

ÁLLAMHATÁRRAL ÖSSZEFÜGGŐ ALAPFOGALMAK ÉS ÉRTELMEZÉSÜK, HATÁRREND, HATÁRKÉPVISELET SZABÁLYOZÁSA

Államhatár

A határok történelmét kutatók és a jogtudósok között kevés olyan személy van, aki ne szentelt volna több-kevesebb időt az államhatár fogalmának magyarázatára. Az államhatár definiálása minden országnak (államnak) érdeke, hiszen a szuverenitásuk egyik legfontosabb, legkézzelfoghatóbb jele. Az államhatár mai fogalma nem új „*találmány*”, azonban értelmezése és megfogalmazása már a modern kor terméke. Ezt mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy államhatár volt már a középkorban is, ugyanakkor mindenki számára egyértelmű, hogy annak függőleges (légtérben) való kiterjedése nem igazán izgatta az akkori kor tudósait, uralkodóit.

Az államhatár fogalmára vonatkozóan többféle elmélettel találkozhattunk, például hazánk egyik kiemelkedő katonai gondolkodója Somogyi Endre¹ a XX. század első felében már felállította azt a tézist, hogy „*a határ alatt azon természetes vagy mesterséges vonalat értjük, amely egyik államot a másiktól elválasztja*”.² Ugyanakkor már szerte Európában, de még az USA-ban is fontos és egyben újfajta tudományos vonal volt a politika-földrajzi szempontú államhatár-elmélet.³ Érdekes, hogy az USA-ból ered például az asztronómiai határ kifejezés, mely a csillagászati övek alapján határozza meg a határokat. Ebben az esetben valamely hosszúsági vagy szélességi fokot jelölik ki határvonalnak. Ilyen például a szinte teljesen lakatlan Szahara sivatagban húzott határvonal Egyiptom és Líbia között, mely a 25° szélességi fokon jelöli az államhatárt. A politika-földrajzi megközelítések közül érdemes még megemlíteni a francia elméletet is, amely alapvetően a természetes határok elvét vallotta

¹ Somogyi Endre altábornagyot, kartográfust a magyar katonaföldrajz, mint önálló tudományterület megteremtőjeként tartjuk számon. 1939-1945 között a Magyar Királyi Honvéd Térképészeti Intézet vezetője volt.

² Somogyi Endre: Magyarország és környező államainak katonai földrajza – Budapest, 1930 Szerzői kiadás. Az idézet véve Sallai János: Államhatárok a Kárpát-medencében című cikkéből (De iurisprudencia et iure publico – jog- és politikatudományi folyóirat II. évfolyam, 2008. évi 1. szám) – http://dieip.hu/2008_1_08.pdf, 2012. május 12.

³ Az erre vonatkozó részletes ismereteket lásd: Suba János: A politika földrajz történetileg változó államhatár-elmélete című cikkében (megjelent a Geodézia és Kartográfia 2002. évi 6. számában).

követendőnek, és ebből adódóan Németországgal közös határvonalának értelemszerűen a Rajna folyót jelölte meg „ideális határként”.⁴

Az államhatár mai fogalma nemzetközi jogilag is megállja a helyét, ugyanakkor lényege, hogy egyfajta választóvonalat is jelent ilyen értelemben. Az államok egymás közötti határai más értelmet kapnak, mint az egy adott államon belüli határok, még akkor is, ha ezek a határok jogilag is megosztják az egyes területeket.⁵ Mindenki számára egyértelmű, hogy teljesen másként kell értelmezni a Svájc és Németország közötti határokat, mint az Aargau és Luzern⁶ vagy az Alsó-Szászország és Szász-Anhalt⁷ között húzódó határvonalat. Az államhatárt természetesen nemcsak az államok közötti határvonalként kell értelmezni, hanem például egy állam és a nyílt tenger közötti határvonalként is, hiszen például Franciaország tengeri (óceáni) határai nem egyik és másik szomszédos állam területét választják el egymástól. Ugyanakkor az államhatár által határolt területnek sem kell feltétlenül egy egységbe tartoznia, hiszen például a kalinyingrádi enklávén is Oroszországhoz tartozik, mégis Lengyelország, Litvánia és a Balti tenger a közvetlen szomszédja, vagy éppen Alaszka is az Amerikai Egyesült Államok része. A nemzetközi jogban az államhatár egy adott állam jogrendszerének a térben való határait is jelöli, azaz választóvonalként értelmezhető.

Hazánk esetében az államhatár nem más, mint *a Föld felszínén függőlegesen áthaladó képzeletbeli határoló síkoknak azon összessége, amelyek Magyarországot elhatárolják a szomszéd államok területétől*.⁸ A függőleges áthaladás feltételezi azt, hogy az államhatár a föld mélyében, a föld felszínén és a légtérben is értelmezendő.

A teljes értelmezéshez elengedhetetlen, hogy elhatároljuk egymástól az államhatárt és a határvonalat. A legegyszerűbben úgy látható a különbség, ha a határvonalat az államhatár föld felszínén való, az emberi értelemben vett élettér határaként jelöljük meg. Ez azt jelenti, hogy amíg az államhatárt függőlegesen vetítjük ki, addig a határvonalat „vízszintesen” a föld felszínén.

Az államhatár vertikális kiterjedésének meghatározása nem egy egyszerű és egyértelmű feladat. Elvben a Föld középpontjából kiindulva a végtelen légtérbe nyúlik, pontosabban a sztratoszféráig.

⁴ Lásd Suba i. m.

⁵ Nguyen Quoc Dinh – Patrick Daillier – Alain Pellet – Kovács Péter: Nemzetközi közjog – Osiris Kiadó Budapest 1998. p. 234.

⁶ Szomszédos svájci kantonok.

⁷ Szomszédos németországi tartományok.

⁸ Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény.

Fizikailag, az államhatár „haszna” szempontjából rendkívül nehéz értelmezni mind a Föld középpontját, mind a sztratoszférát. Az egyik ugyan egzaktan, mérésekkel megállapítható, azonban tulajdonsága miatt nincs értelme gyakorlatilag foglalkozni vele, míg a másik csak egy elméleti vonalat jelent, sőt inkább egy szélesebb légköri réteget. A Föld középpontja az államhatárt alkotó függőleges síkok elvéből adódóan minden államot megillet, noha mérete csak egy pont. A Föld méretéből és alakjából adódóan⁹ a föld középpontjából a föld felszínéig húzott egyenes szöge olyan kicsi, hogy a Föld mélyében lévő határokból adódó viták csak nagyon költséges és emiatt ritka mélyfúrások, bányászattal összefüggő tevékenységek miatt okozhatnának problémát.

A felfelé való terjeszkedés sem jelenti a végtelenbe nyúló jogosultságot, hiszen ma már elfogadott elmélet, hogy az államhatár kiterjedéseként az atmoszféra alsó 100 km magasságig nyúló része az, amely körülbelül még számításba jöhet az államhatár „határáként”. Ez nem más, mint a légtér és a világűr elhatároló vonala, amely a mezoszféra felső rétege (mezopauza). Ez a „határ” az, ahová felhatolnak a „földi termékek”, mint például az atomrobbanások radioaktív termékei. Ezt a vonalat – ameddig a felhajtó erő hat – a tudomány „Kármán-vonalnak” is nevezi.¹⁰ Az e feletti réteget – ahol már nem a felhajtóerőnek van szerepe – a világűr jelenti, de ez már a világűr jogi kérdései közé tartozik.

Akármennyire is egyértelműnek tűnik az államhatár¹¹ fogalma és értelmezése, sok esetben komoly vitákat gerjeszt, hogy hol végződik az egyik és hol kezdődik a másik állam főhatalma. Ezek a viták egy ideig politikai úton kezelhetők, de sokszor nemzetközi bírósági eljárásokhoz (lásd Horvátország és Szlovénia közötti államhatár húzódása), határincidensekhez (Szíria és Törökország), határkonfliktusokhoz (Oroszország és Georgia) vagy legsúlyosabb esetben háborúhoz vezethetnek (Észak- és Dél-Szudán). Határincidensről beszélünk, ha az egyik ország területéről a másik országot érintő súlyos határrendsértés indul ki, és határkonfliktusról (határprovokációról), ha a sértett fél részéről már ellenintézkedés is történt.

Röviden visszatérve a másik fontos fogalmunkhoz, érdemes kicsit a határvonal kérdését is megvizsgálni.

⁹ A Föld tengelysugarának (sarki sugarának) hossza: 6358,863 km (Kraszovszkij szerint), de egyenlítői sugarának hossza is 6378,245 km, a föld alakja pedig úgynevezett geoid, azaz „földalakú” (és nem gömb!).

¹⁰ Ez körülbelül a 80-100 km közötti réteget jelenti.

¹¹ Érdekességként érdemes megjegyezni azt is, hogy alapesetben (és ilyen például hazánk) egy államnak egy államhatára van, tehát ez esetben „egy állam államhatáiról” beszélni nyelvtani baki. Ugyanakkor ez alól van kivétel is, hiszen enklávék esetében már beszélhetünk egy állam államhatáiról, mint például Oroszországnál, hiszen a kalinyingrádi enklávét övező határ is az orosz határok(!) része.

A fentiekben már láthattuk a határvonal és az államhatár közötti különbséget, amelyből adódik a határvonal definíciója is, azaz *az államhatár és a Föld felszínének metszésvonala*.¹²

Ahol az államhatár metszi a Föld (vagy az álló/folyó víz) felszínét, ott egy képzeletbeli vonal alakul ki, amely hosszú kilométereken keresztül jelképezi egy-egy állam határát.

Nem véletlenül jelölte meg a definíció a Földet, mint bolygót, hiszen a határvonal az államhatár egy lényeges része, az a rész, amely Földünkön az egyes államokat egymástól láthatóvá tehető módon elválasztja, azaz megjelöli a nemzetközi jogi jellegű választóvonalat.

A határvonal szélessége nem leírható, fizikai megjelenítésére azonban hosszú évszázadok, évezredek óta törekedett az ember. A láthatóvá tétele nem más, mint a határjelekkel (például határkövekkel), határnyiladékkal való megjelölése (pontos kijelölését a határokmányok tartalmazzák). A határvonal láthatósága a valóságban alapvetően az egyes határpontokat jelölő (esetleg papíron létező, de a valóságban nem jelölt) határjelek (vagy a természetben határjelekkel közvetett módon meghatározott határpontok) által összekötött képzeletbeli vonalak (egyenesek, ívek) összessége.

A határvonal felosztása a szomszéd országok közötti érdekek, illetve az adott ország közigazgatási érdekei miatt fontos tényező. A kijelölt és kitűzött, egységes logika mellett alkalmazott határvonal sok, alapvetően területi alapon indukálódó vitát előz meg, bizonyos értelemben egyszerűsíti a két szomszéd állam kapcsolatát. A határvonal felosztására vonatkozó gyakorlatot később ismertetjük.

A teljes értelmezés érdekében adósak vagyunk még olyan további definíciókkal is, mint a határtérség (határrégió) vagy a határterület fogalma.

Önmagában a határnak a fogalma sokkal összetettebb, bonyolultabb, mint ahogy az az első ránézésre tűnhet. Ennek oka, hogy a határt fizikai megjelenésében és tudati térben is értelmezni tudjuk, e kettő azonban nem fedi egymást. Míg az elsőt egyfajta politikai, vallási, természeti választóvonalként fogjuk fel, addig tudati szinten a „*saját*” és „*mások*” területének elválasztásában gondolkodunk.¹³ A határ – és ebből adódóan a *határtérség* – fogalma teljesen átalakult az elmúlt évtizedekben, hiszen az Európai Unió és a schengeni térség majdnem hogy jellegtelenné tette a tagállamok közötti határvonalakat. A Benelux államokban felnőtt úgy egy generáció, hogy nincs érzelmi kötődése a határokhoz, számukra a határvonal és a határtérség nem több annál, mint hogy a szomszéd településen lévő szupermarketben más nyelven írják ki az élelmiszerek nevét, és ezt a tényt olyan intézmények is tovább erősítik, mint a közös pénz.

¹² Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény.

¹³ Hardi Tamás: Néhány földrajzi elmélet alkalmazása a Kárpát-medence határtérségeire és határ menti együttműködésre – 2001-ben Szegeden tartott Földrajzi Konferencia előadása - <http://geography.hu/mfk2001/cikkek/Hardi.pdf>, 2012. április 24.

Éppen ezek a körülmények mondatják ki velünk, hogy a határ „*elválaszt és összeköt*”. Manapság a határtérség fogalma inkább gazdasági, kulturális formájában tudatosult az emberekben, hiszen elsősorban a határmenti ipari parkok kialakítása, a bevásárlóturizmus fellendülése vagy éppen az orvosi, fogorvosi és más jellegű (például fodrászat) szolgáltatások kiteljesedése az, amely először eszünkbe jut a határtérség kifejezés hallatán.

Nem szabad azonban a határrégió, határtérség fogalmával összemosni a *határterület* fogalmát. A határterület – a korábbi fogalmaktól eltérően – nem két államot érintő fogalom (nem közös „*dolog*”), hanem csak az egyik vagy csak a másik állam számára fontos és jelentős kifejezés. Ennek oka, hogy míg az államhatár vagy a határvonal mindkét érintett ország szempontjából ugyanazt a jelölt vagy elméleti síkon létező „*valamit*” takarja, addig a határterület csak az egyik ország területén, a nemzeti szabályok vagy gyakorlat alapján létező fogalom. A magyar határterület kijelölése és mérete nem érdekli ukrán vagy szerb partnerünket, ugyanakkor minket sem érdekel, hogy Ukrajna esetében mekkora a határterület.

A határterület fogalma éppen ezért hazánk esetében kormányrendeletben¹⁴ került definiálásra, pontosabban ismertetésre kerültek azok a „*helyszínek*”, „*területek*”, amelyek határterületet jelentenek. Ez alapján határterületnek minősülnek az államhatár mentén lévő települések közigazgatási területei és a határátkelőhely területe (ide értve az ideiglenes határátkelőhely megnyitását annak időtartamára). A helyzetet tovább árnyékolja, hogy a nemzetközi repülőtereken is találkozunk határterülettel, mégpedig ott, ahol a személy, áru és járműellenőrzésre is sor kerül, a tranzitterület, valamint az induló és érkező járművek ajtaja és az útleveél (valamint a vám-) ellenőrzés közötti kijelölt terület. A légi járművekhez hasonlóan a vízi és vasúti járművek esetében is találkozunk határterülettel, mégpedig mindkettő esetében a határellenőrzés időtartama alatt a jármű, valamint azok a helyek (kikötő bizonyos részei, vasútállomások kijelölt peronjai, vágányai), amelyek érintettek az ellenőrzésben.

A határterület lényeges funkciója abban van, hogy a nemzeti rendőrség határrendészeti feladatát ezen a területen hajtja végre és éppen ezért köthető hozzá a határrendészeti kirendeltségek (illetve horvát viszonylatban a rendőrkapitányságok) illetékességi területe. E területen kívüli „*határrendészeti jellegű*” feladat ellátása már teljesen más értelmezést kap. Az is fontos tényező, hogy a rendőrség a településrendezéshez kapcsolódó tevékenységét is a határterülettel összefüggésben vizsgálja.

¹⁴ A határterületről, valamint a határátkelőhely területére nem határátlépés céljából történő belépés és tartózkodás szabályairól szóló 330/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet.

A fentiekből látható, hogy a határterület teljesen másként értelmezi a határt, mint maga a határvonal vagy az államhatár. Lehetséges, hogy míg nálunk a határterület átlagos nagysága 20 kilométer, addig szomszédunknál ez 50 kilométert jelent.

A határok megállapítása, kijelölése

A határok megállapítása nagyon sok elv mentén történhet, történik. A legfontosabb az, hogy lehetőség szerint közös akaraton alapuljon, nem pedig egyfajta kényszer hatására jöjjenek létre.

A történelem során több olyan elvvel is találkozhattunk, amelyek a határkijelölést határozták meg. Ilyen, szinte mindenki előtt ismert elvek a természetes határok elve, a történelmi határok elve, a nemzetiségi határok elve, az érdekek érvényesítésének elve, a hatalmi egyensúly elve.¹⁵

A természetes határok elve elnevezés megtévesztő lehet, hiszen minden határt, amit kijelölnek, mesterségesen hoznak létre. Itt inkább arról van szó, hogy azokat a terepi jellegzetességeket veszik az államhatár alapjául, amelyek jellemzőek az adott földrajzi egységekre és alkalmasak arra, hogy két ország területét megosszák, elválasszák. Ilyen természetes határ hazánk esetében például a Duna folyó, de minden határfolyó ennek tekinthető. Ugyancsak természetes határok lehetnek a hegyek is, hiszen több nemzetközi szerződés határleírásában olvashattuk a hegyek, hágók, völgyek megnevezését, megjelölését, mint határt. Mivel nem minden határszakaszon alkalmazható ez az elv, így több helyen az egyéb, mesterséges kijelölést kell figyelembe venni.

A történelmi határok elve alapján kijelölt határok megjelölése visszanyúlik a múltba. Ekkor azokat a határokat veszik figyelembe, amelyeket már korábban kijelöltek és még alkalmasak arra, hogy még ma is határként funkcionáljanak. A történelmi határok közé tartozhatnak azok az „emberemlékezet óta” meglévő helyek is, amelyekről ma már írásos nyomok nincsenek, de mindenki számára egyértelmű, hogy azok a hegyek, azok a folyók vagy azok az erdők már régóta határnak számítanak (például a Himalája).¹⁶

A nemzetiségi határok elve az egyik legkényesebb kérdés a határ megállapítása során. Ilyen esetben általában ott húzzák meg a határokat, ahol az egyik nemzetiség által lakott területnek

¹⁵ Sallai János: Az államhatárok – (VV58) Press Publica, Budapest 2004 p. 14-15.

¹⁶ Nagy Károly: Az államok közötti határok - Rubicon 1997. évi 2. szám - http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/az_allamok_kozotti_hatarok/.

vége van. Itt kérdés az, hogy meddig terjed az egyik és meddig a másik nemzetiség határa, illetve, hogy adott (érintett) csoportok hova akarnak tartozni.

A nemzetközi és nemzeti érdekek elve inkább a határkijelölést végrehajtók diktátuma, mint közös megegyezés és akarat kérdése. Az ilyen esetekben a béketárgyalásokat, határkijelöléseket végrehajtók a politikai, gazdasági, katonai stb. elvek figyelembevételével döntenek el a határok kérdéséről. Így dől el egy-egy vasútvonal hovatartozásának kérdése vagy ez alapján kerül sor a katonailag könnyen védhető – vagy éppen nem védhető – területek el- vagy átcsatolására.

Az előbbihez hasonló határmegállapító elv a hatalmi egyensúly elve is, amely a kialakult, illetve a közeljövőben kialakítható erőösszpontosítás érdekében dönt a határok majdani húzódásáról. E kijelölés során a biztonságpolitika a meghatározó elem.

Visszatérve az államhatárra, az egyik legfontosabb ismeret annak megállapítása és kijelölése. Ez a feladat rendkívül összetett és időigényes műveleteket takar, ugyanakkor az érintett államok szempontjából érzékeny is. Az államhatár „meghúzása” sokszor vág az ott élők „elevenébe”, hiszen egy-egy óvatlan tollvonás családokat választhat el egymástól hosszú-hosszú évtizedekre, mint ahogy erre hazánk esetében is volt példa.

Maga az államhatár megjelölése jelenti az államterület körülhatárolását (a területi szuverenitás bizonyos helyekhez kötött gyakorlásának jogát), az államhatárnak földrajzi értelemben vett megjelenítését (természetes vagy mesterséges tereptárgyakhoz kötötten), valamint annak rögzítését (okmányolását).

A folyamat több lépcsőből áll, azonban egyszerűen úgy kell elképzelni, hogy először tárgyalóasztalnál döntenek az államhatár húzódásáról, ezt követően a terepen a döntés értelmében felméri azt, végül láthatóan meg is jelölik. Szükség esetén (meghatározott idő elteltével, vagy eseményhez kötötten) ismételt felméri, és ha kell, újrajelölik.

Ezeket a folyamatokat ismertebb nevükön *delimitációnak*, *demarkációnak*, *abornementnek* és *redemarkációnak* nevezzük. A nemzetközi jog az első hármat köti az államhatár rögzítési eljárásához, míg a redemarkációt a már érvényes államhatár felülvizsgálatának egyik eszközeként jelenítjük meg.

Az első lépésben kerül sor a *delimitációra*, amikor magának a határvonalnak egy nagybani megállapítására kerül sor tárgyalások útján. Erre egyik legjobb példa a békeszerződésekben foglalt határmegjelölések. A tárgyalások során jegyzőkönyvbe (alapjában véve a szerződésbe) írják le a majdani határok vonulatát és a szerződéshez csatolt, annak szerves részét képező térképszelvényeken azt nagyjából be is jelölik. Ebben az esetben nem történik pontos határmegállapítás, ugyanakkor a nagyvonalú határmeghúzás megfelelő kiindulópontot adhat a

további munkákhoz. A delimitáció során éppen ezért nem is beszélünk még államhatárról, hanem csupán csak az fog eldőlni, hogy nagyjából hol fog húzódni a határvonal. Gondoljunk csak bele, hogy egy tárgyalás során nem lehet szem előtt minden négyzetmétere a majdani határvonalnak, így lehet, hogy ott húzzák meg az „*államhatár*” vonalát, ahol jelenleg egy ház konyhája van. Mindenki számára egyértelmű, hogy ilyen esetben az asztalon húzott vonalat másként kell értelmezni, mint ahogy az a valóságban leképeződik (nem fogják kettévágni a házat és kishatárforgalmi engedélyt kiadni a családnak, hogy az anya a szomszéd ország területén főzzön, de nyugovóra már a másik ország területén térjen). Arról nem is beszélve, hogy az alaptérképeken (annak méretarányát tekintve) a meghúzott piros vonal a valóságban akár 750 méter széles is lehet.¹⁷ Ebből kifolyólag a majdani pontos határvonalat a valóságban a terepen kell pontosítani és véglegesíteni.

Ugyanakkor a delimitációs eljárást megelőzheti egyfajta demarkációs eljárás is, hiszen a tárgyalás előkészítésének egyik feltétele lehet egy előzetes határbejárás, amely a határkijelölés során a két ország közötti megegyezést feltételezi. Magyarul a szakértők előkészítik a „*terepet*” a delimitációnak, de a határkijelölésnek az első hivatalos fázisa akkor is a delimitáció. Elvárás a delimitációtól, hogy egyértelműen és lehetőleg mindkét fél akarata szerint határozza meg az államhatárok nagybani menetét, ha ez nem sikerül, akkor nemzetközi vitára kerülhet sor, melyben nemzetközi bíróságnak vagy választott bíróságnak kell döntenie a határ ügyében.¹⁸

Maga a delimitációs eljárás során az érintett államok „*alkudozhatnak*” is, hacsak nem éppen az alkupozícióval ellentétes döntéseket kívánnak az egyik oldalon (háború lezárásával a vesztes felet büntetni rendelik, ez esetben legtöbbször nincs helye érdekérvényesítésnek a vesztes fél részéről). A delimitáció során figyelembe vehetik azt az elvet is, hogy azokat a határokat jelölik meg, amelyek eddig is voltak, azaz „*ahogy azokat éppen birtokolták*”. Ezt az elvet a nemzetközi jogban *uti possidetis* elvként ismerik, és az afrikai gyarmatok önállósodásakor alkalmazták is (sőt 1964-ben ennek követését ki is nyilatkozta az Afrikai Unió elődje, az Afrikai Egység Szervezete).

Az államhatár megállapításának második lépése a *demarkáció*. E lépcsőben kerül sor az államhatár terepen történő pontos kitűzésére, megjelölésére. A demarkációt az érintett államok képviselőiből alakított csoportok, bizottságok (határmegállapító bizottságok) hajtják végre és ez alapvetően földmérési, geodéziai feladatok elvégzését jelenti. E folyamatban sor

¹⁷ Suba János: Határkijelölés, határkitűzés 1867-1945 – Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis) 2010. 22. szám, p. 118.

¹⁸ Lásd: Nguyen Quoc Dinh – Patrick Daillier – Alain Pellet – Kovács Péter: Nemzetközi közjog – Osiris Kiadó Budapest 1998. p. 235.

kerül a határszakasz vonalának kijelölésére, amelynek alapját a korábban elkészített térképek és leírások adják. A kijelölést a terepen hajtják végre, annak minden egyes méterét lejárva. A határvonal bejárásakor megjelölik azokat a pontokat, amelyek a későbbi azonosítás során fontosak lesznek, így azokat geodéziailag bemérik és jegyzőkönyvezik. E folyamatokkal párhuzamosan elkészítik a különböző határokmányokat is (mérési vázlatokat, jegyzőkönyveket, térképeket, koordinátajegyzékeket stb.).

Magának a határvonalnak a megjelenítése, láthatóvá tétele képezi a határkijelölés harmadik lépését, azaz az *abornementet*.

Ebben a lépésben kerül sor a határjelek (határkövek, csapok, festések, zászlók, táblák stb.) kihelyezésére és ezzel válik véglegessé a határmegjelölés.

Röviden szólni kell a *redemarkációról* is. Ez, mint ahogy a nevében van, az államhatár ismételt vagy újra felmérését jelenti. Ekkor a már korábban meghatározott határvonal eredeti helyének a pontosítására kerül sor, szükség esetén újra kitűzik a határokat, esetleg módosítják a korábbi kitűzést.

A redemarkáció nem tartozik szorosan a határmegállapító eljárások közé, éppen ezért (vagy ez miatt) attól független tevékenységnek számít. Annak az oka, hogy itt említésre kerül, az az, hogy a redemarkáció végrehajtásával biztosítható a határok állandósítása, pontos helyzetének folyamatos megjelölése.

A határ megállapítása, kijelölése nem egy egyszerű folyamat, több évet is igénybe vesz még akkor is, ha a felek között egyértelmű megállapodások vannak.

Például az önálló Szlovákia megalakulásával került sor a Csehország és Szlovákia közötti határ megállapításra. Itt mintegy 252 kilométer (ebből 40 kilométer vízi) hosszú államhatárt kellett meghúzni. Az erre vonatkozó nemzetközi szerződés megkötésére több mint egy évet kellett várni. A szerződéskötés ugyanakkor nem volt egy bonyolult aktus, hiszen „csak” egy határkijelölési szerződésről volt szó. A szerződés aláírását követően került sor a terepmunkákra, amelyek két és fél évet jelentettek és egy évig tartott a határdokumentációk elkészítése is. Az államhatár kijelölésének összköltsége akkori áron elérte az 500 millió forintot. Az abornement során 6999 határkövet helyeztek el, ez mintegy 100 méterenkénti határmegjelölést jelent (mondhatni óvatosak voltak a felek, bár ez a fiatal államokra és határaik megjelölésére jellemző).¹⁹

A határvonal felosztása

¹⁹ Forrás: Peter Slahor a Magyar-Szlovák Közös Határbizottság szlovák elnökének szóbeli tájékoztatója Salgóbanán – 2012. június 6.

A határvonal felosztása az egyik legizgalmasabb kérdése a határtudománynak.²⁰ E kérdéskörben többféle elmélet létezik, itt most összegyűjtve ismerhetőek meg az évtizedek óta kialakult megközelítése azoknak az alapelveknek, amelyek alapján hazánk határvonalát feloszthatjuk.

A határvonalat feloszthatjuk *menete, idő és térbeli helyzete, felmérésének rendje* szerint.²¹ A határvonal kitűzése során a kitűzést végző szakemberek pontról pontra járva mérik be a pontos határvonalat és a szükséges helyen azt határjelekkel megjelölik. Ennek alapján a határvonal menete lehet *egyenes* vagy *változó*. Egyenes akkor, ha a határvonalon megállva a határjelek egymást követően egy egyenes mellé „*felfűzhetőek*”. Amennyiben az egyenestől eltérő a határvonal menete, akkor az változó. Ez a változás lehet *tört* vagy *görbe* vonalú, attól függően, hogy a határvonal menete élesen eltér-e az egyenestől (törik), vagy csak ki- vagy befelé irányuló hajlata van (azaz görbül). A terep, ahol a határvonal húzódik lehet szárazföld vagy víz (határvíz, folyó), így ezek alapján a határvonal lehet *szárazföldi* vagy *vízi*. Mindkettőt továbboszthatjuk jellemzőik alapján, így a szárazföldi határt a továbbiakban is meghatározza a terep földrajzi helyzete, amely lehet *sík, dombos* vagy mindkettő (*vegyes*). Továbbá a határvonal haladhat *fedett, részben fedett* vagy *nyílt* szakaszokon. Fedett, ha hosszabb szakasza erdőben húzódik, részben fedett, ha váltakozva erdőn vagy nyílt terepen halad, esetleg bokros részen húzódik. Nyílt szakaszú határvonalnak akkor tekintjük, ha a határvonalon állva hosszú szakasza szabad szemmel követhető, belátható.

A vízen futó határvonalat a határvíz jellegéből adódóan lehet felosztani, mégpedig *álló* vagy *folyóvízi* szakaszokra, ez utóbbi pedig tovább bontható a folyó vonalával *megegyezően* haladó és a folyót *keresztelő* szakaszokra. A folyóvízen történő határmegjelölésnek több formája ismert, ez alapján az lehet a *sodorvonal*, a *felezővonal* vagy a *hajózó út*.

Érdekesség, hogy például *földalatti* határvonal és megjelölés is létezik. Ilyen például – Európában egyedülálló módon – magyar-szlovák viszonylatban Aggteleknél a Baradla-Domica barlangban található, egykor vasráccsal elzárt mintegy 6 méteres határvonal.

A határvonal időben és térben történő felosztása nem más, mint azt, hogy a határvonal *fix* (változatlan) vagy *mozgó*. Ennek a ténynek a határvizek esetében van jelentősége,

²⁰ Limológia – a politika földrajz önálló résztudománya a „határtan”. A határkutatásokkal több tudomány szempontjából is foglalkoznak, így például a gazdasági, társadalmi, szociológiai, vagy történelem tudományok. Mára a határtan inkább a gazdasági, közgazdasági szempontú kutatások során került előtérbe, melyek főbb mozgatórugói a határon átnyúló kapcsolatokból fakadó gazdasági előnyök kiaknázása.

²¹ Sallai János: A Magyar Köztársaság államhatára és az államhatár rendje – Tansegédlet HOP Vezetőképző és Továbbképző Intézet – Budapest 1999. p. 20-21.

tekintettel arra, hogy időben és térben a folyó medre változik. Az idők folyamán a folyó hordaléka lerakódik vagy egy árvíz után nem az eredeti medrébe tér vissza. Az is előfordulhat, hogy a folyó „megeszi” a partot, szaknyelven szólva elhabolja. Ilyenkor a korábban kijelölt és felmért szakaszok megváltozhatnak, azaz a határvonal mozgóvá válik. Ennek érdekessége továbbá az is, ha fix határról beszélünk, akkor hiába vándorol el a folyó, a határvonal akkor is az eredeti mederben húzódó vonal marad. Ennek a leggyakoribb módja az úgynevezett *meanderezés*, a folyókanyarulat átvágása. Hátránya, hogy a tulajdonos állam ezentúl már csak a határfolyón történő átkeléssel tudja megközelíteni a saját területét.

A felmérés jellege szerint a határvonal lehet *összefüggő* vagy *szakaszokra* osztott. Ezt mindig az adott viszonylatban kialakult gyakorlat határozza meg. Összefüggő a határszakasz, ha nincs megbontva és a két hármashatár-jel között egy egységes, összefüggő vonalat jelent. Ilyen hazánk viszonylatában a magyar-ukrán határszakasz. Osztott a határszakasz, ha valamilyen elv alapján felosztják a hosszú határszakaszt, mint például a magyar-szlovák viszonylatban. Itt több helyen a váltakozó szárazföldi, vízi szakaszokat jelölik külön szakaszonként és ez a jelölésben is megmutatkozik, sőt úgynevezett szakaszhatárkövekkel jelzik egy-egy új szakasz kezdetét és azt vagy új betűvel (A, B, C) vagy számmal (I., II., III. stb.) jelölik.

A határvonal megjelenési formái

Az államhatárt láthatóvá tévő határvonalnak számtalan megjelenési formája van a nagyvilágban. Van, ahol a határok olyan erős identitásszerepet is betöltenek, hogy látványos formája egyedi arculatot varázsol az országnak. Ugyanakkor jellemző az is, hogy a fiatal, önálló államok inkább meg kívánják jeleníteni a határokat, mint a már államok közösségében lévő, régi országok.

Európában például teljesen elveszítette határkénti értelmét a Belgium és Hollandia között húzódó elválasztó vonal, ugyanakkor a Szlovákia és Csehország között húzódó néhány évtizedes határszakasz száz méterenként látványosan jelöli a két ország közötti választóvonalat.

A határok markáns megjelölésére régebben is volt példa, hiszen gondoljunk csak a korábban említett Hadrianus Falára, amely határvonalkénti szerepe mellett elsődlegesen az ország védelmét kívánta szolgálni, de ilyen látványos határvonallal találkozhatunk ma is az USA-Mexikó határon vagy az Észak-Afrikában található Ceuta és Melilla enklávék esetében.

Ázsia sem maradhat ki a sorból, hiszen például a Pakisztán és India között húzódó államhatár éjszaka a világúrból is jól látszik, hála a határszakasz erős reflektorokkal történő kivilágításának.

A díszes határjelek tekintetében pedig az Észak-Korea és Kína közötti határszakasz is megemlíthető, ahol színes zászlókkal feldíszített, már-már szoborszerű műalkotások jelzik a határvonalat. A monumentális és színes határjelekkel egyébként Afrikában is találkozhatunk olyan helyeken, ahol forgalom van. Egyértelmű, hogy a Szaharában a határvonal megjelölésének nem sok értelme van, így ott hiába is keresnénk határköveket.

Határjelek

A határvonal láthatóságát a határjelek biztosítják, vagy, ahogy az államhatárról szóló törvény fogalmaz: „*határjelek jelölik*”. Ezeket az államhatár vonalát érzékeltető mesterséges tárgyakat a határvonalon, vagy a határvonalat jelképezve (az mellett) helyezik el és fajtájuk, anyaguk, jelölésük a határokmányokban kerül rögzítésre.

A határjeleknek rendkívül széles skálája ismert, szinte viszonylatonként eltérő fajtákkal (eltérő méretekkel, formákkal) találkozhatunk.

A határjel egyébként egy gyűjtőfogalom és ide tartoznak a klasszikus értelemben használt *határkövek* (alapvetően a vasbetonból öntött, festett és jelölt kövek), a *különleges határjelek* (sziklajelek, szakaszjelek, kiegészítő határjelek), *plakettek*, *oszlopok* (határoszlopok, irányoszlopok), *csapok*, *táblák* (határtáblák), *háromszögelési pontok* (nem elírás!), *pilóták* (fő- és mellékpilóták) és a 20 centiméter széles *piros sáv*. Megjelenésük rendkívül sokféle és változatos, azonban közös céljuk, hogy jelöljék azt, hogy hol (és merre) húzódik az államhatár. Vannak „*típus*” és „*egyedi*” határjelek. Az „*egyedi*” jelző esetünkben nem egy ország által egyedileg kitalált jelölést jelent, hanem a két szomszéd ország által közösen kidolgozott és az átlagostól („*típustól*”) eltérő, egyedi sajátosságokat mutató jelölést.

A közvetlen jelölés megnevezés arra utal, hogy a határjel elhelyezése közvetlenül a határvonalra került és a határjelen alkalmazott jelölések egyértelműen határozzák meg a határjel pontos helyét, a határvonal menetének irányát. A közvetett jelölést akkor alkalmazzák, ha a határvonalra nem tudják elhelyezni a határjelet, hanem csak a megjelöléshez viszonyított – valamilyen szabály alapján – azonosítható be az adott határvonal húzódása és pontos helye. Ilyen lehet például a magyar és egy szomszéd állam közös határútjának a két oldalán elhelyezett közvetett, úgynevezett „*páros*” (szemben lévő) határjeleket képzeletben összekötő egyenesek felező metszéspontjai.

Jelölt az államhatár akkor, ha tényleges, szemmel látható és érzékelhető jellel került megjelölésre (ott van a határkő) és jelöletlen akkor, ha látható módon nem került megjelölésre, ugyanakkor a határjelekre vonatkozó nyilvántartásokban egyéb módon bevezetésre került, például ha GPS koordinátákkal az adott helyet azonosítani lehet.

Határjelek elhelyezése

A látható határjelek határvonalhoz viszonyított helyzete tereptől függő. Ennek megfelelően lehet beszélni *egyoldalú*, *kétoldalú* határjelekről, valamint *hármashatár-jelekről*. Egyoldalú határjeleket akkor helyezünk el, ha a határvonal megjelölését csak egy oldalról tudjuk biztosítani. Erre általában folyók, patakok, csatornák mentén kerül sor. Az ilyen határjeleknek csak egyetlen oldala jelzi a határvonalat, illetve azt, hogy mely területen van elhelyezve. Ez egyébként még ma is megossza a szakembereket nemzetközi szinten, ugyanis nem egyértelmű az, hogy a mélységből a határ felé haladva kell, hogy mutassa a felségterületet a határkő, vagy éppen fordítva, a szomszéd országból érkezők számára jelezze, hogy államhatár következik, és az egy másik ország területét válassza el tőlünk. A határvizek mentén például van olyan gyakorlat, hogy a folyón haladó felé mutatja a határjel a felségterületet (tudatva ez által, hogy az már a másik ország partja), de előfordulhat ennek ellenkezője is, hiszen annak is információval szolgálhat, aki éppen a határvíz felé halad. Ez utóbbit azzal magyarázzák, hogy az ilyen megjelölés úgysem látható a folyóból, így nincs értelme azt az oldalát jelölni, amelyet soha, senki nem láthat.²²

Az egyoldalú határjelek éppen ezért lehetnek úgynevezett *párosak* vagy *váltakozóak*. A páros határmegjelölési rendszer azt jelenti, hogy ahol az egyik parton van határjel, akkor vele szemben a folyó túloldalán (a folyón húzódó határvonaltól ugyanolyan távolságra) megtalálható a másik határjel is, azaz az előbbinek a „*párja*”.

Váltakozó határmegjelölés az, ha a határjeleknek a túloldal szemközti oldalán nincs párja, viszont a túloldali jelölés a két honi oldalú határjel között található meg a túlsó parton, azaz „*váltakozva*” hol honi, hol túloldali területen jelölik az államhatárt.

A kétoldalú határjelek nevükből adódóan mindkét oldalukon jelzik azt, hogy államhatár, tehát két oldaluk van megjelölve, egyrésztől honi, másrésztől túloldali jelzéssel. Az ilyen határjeleket közvetlenül a határvonalra helyezik el.

²² A folyók mellett elhelyezett határjeleket legtöbbször a parttól távolabb helyezik el, ahová a rálátás a folyókon haladók számára már amúgy sem biztosított. A parttól távolabb való elhelyezést a határkövek hosszabb távon történő megóvásával magyarázhatjuk, ugyanis a partélhez túl közel elhelyezett határjelet bemoshatja a folyó.

A hármashatár-jelek nevükből adódóan három ország határának csatlakozási pontját jelölik. Ezek a jelek éppen ezért „*kilógnak a sorból*”, alakjuk, méretük, megjelenésük egyedi, impozáns.

A határjelek jelölései

Egy határjel nagyon sok mindenről mesél. Elhelyezkedése, formája, a rajtuk lévő számok, nyilak, vonalak jelentéseivel a szakavatottak számára történelemkönyvvé és térképpé válik.

A határkövek felülnézetben (és egyéb határjelek más módon) ábrázolják az államhatár haladását, illetve a határjel pontos helyét is. A határkő tetején lévő fekete „*kereszt*” találkozási pontja a határkő pontos központi helye, azaz a határpont felszínre kivetített elhelyezkedése. A „*kereszt*” szára (általában a hosszabbik szára) a határvonal menetének kivetítése, tehát irányában állva megtudhatjuk, hogy merre húzódik az államhatár és hogy merre találhatjuk a következő határjelet.

A határtáblákon (például hidak korlátján) a két ország felségjelzését egymástól elválasztó „*választóvonal*” szintén nem más, mint az államhatár haladási vonalának kivetítése.

A határjelek felségjelzése az országok által használt hivatalos rövidítés. Ezek a rövidítések az idők során változhatnak, így pontosításuk a határjeleken folyamatos munkát jelentenek. Esetünkben a határjelek felségjelzése korábban „MNK” (Magyar Népköztársaság volt), majd 1989-től az államforma változásával új „MK” (Magyar Köztársaság) rövidítést kaptak. 2012. január 1-től, hazánk Alaptörvényének hatálybalépésétől ismét változott a rövidítés, így az új jelölés „M” betűre (Magyarországra) változik. Mivel viszonylatonként más és más gyakorlat alakult ki a megjelölésre vonatkozóan, így van, ahol ezt már nem kell változtatni (például a magyar-osztrák viszonylatban), és van ahol már harmadszor kerül sor a változtatásra (például a délszláv viszonylatban). A változtatás több formája ismert, van ahol a korábban már kialakított betűk közül a nem szükségeseket lefestik fehérre, így az „MNK” jelölésből lehetett először „M_K”, majd most „M__” jelet készíteni. De a szomszéd országokban is hasonló a helyzet, így például a szerb viszonylatban is a korábbi „SFRJ” (Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság) feliratot mára „PC” (Szerb Köztársaság cirill betűs rövidítése) váltotta fel.

Némely határjelen a felállításának (kijelölésének) dátuma is látható, így gyakran találkozhatunk olyan régi határjelekkel, amelyeken az 1922-es évszám olvasható. Manapság a pótlásra ítélt határjeleken a dátum nem kerül feltüntetésre, így az évszamos határjelek száma rohamosan apad.

A határköveken a leggyakoribb és egyben az egyik legfontosabb jelzés annak száma. A számozás során követendő alapvető szabály, hogy azok folyamatos sorrendben történjenek. Ez a folyamatosság vonatkozik a köztes határjelekre is, tehát perezés, vagy alponttal való jelölés esetén is sorrendben követik egymást a kiegészítő határpontok. Fontos szabály, hogy bármilyen jelzés is szerepel a határkövön (határjelen) azt csak a műszaki okmányokban meghatározott sablonok alapján lehet felfesteni.

A számozás alapvetően két részből áll, amelyet viszonylattól függően szakaszjelölés mutat. Ez lehet római szám, mint például a szlovák viszonylatban, de lehet nyomtatott latin betű is, amely az ukrán és szlovák viszonylaton kívül minden viszonylatunkra jellemző. Az ukrán viszonylat nem került szakaszolásra, itt 1-től folyamatos a számozás. A szakasz jelölésén kívül megtaláljuk a szakaszon belüli határpont pontos számát is. Ezek alapvetően fő számként egy-egy egész számot jelölnek, azonban két egész szám között szükség szerinti mennyiségben alszámozásokat is találhatunk, például „B.19.”. Ez azután további alszakaszokra is osztható, mint például „C.98.5a.”. Ezeknek közös jellemzőik, hogy az azonos csoportba tartozó számokat ugyanolyan típusú határjelek jelölik. Tehát nem fordulhat elő, hogy a „C.” szakaszt jelző szakaszhatárhoz néhány kilométer múlva „C.19.” számot tartalmazva ismét előforduljon. A „C.” jelölésű határhoz hasonló határvet legközelebb csak „D.” jelöléssel lehet megtalálni.

A veszélyeztetett határjelek áthelyezhetők biztonságosabb helyre, de az eredeti számozásukat ezek az áthelyezett határjelek megtartják. Az áthelyezésre akkor kerül sor, ha a határjel korábbi helye valamilyen természetes vagy mesterséges terepváltozás során veszélynek van kitéve. Ilyen például, ha a folyó bemossa a partot és a határjel belecsúszik (vagy belecsúszna) a mederbe, vagy ha valahol határon átvezető utat, hidat építenek és az út, híd nyomvonalában van a határjel elhelyezve.

Azt, hogy mi indokolja fő-, szakasz-, mellék- stb. határkövek elhelyezését, azt a határvonal menete, láthatósága nagyban befolyásolja. Vannak olyan helyek ahol a határjeleket, határköveket sűríteni kell (egymástól akár 50-100 méterre kell felállítani és a határvonalat jelölni) és van ahol a korábban sűrített határjeleket ritkítani kell (elégleges a korábbi 150-250 méter helyett 450-500 méterre az elhelyezésük). Egy-egy ritkítási műveletet az is indokol, hogy a határjelek karbantartása rendkívül magas költséget jelent, hiszen azok legyártása, raktározása, kiszállítása és pontos telepítése komoly logisztikai műveletet igényel.

Pusztán érdekességként meg lehet jegyezni, hogy vannak olyan határkövek, amelyek súlya eléri a 300 kilogrammot is és ezek mozgatása nem kis feladatot jelent a sokszor járhatatlan határszakaszokon.

Egyébként a határjeleken lévő jelzések elhelyezése és formája sem „öntörvényűen” történik. Annak pontos méretét, színét, vonalvezetését a kétoldalú műszaki okmányok mérnöki pontossággal, részletesen tartalmazzák. Azt is leírják ezek az okmányok, hogy az adott felirat milyen távolságra kell, hogy elhelyezkedjen a határjel tetejétől vagy aljától, illetve a határkö oldalának szélétől.

Viszonylatonként változó az egyes határkövek megjelenése. Azok formáját, méretét, anyagát akár a nemzetközi szerződés, akár a határokmányok is tartalmazhatják. A megjelölés során mindig kompromisszumra kell törekedni a szomszéd országokkal, így például ezért van a szlovák határjeleken piros „sapka”. Számunkra ez nem releváns (sőt felújításuk, karbantartásuk külön problémát is jelent), de tekintettel arra, hogy a történelem során ez így alakult ki és a szlovák fél ezt a jelölést alkalmazza körbe az államhatárain, közös megegyezéssel mi is így jelöljük a határjeleket ezen a határszakaszon.

De korábban a volt Szovjetunió és a Magyar Népköztársaság közös határszakaszán (a mai magyar-ukrán határszakaszon) is találkozhattunk érdekes jelöléssel, így például itt a két ország címerének kiöntött dombornyomata is elhelyezésre került a határjeleken. Ebben a viszonylatban találkozhatunk egyébként a rendkívül színes (a nemzeti trikolor és az ukrán bikolor imitáló) festéssel is, ami viszont csak a kicsi, fehér, központi határjel mellett a magyar és ukrán oldalon – figyelemfelhívás érdekében – elhelyezett határoszlopokra vonatkozik. Alapvetően azonban a határjelek színe fehér, ettől egy-két különleges esetben szoktak az államok eltérni.

A határtáblák kihelyezésére a vasúti, közúti hidakon kerül sor, itt a hidak korlátjain mutatja az államhatár vonalát és jelöli a két szomszéd országot. A táblák mindkét szemben lévő korláton elhelyezésre kerülnek, az országok felségjelzését elválasztó függőleges vonal leképezése az államhatár vonalát is jelzi egyben („M | ”).

A határjelek tekintetében külön említést érdemel a 20 cm széles piros sáv is, amelyet az államhatárt metsző utakon, hidakon alkalmaznak, de természetesen ezt sem minden viszonylatban. Hazánkban ez a délszláv viszonylatban jellemző inkább. A 20 cm széles piros sávot időjárásálló festéssel viszik fel az útburkolatra (műutakon, hidakon, egyéb létesítményeken), azonban az autópálya, illetve autóút esetén ezek felfestésére csak a leállósávban kerül sor.

A határjelek formája, színe egyébként szerte a Földön eltérő. Vannak olyan szimbolikus helyek, ahol látványos, monumentális formájú határköveket, halmokat emelnek. Ilyennel találkozhatunk például a Kína és Észak-Korea határán található „zászlós” határkö esetében is. Érdekes a határmegjelölés például a belga-holland határ egy részén is, ahol vannak olyan

szomszéd (holland és belga) városok, amelyek „összenőttek” és a valamikori határvonal jelölését szimbolikusan az utca térburkolatába elhelyezett színes burkolótéglák mutatják egy kávéház teraszán.

Az országok esetében azonban a hármashatárok megjelölése tűnik ki leginkább az átlagos megjelölések közül. Három-három ország igyekszik látványosan jelölni a három ország találkozását, így a mi esetünkben ezek többnyire különleges gránitépítmények. A francia-német-svájci határ találkozásán például egy hatalmas fém ovális oszlop jelzi a három ország közös pontját.

A határjelek önmagukban történő elhelyezése azonban nem elegendő. Egy-egy kidőlt, megsemmisült határjel visszaállítása komoly mérési, számítási folyamatok eredménye és nem egyszer adhatna vitát két ország között. Éppen ezért általában a legelső kijelöléskor a határjel alatt egy úgynevezett földalatti jelet is elhelyeznek, mely a határkő eltávolítását követően is mutatja a határpont pontos helyét. Ezt a földalatti jelet általában a határkő alá 20 cm-rel helyezik el, amelyen bevésik a pontos határpont helyét. A földalatti jel kerámia, beton lehet vagy korábban téglából volt. Ez utóbbi azonban nem állja ki az idők próbáját, elporlad, így ezeket folyamatosan tartósabb anyagból készült jelekre cserélik ki. A határpont pontos helyét ugyan a határjel jelöli, de egzaktan csak a földalatti jelben lehet bízni. A földalatti jel „feltalálása” a határjelek pontos helyének biztosítása érdekében szükséges. A földalatti jel elhelyezésének magyarázata rendkívül egyszerű, ugyanis ha véletlenül (vagy szándékosan) a határjel eltávolításra kerül, akkor a helyén található jel alapján visszaállítható az eredeti helyére. A földalatti jel a mai korszakban alkalmazott GPS alapú beméréseket teszi könnyebbé, egyfajta „ráerősítés” a mérésekre. Ezek a földalatti jelek jelenleg 20x20x3,5 cm nagyságúak, ugyanakkor nem kizárt, hogy ettől egyedi esetekben eltérjenek (mind formában, mind méretben).

Ahogy a fentiekben is látni lehet, rendkívül bonyolult és összetett rendszer a határok megjelölése.

Hármashatár-jelek

A határjelek közül a legszimbolikusabb megjelenésű pontok az úgynevezett hármashatár-jelek (*tirplex confinium*), melyek három ország államhatárának találkozási pontját jelölik. A hármashatár-jelek funkciójukat tekintve ugyanazt a szerepet töltik be, mint a két szomszédos állam közötti határjelek, azonban jelentőségük abban van, hogy helyüket egyidejűleg és

egyértéktve három szomszédos állam fogadja el, ami azt is jelenti, hogy bármely három országból bármely két-két ország elfogadja a csatlakozásként megjelölt pontokat.

A hármashatár-jelek egyedi megjelölése (azaz nem hasonlítható egyetlen kétoldalú határjelhez sem) egyértelműen jelzi a három ország határainak találkozási pontját. Hazánk hét szomszédját tekintve hét hármashatár-jellel kellene rendelkezünk, azonban jelenleg mindösszesen öt triplex-szet számolhatunk össze.

A hármashatár-jelek sorsáról rendelkezni kell, ennek egyik legjobban bevált – és a későbbi esetleges viták elkerülése érdekében bevezetett – gyakorlata az önálló nemzetközi megállapodásban vagy jegyzőkönyvben való rögzítése. Ez alapvetően kettős céllal jön (jött) létre, egyrésztől rendelkezik önmagáról a hármashatár-jelről, másrésztől rendelkezik annak karbantartásáról is. Az, hogy egy adott hármashatár-jel tekintetében megállapodás vagy jegyzőkönyv rendelkezék, a megfelelő jogalap (illetve a szabályozandó kérdés) dönti el. Amennyiben bármely nemzetközi szerződés jogalapot biztosít arra, hogy az érintett országok kormányai rendelkezzenek a hármashatár-jelről, akkor önálló megállapodás megkötése lehetséges és ezen kereteken belül biztosítható a jogalap a nemzetközi kötelezettség vállalására is. Amennyiben hiányzik az olyan felhatalmazás, amely alapján olyan nemzetközi megállapodásnak minősülő szerződést kössenek, amely további kötelezettséget generálhatna, akkor a legegyszerűbb módja a feladatok megosztásának, ha azokat jegyzőkönyvbe foglalja a három érintett ország erre felhatalmazott intézménye. Természetesen egyetértés esetén egy nemzetközi megállapodás – megfelelő előkészítés mellett – akár két, három év alatt is létrejöhet (aláírt és hatályba léptetett), míg van olyan jegyzőkönyv, amelyet nyolc éven keresztül javítottak, módosítottak, tárgyaltak az érintett felek.

A nemzetközi megállapodások, jegyzőkönyvek általában azonos tartalommal épülnek fel, mindössze értelemszerűen a konkrétumok terén térnek el egymástól. Ez azt is jelenti, hogy a jegyzőkönyvben nem lehet rendelkezni olyan feladatokról, amelyek bármely államra nézve kötelezettséget keletkeztetnek, mivel ez az állami szuverenitást érintené. Ehhez már egy magasabb szintű kormány- vagy államközi döntés szükséges. A jegyzőkönyv így csak a meglévő tényeket rögzítheti, esetleg kitérhet az azt aláíró szakmai szervek közötti munkamegosztásra.

A hármashatár-jelről rendelkező megállapodások, jegyzőkönyvek egyedisége, hogy mellékletként csatolásra kerülnek az adott hármashatár-jel homlokzatrajzai, méretei, esetleg fényképei, vagy annak környezetét ábrázoló, úgynevezett ortofotó térképek.

Szomszédos országok közötti határjelek

A hármashatár-jeleknél lényegesen népesebb tábor a két ország között húzódó határszakasz megjelölését és láthatóságát biztosító határjelek családja. A két ország között létező határjeles szerződés nem minden esetben határozza meg egyértelműen, hogy milyen határjeleket kell, vagy lehet alkalmazni a határvonal megjelölésére. Az elmúlt évszázad során kialakított hazai gyakorlat, illetve a nemzetközi példák során alkalmazott határmegjelölések alapján a szakaszokat és alszakaszokat külön határjelek szemléltetik.

Magyar-osztrák államhatár határjelei

A magyar-osztrák viszonylatban alkalmazott határjelek nagy része a többi viszonylatban alkalmazott vasbeton, beton határjelekhez hasonlóan került kivitelezésre, azonban vannak olyan különleges helyek is, amelyek egyedi határjelek készítését és egyedi módon történő kihelyezést, jelölést követelnek meg.

Az általános értelemben vett határjelek között négy határjelet, pontosabban határkövet kell megemlíteni, mégpedig:

- a szakaszhatárkövet;
- a főhatárkövet;
- a közösleges határkövet és
- a közbeiktatott határkövet.

Magyar-szlovák államhatár határjelei

A magyar-osztrák viszonylatú határjelektől eltérően, a magyar-szlovák viszonylatban az államhatár megjelölését biztosító határjelek tekintetében részletesebb leírást találunk a két ország között az államhatár rendjének szabályozása érdekében kötött nemzetközi szerződésben. E szerződés 4. Cikke részletesen szabályozza, hogy a közös határszakaszt milyen határjelekkel kell megjelölni. A szerződés értelmében a határvonal menetét jelölő határjeleket négy csoportra osztották, ugyanakkor a határjelek fajtái két csoporton belül ugyanazok, mindössze azok elhelyezése miatt került külön megjelölésre.

A szerződés alapján e viszonylatban így megkülönböztetünk:

- hármashatárpontot megjelölő határjelet;
- szakaszhatárköveket;

- főhatárkövet;
- mellékhatarövet;
- közbeiktatott határkövet és
- faoszlopot.

Magyar-ukrán államhatár határjelei

A viszonylatban hatályban lévő nemzetközi szerződés²³ nem tartalmaz a határjelekre vonatkozó konkrét leírásokat, azokat a redemarkációs okmányokra bízta. Ezen okmányokban van meghatározva a határjelek elhelyezése, alakja, fajtája, mérete és színezése.²⁴ E viszonylat egyik jellegzetessége a határjelek megjelenése, amely azok látványos elhelyezésében és színezésében ölt testet.

A viszonylat nincs szakaszokra osztva, mint például az osztrák vagy a szlovák határszakasz, így a határjelek számozása is növekvő sorrendben követi egymást 1-336 között, mindenféle egyéb megjelölés nélkül.

A határkövek (határjelek) a szárazföldi határon alapvetően kétfélék. A páratlan jelek csúcsban végződő gúla alakúak, míg a páros határkövek csúcs nélküli hasábok. A határjeleket pluszba 1-1 irányoszlop (pontos nevükön *határoszlop*) jelöli, melyek a határkötől ugyanolyan távolságra helyezkednek el magyar és ukrán területen.

Magyar-román államhatár határjelei

A magyar-román államhatáron elhelyezett határjeleket nemzetközi szerződés²⁵ tartalmazza, amely öt féle módot ír elő a megjelölésre. Ezek szerint magán a határvonalon főhatárkövek, közbeiktatott határkövek és szakaszvégek, azon a határvonalon, ahol a közvetlen megjelölés nem alkalmazható egyoldalú, páros vagy váltakozó határkövek és sokszögek találhatók. Árterületen vagy ingoványos részeken határoszlopokkal jelölik az államhatár vonalát, hiszen itt a kövek csak rendkívül nehéz és költséges módon lennének elhelyezhetőek.

²³ A Magyar Köztársaság és Ukrajna között a magyar-ukrán államhatár rendjéről, a határkérdésekben való együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló, Kijevben, 1995. május 19-én aláírt Szerződés (kihirdette az 1998. évi LV. törvény).

²⁴ A Magyar-Ukrán Határbizottság nyolcadik ülészakán, 2004. december 10-én fogadta el azt a jegyzőkönyvet, melynek mellékletei tartalmazzák a határjelek típusait és karbantartásuk módját.

²⁵ A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Román Szocialista Köztársaság Kormánya között, a magyar-román államhatár rendjéről, határkérdésekben való együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló, Budapesten, 1983. október 28. napján aláírt Egyezmény (kihirdette a 2009. évi XII. törvény).

Az utakon és egyéb létesítményeken fémplakettek, illetve piros sáv, valamint a hármashatárokon különleges (gránit)határkövek találhatóak.

Magyar-szerb államhatár határjelei

A magyar-szerb államhatár határjelei kísérteties hasonlóságot mutatnak a magyar-horvát és a magyar-szlovén államhatár határjeleivel. Ennek oka rendkívül egyszerű, ezeket a határszakaszokat összefoglaló néven délszláv határszakasznak hívjuk, mivel ezek korábban egy országot, Jugoszlávia elődjét alkották. A határok kitűzése és elhelyezése (ezen belül természetesen a határjelek formájának, típusának meghatározása) még az egységes Jugoszlávia meglétekor került kialakításra. Az elmúlt évtizedekben bekövetkezett önállósodás óta eltelt időben minden szakaszon minimális eltérések ugyan kialakultak az államhatár megjelölésének gyakorlatában, azonban az elhelyezett határjelek nagy része azonos. Éppen ezért a magyar-horvát és magyar-szlovén szakaszon tárgyaltak során az azonosságokra csak utalást fogunk tenni, mindössze a különbségekre helyezzük a hangsúlyt.

Magyar-horvát államhatár határjelei

A magyar-horvát államhatáron elhelyezett határjelek a magyar-szerb határjelekkel analóg módon történik, illetve történt. Mindössze az elmúlt években a két viszonylat megkülönböztetéseként a fentebb említett I. típusú határjelet a horvát viszonylatban I. típusú határoszlopnak, a III. típusú határjelet III. típusú határoszlopnak nevezik. E viszonylatban II. típusú határoszlop nincs. Van viszont úgynevezett IV. típusú határjel (tehát nem határoszlop), amely az ukrán viszonylatban tárgyalt műanyag oszlophoz hasonló formájú, színű és feliratú határjel.

Magyar-szlovén államhatár határjelei

A három délszláv viszonylat korábban egységes jelölésének megkülönböztetése érdekében a magyar-szlovén viszonylatban nem római számokkal, hanem betűkkel különböztetik meg az egyes határjeleket. Ennek megfelelően a fent tárgyalt I. típusú határoszlopot (szerb) vagy I. típusú határjelet (horvát) ebben a viszonylatban „A” típusú határjelnek nevezik. A II. típusú határoszlop megnevezése „B” típusú határjel, míg a III. típusú határoszlop elnevezése „C”

típusú határjel. Ezek mérete, színe, feliratozása és logikája a fentebb tárgyaltakéhoz hasonló, ugyanakkor a szlovén felségjelzés „RS”.

A viszonylatban találunk egy úgynevezett „D” típusú (oszlop alakú) határjelet is, ez az „A” típusú határjelhez hasonló módon kerül elhelyezésre, azaz vagy az államhatár vonalán, vagy az adott ország területén, így közvetetten jelöli a határpontot.

A határvizek

A határkérdések egyik legkényesebb pontja a határvizekkel függ össze. A határvizeken húzódó államhatár megállapítása, kijelölése, a határvizeken folyó turizmus és gazdasági tevékenység miatt sokkal bonyolultabb kérdést jelent, mint a szárazföldi határok esetében. A határvizek témája éppen ezért külön részt képez a nemzetközi együttműködésben, mind a határjeles, mind a határrendi szerződések a szárazföldi határok kérdéskörétől elkülönítetten kezelik. A folyóvizek folyamatos mederváltozása néhány év alatt látványosan képes megváltoztatni az államhatár természetben meglévő „*menetét*”, így mindig figyelembe kell venni azt, hogy egy konkrét határfolyó esetében a határokat fixnek (azaz állandónak) vagy változónak (a folyó menetével megegyezőnek) kell-e tekinteni.

Határvíz értelmezése

A határvíz fogalma több helyen is megtalálható, több nemzetközi szerződés definiálja. Ezek a fogalmak megközelítőleg fedik egymást, azonban vannak olyan plusz ismérvek, amelyek viszonylati specialitásukból adódóan eltérnek egymástól. Ilyen ismerv például a határvíz határvonaltól való kiterjedésének távolsága. Sőt, találkozhatunk olyan szabályozásokkal is, hogy ugyanazon viszonylatban a határjeles és a határrendi szerződés csak közelítőleg azonos definíciót használ a határvíz fogalmára, melynek oka, hogy más szabályok (például az „*államhatártól való távolságok*”) vonatkoznak az államhatár megjelölésére és más szempontok a határrendsértések kivizsgálására.

A határjeles szerződések foglalkoznak a határvizekre vonatkozó különös szabályokkal is, mint például az azon végzett kedvtelési célú tevékenységekkel, munkavégzéssel, fenntartással stb., de ami ennél is fontosabb, ezek a szerződések határozzák meg a folyók, tavak esetében a határvonal menetét és haladását is.

A határvíz fogalmának megismeréséhez több forráshoz is nyúlhatunk, de érdemes egy általános megfogalmazással kezdeni, azaz egy olyan definícióval, amelyet szinte minden

állam elfogadhatónak tart. Erre legalkalmasabbnak egy olyan nemzetközi szerződés bizonyul, amely foglalkozik a határvizekkel és ahhoz különböző országok (Magyarország is) csatlakozott. 1992-ben Helsinkiben írták alá a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó egyezményt,²⁶ mely értelmezései között tartalmazza a határvíz fogalmát is. Ez alapján annak „*tekinthető bármely felszíni vagy felszín alatti víz, amely két vagy több állam között jelöli vagy keresztezi a határokat, illetőleg azokon halad; ...*”. E fogalom alapján viszonylag egyszerűnek tűnik a határvizek beazonosítása, tehát egyértelműen azok a vízfelületek (folyók, tavak, patakok stb.), földalatti vizek (például a barlangok tavai, folyói) amelyek önmagukban jelölik a határokat, tehát természetes határvonalként funkcionálnak, vagy amelyeken áthalad (keresztezi vagy metszi) a határvonal. Ez utóbbi pontosítását a helsinki egyezmény nem adja meg, tehát nem szól arról, hogy a határvonaltól számítottan milyen távolságig kell értelmezni a határvizet. Mivel ez utóbbi hiányzik, feltételezhető, hogy e nemzetközi szerződés érdekében ilyen esetben az egész tavat (tehát például a Fertő-tavat) határvíznek kell tekinteni (ami egyébként az egyezmény célját figyelembe véve elfogadható). E fogalomnál egyértelmű az is, hogy a természetes vízfolyások, vízfelszínek mellett a mesterséges úton létrehozott bányatavak, csatornák is annak számítanak („*bármely...víz*”).

A helsinki egyezmény fogalmánál azonban néhány tekintetben lényegesen pontosabb definíciókra van szükség a két- vagy többoldalú határrendi együttműködés érdekében, így az egyes államok egymás között bővebben, pontosabban magyarázzák a határvíz fogalmát.

Nemzeti szempontból az államhatárról szóló törvényünk egy viszonylag egyszerű magyarázatot ad a határvízre, azonban azt csak nemzetközi szerződés hiányában lehet egy adott viszonylatban alkalmazni.²⁷

Határvíznek kell ilyen szempontból tekinteti minden olyan természetes vagy mesterséges, felszíni vagy felszín alatti, folyó- vagy állóvizet, amelyen a határvonal halad, vagy amelyet a határvonal metsz, azaz amelyen áthalad. Azt a vízszakaszt, amelyen a határvonal halad, teljes szélességében (a partokig), amelyen csak áthalad, a határvonaltól számított 50 méter szélességig kell határvíznek tekinteni.

A hazánk és a szomszédos országok között létező fogalmak között nehéz megtalálni azt a közös definíciót, amely minden viszonylatot érintően megfelelő pontossággal határozza meg a határvizet. Talán legegyszerűbben úgy lehetne megfogalmazni, hogy *mindazon természetes és*

²⁶ Magyarországon kihirdette a 130/2000. (VII. 11.) Korm. rendelet, hatályba lépett 1996. október 6-án. Az egyezmény célként a határvizek szennyezésének megelőzését, az esetlegesen bekövetkező szennyeződések elleni közös fellépést tűzi ki.

²⁷ Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény 6. § (2) bekezdés.

mesterséges álló vagy folyóvíz határvíznek tekinthető, amelyen a határvonal áthalad (a tavaknak, folyóknak a határvonaltól a magyar partokig terjedő teljes szélessége ilyen). Ez utóbbi kijelentés néhány viszonylatban nem helytálló, hiszen felesleges lenne több kilométer hosszan annak tekinteni egy tó felszínét, de körülbelül elfogadhatónak tarthatjuk a fenti magyarázatot. Pontosításra ugyanis csak olyan viszonylatokban van szükség, ahol van olyan vízfelszín, amely esetében a távolság is számít.

Hazánk tekintetében ilyen fogalmat találunk az osztrák viszonylatban, ahol határvíznek tekintjük mindazokat az álló- vagy folyóvízi szakaszokat, amelyeken a határvonal húzódik, vagy amelyeket a határvonal metsz úgy, hogy ez utóbbi tekintetében a határvíz kiterjedése az államhatártól számított kétszáz-kétszáz méterig terjed, azaz összesen maximum egy négyszáz méter széles sáv. Így tehát a Fertő-tó nem teljes egészében számít határvíznek.

Román viszonylatban viszont már csak ötven-ötven méter távolságig számít határvíznek az a természetesen vagy mesterséges álló- vagy folyóvíz szakasz, amelyet az államhatár metsz. Az ilyen, viszonylag pontos meghatározásoktól eltérően például a szlovák viszonylatban való szabályozás mindössze annyit mond ki, hogy határvíz a folyók és állóvizek mindazon természetes része, amelyen az államhatár halad, vagy amelyet az államhatár metsz.

Ukrán viszonylatban a szerződés sem határrendi, sem határjeles részénél nem találjuk meg a határvíz fogalmát. Egy olyan nemzetközi szerződést kell így alapul vennünk, amely azt definiálja. Ez pedig nem más, mint a két ország között létrejött, a határvizekkel kapcsolatos vízgazdálkodási kérdéseket taglaló egyezmény.²⁸ Ennek alapján határvíznek kell tekinteni mindazon felszíni vízfolyásokat vagy felszín alatti vízfelületeket, amelyek az államhatárt alkotják vagy metszik, illetve amelyeket az államhatár metsz. Ez a megközelítés a korábban tárgyaltakat tekintve már „*kétirányú*”, ugyanis ebben a viszonylatban nemcsak az számít határvíznek, amely természetes jellegéből adódóan határvonalat (és így államhatárt) meghatározó tényező, hanem az is, amely „*csak azért lett*” határvíz, mert a határvonal azon áthalad vagy azt érinti.

A délszláv viszonylat szabályozásának megismeréséhez az ukrán viszonylathoz hasonlóan a határvizeket érintő vízgazdálkodásról szóló szerződéseket kell megemlíteni. Ezek a szerződések viszonylag újnak mondhatóak, hiszen két viszonylattal (szlovén és horvát) külön-külön egyezményeket kötöttek e témában.

²⁸ A Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a határvizekkel kapcsolatos vízgazdálkodási kérdésekről szóló, Budapesten 1997. november 11-én aláírt Egyezmény (kihirdette a 117/1999. (VIII. 6.) Korm. rendelet).

Mind szlovén,²⁹ mind horvát³⁰ viszonylatban a vízgazdálkodással kapcsolatos egyezmények alapján határvíznek kell tekinteni a közös határt képező és a közös határ által átmetszett vízfolyásokat (mindkét egyezmény ugyanazt a meghatározást használja, ugyanazon kontextusban). Sajnos az egyezmények ettől többet (már ami a határvíz definiálását illeti) nem mondanak ki, így az sem derül ki, hogy milyen kiterjedésben kell értelmezni azt.

Azonban a sor nem lenne teljes, ha nem említénénk a határvíz definiálásával kapcsolatban a szlovák, a román és az osztrák viszonylatokban megkötött, határvizek, határterületek vízgazdálkodási kérdésiről szóló szerződéseket.

Szlovák viszonylatban külön cikkben, területi hatályként határozza meg a határvizet az egyezmény.³¹ Ennek alapján határvízként definiálja azoknak a folyóknak, természetes vízfolyásoknak, valamint a csatornáknak olyan szakaszait, amelyekben az államhatár halad, továbbá a felszín vagy felszín alatti vizeknek az államhatár által metszett szelvényeit. Ez a fogalom szintén semmi újat nem ad a határrendi egyezményben már megismert fogalomhoz képest, ugyanakkor a természetes vízfolyások mellett a mesterségesen létrehozott vízfolyásokat (csatornákat) is megemlíti.

Római viszonylatban a határvízi egyezmény alapján³² határvíznek kell tekinteni minden olyan felszíni és felszín alatti vizet, amelyek a két ország államának határát kijelölik, keresztezik vagy azokon találhatóak. Ez a fogalom némileg bővebb, mint a határrendi egyezmény által meghatározott definíció, itt ugyanis már egyértelmű az is, hogy a felszín alatti vizekre is kiterjed a határvíz fogalma.

Az osztrák vízgazdálkodási egyezmény³³ nem a határvíz fogalmát adja meg, azt ugyanis a már említett határjeles egyezményre bízta. A vízgazdálkodási egyezmény a határmenti vizeket definiálja és itt kettős meghatározást említ. Egyrészt a szoros értelemben vett határvizeket (korábbi definíció, de konkrét távolság meghatározása nélkül), másrészt a határt metsző, továbbá a határral szomszédos és mindkét ország területén az államhatár

²⁹ A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovén Köztársaság Kormánya között a vízgazdálkodási kérdések tárgyában, Ljubljánban 1994. október 21-én aláírt Egyezmény (kihirdette a 41/2001. (III. 14.) Korm. rendelet).

³⁰ A Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között vízgazdálkodási együttműködés kérdésében, Pécsen 1994. július 10-én aláírt egyezmény (kihirdette a 127/1996. (VII. 25.) Korm. rendelet).

³¹ A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság Kormánya között a határvizek vízgazdálkodási kérdéseinek szabályozásáról szóló, Budapesten 1976. május 31-én aláírt Egyezmény (kihirdette az 55/1978. (XII. 10.) MT rendelet).

³² A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a határvizek védelmi és fenntartható hasznosítása céljából folytatandó együttműködésről szóló, Budapesten 2003. szeptember 15-én aláírt Egyezmény (kihirdetve a 196/2004. (VI. 21.) Korm. rendelet).

³³ A Magyar Népköztársaság és az Osztrák Köztársaság között a határvidék vízgazdálkodási kérdéseinek szabályozása tárgyában, Bécsben, 1956. április 9-én aláírt egyezmény (kihirdette az 1959. évi 32. törvényerejű rendelet).

vonaltól számított hat-hat(!) kilométer sávban lévő vizeket. Itt már konkrét visszautalást találunk egy másik hatályos egyezményben (határjeles egyezményben) megfogalmazottakra.

A fenti szerződések határvízet érintő meghatározásai során figyelembe kell venni azt a tényt is, hogy a vízgazdálkodási feladatok végrehajtásának területi igénye lényegesen nagyobb, mint a határjeles feladatok ellátása. Addig, míg ez utóbbi közvetlenül a határvonal mentén realizálódik (maximum néhány tíz, esetleg száz méterre távolodik el a határvonaltól), addig az előbbi munkatér igénye több kilométer is lehet (vízszennyezés elleni fellépés, árvízvédelmi tevékenység stb.).

A határvizek védelmét érintő egyes egyezményeknél érdemes megjegyezni azt is, hogy a határvíz jellegéből adódóan szigorú szabályok kötik az ilyen egyezményekben foglaltak végrehajtására létrehozott szervek tevékenységét. Ez a tevékenység pedig szorosan kapcsolódik a határbizottságok illetékességéhez, ugyanis a határvizek védelmében illetékes szervek tevékenységük során kötelezettséget vállalnak arra vonatkozóan, hogy „óvakodnak” minden olyan tevékenységtől, amellyel az államhatárt megváltoztatnák (pontosabban nem változtatják meg azoknak a határfolyóknak és vízfolyásoknak a medrét, amelyeken az államhatár húzódik). Ha azonban a vízgazdálkodási tevékenység az ilyen vízfolyások, medrek megváltoztatását igényelné (például egy későbbi katasztrófa elkerülése érdekében), akkor ahhoz külön kétoldalú szerződést kell kötniük. Amennyiben a vízgazdálkodási szempontú munkákat végzik, úgy a határjeleket nem károsíthatják, illetve a viszonylatban illetékes határbizottság hozzájárulása nélkül helyzetüket nem változtathatják meg.

Ilyen jellegű munkák egyik példája az árvízi védekezésben valósul meg, amikor a folyó töltését magasítják vagy erősítik meg. Erre konkrét példa is volt 2011-ben a beregi árvízvédelmi töltések megerősítésekor. Ebben az esetben mintegy 1 méter magasságban emelték meg a töltést és a megemelést a 336. számú határjelet veszélyeztette (a szintmagasság emelése miatt a középponti határjel és a két határoszlop eredeti helyén már nem volt megtertartható). A töltésmegerősítő munkálatok elvégzése során a kivitelező megkereste a magyar-ukrán Határbizottságot és kérte a határjel áthelyezését. A Határbizottság magyar küldöttsége megkereste ukrán partnerét, majd a válasz alapján tájékoztatta a kivitelezőt. A végrehajtás során a határjelet a Lechner Tudásközpont Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság Földmérési, Távérzékelési és Földhivatali Főosztály szakemberei kiemelték és biztonságos helyre szállították. A töltésmagasítás végeztével annak pontos helyét kimérték és az ukrán fél képviselőinek jelenlétében visszaállították. A felmerülő költségek természetesen a kivitelezőt terheltek.

A határvíz definiálása azért is fontos, mert sok kötelezettség társul hozzá. Ezek a kötelezettségek (sok esetben kifejezetten tiltások) kiterjednek a határvízen való közlekedésre, az azon való horgászatra, halászatra, a parton való kikötésre.

A határvonal megállapítása a határvízen

A határvonal (és az államhatár) kijelölése, megállapítása és újramegállapítása a határvizeken sokkal bonyolultabb feladat, mint szárazföld esetében. Ennek oka egyszerű, a víz folyamatosan változtatja helyzetét, medrének vonulatát, kiterjedését. Éppen ezért a határjeles szerződések mindegyike külön szakaszokat szentel a határvonal vízen történő megállapításának.

A viszonylag egyszerűbb eset akkor áll fenn, ha a határvonal menetét a víz esetében fixnek veszik, azaz ha az államhatár menete nem változik meg akkor sem, ha a terepen természeti változások következnek be. Komolyabb feladat, ha mozgó határként definiálják a vízi határszakaszokat, hiszen ilyenkor a víz változásával együtt változik az államhatár menete is, amely változás sok egyéb változást is magában foglal, például a part menti területek hovatartozásának kérdését is.

Magyar-osztrák viszonylatban a vízi határszakasz fix, azaz nem változik meg. Amennyiben mégis beáll a folyókon, csatornákon olyan változás, amely miatt a víz „*határvonalat betöltő szerepe*” nem lesz egyértelmű, akkor gondoskodni kell a vizek partjainak olyan irányú fenntartásáról, hogy a határvíz lehetőleg az eredeti helyén (medrében) maradjon. Ezt természetesen nem kell mindenáron végrehajtani, hiszen ha az ilyen beavatkozás nem áll arányban a vízgazdálkodási szerződésben foglalt előnyökkel (érdekekkel), akkor az ilyen beavatkozásoktól el lehet tekinteni.

A fenti generális szabályoktól eltérés volt például, amikor a Pinka-folyó szabályozása és a Csík-patak szabályozása következtében újra megállapították a határvonalat. E kiigazítások következtében úgynevezett területcserékre került sor, amikor is a Pinka-folyó miatt 6 725 m², a Csík-patak miatt pedig 4 791 m² nagyságú területek cseréltek gazdát.³⁴

Az osztrák viszonylathoz hasonlóan fix határokról beszélünk a délszláv viszonylatokban is, így ott az államhatár állandó és változatlan, függetlenül a bekövetkező természetes vagy mesterséges változásoktól. Amennyiben a vízfolyás medre változik, akkor a határvonal nem

³⁴ A Magyar Köztársaság és az Osztrák Köztársaság között a közös államhatár láthatóságának biztosításáról és az ezzel összefüggő kérdések szabályozásáról, a Magyar Népköztársaság és az Osztrák Köztársaság által 1964. október 31-én aláírt és 1987. április 29-én módosított és kiegészített Szerződés módosításáról és kiegészítéséről szóló, Budapesten 2002. április 8-án aláírt Szerződés (kihirdette a 2006. évi LXXXIV. törvény).

módosul, az továbbra is ott húzódik ahol ki lett jelölve. Ennek megfelelően időszakonként az adott határszakaszon az államhatár váltakozva húzódhat szárazföldön vagy vízen, attól függően, hogy a sors szeszélye hogyan alakítja a folyók medrét.

Ugyancsak fix határokról rendelkezik a magyar-ukrán határjeles szerződés is, az államhatár a határfolyókon (például a Tiszán), a patakokon és a csatornákon változatlan és úgy halad, ahogy azt annak idején meghatározták az adott határszakaszcól készült redemarkációs okmányok. A határfolyókban lévő szigetek hovatartozása a határvonaltól függ, tehát ahhoz viszonyított elhelyezkedése alapján tartozik Magyarországhoz vagy Ukrajnához. A szigeteket a határfolyókon egyébként mindig sorszámozzák és ugyanúgy felméri (redemarkálják), mint a határvonal többi részét.

A szlovák és román viszonylatban valamivel problémásabb a helyzet, itt ugyanis a határvizek esetében változó határvonalról beszélünk.

Szlovák viszonylatban különbséget kell tenni a hajózható és a nem hajózható vízi szakaszok között. Ez ismételtén egy nehéz kérdés mivel azt, hogy egy folyószakasz hajózható-e vagy sem, külön szabályozás³⁵ tartalmazza (témánknak nem része az egyes szakaszok ilyen tartalmú ismertetése). Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy határvíz tekintetében nemzetközi víziutakat kell figyelembe vennünk.³⁶

A határvonal nem hajózható folyók, patakok, csatornák esetében a meder közepén halad, a hajózható vizek esetében pedig a hajózási kisvízszintnek megfelelő fő hajózó meder³⁷ közepe. A nem hajózható vízi szakaszok esetében a határvonal helyszíni meghatározásánál csak a főmeder adatait veszik figyelembe (az öblöket, ágakat figyelmen kívül kell hagyni). A helyszíni felmérés során azt a vonalat tekintjük határvonalnak, amely a két parttól (pontosabban annak kiegyenlített vonalától³⁸) azonos távolságra van. A sorozatos felmérések eredményeit képzeletben összekötik és az így kialakult vonal számít a határvonalnak. Amennyiben nem lehet a partok kiegyenlített vonalát megállapítani, akkor a határvíz közepének a kisvízszintnek megfelelő meder közepét³⁹ kell figyelembe venni.

³⁵ A hajózásra alkalmas, illetőleg hajózásra alkalmassá tehető természetes és mesterséges felszíni vizek víziúttá nyilvánításáról szóló 17/2000. (III. 7.) KöViM rendelet.

³⁶ Víziutat nemzetközi víziúttá csak nemzetközi szerződés nyilváníthat (a víziközeledésről szóló 2000. évi XLII. törvény 69.§ (2) bekezdése).

³⁷ Az év legalább 240 napján vagy a hajózási szezon 60%-ában fennálló vízszintet tekintjük hajózási vízszintnek (a hajózásra alkalmas, illetőleg hajózásra alkalmassá tehető természetes és mesterséges felszíni vizek víziúttá nyilvánításáról szóló 17/2000. (III. 7.) KöViM rendelet).

³⁸ Rendkívül bonyolult kérdés meghatározni a kiegyenlített partvonalakat, jelenleg is vannak nemzetközi viták annak meghatározásának módjáról. A partvonalak kiegyenlítése alapvetően a szemközti partok meghatározott szakaszainak egyenesbe hozása (elméletben történő „levágása”) a pontos mérések érdekében.

³⁹ Kisvízszintnek tekintjük a tartósan alacsony vízállást, mely vízi szakaszonként eltérő.

A határvonal mindig alkalmazkodik a meder vonalában bekövetkezett természetes változásokhoz. Amennyiben nem természetes úton történt a meder változása, abban az esetben a két ország külön megállapodása alapján kerül sor a határvonal változtatására (azaz csak akkor, ha ezt mindkét fél akarja).

A természetes úton bekövetkezett mederváltozás esetén is van kivétel, mégpedig akkor, ha ilyen esetben a partmenti telkek, építmények, műszaki vagy egyéb létesítmények, berendezések (például vízi erőművek) állami hovatartozása megváltozna, akkor a határvonal menete marad az eredeti helyén (abban a mederben ahol korábban is haladt). Amennyiben például a Hernád folyó egy áradás következtében kiöntene, és olyan új mederben folytatná útját, amely az eredeti medertől 100 méterre húzódik, akkor az egyik ország területen lévő nyaraló a határjeles egyezmény értelmében a másik ország területére kerülne át (hiszen a folyó változásával változik az államhatár is). A határjeles szerződés előírásai éppen az ilyen eseteket és az ebből eredő esetleges vitákat kívánják megelőzni.

Új meder esetén új határvonal megállapításában (áthelyezésében) a két félnek meg kell egyeznie. Amennyiben ilyen megállapodás nem jön létre, akkor a változástól (annak bekövetkeztétől) számított egy éven belül az egyik fél kérheti, hogy a vizet az eredeti medrébe tereljék vissza (amelynek megvalósítása csak közös költségviselés árán lehetséges). Tekintettel arra, hogy egy ilyen visszaterelés költsége meglehetősen horribilis összegeket emésztene fel, nem hihető, hogy a közeljövőben sor kerülne erre a műveletre egyetlen egy folyó, patak esetében sem. Egyébként az ilyen jellegű beavatkozás már a határvízi bizottság hatáskörét is feszegeti, így legalább két bizottság négy küldöttségének kellene megállapodnia a végrehajtásban. Az már csak részletszabály, hogy egy esetleges visszavezetésig mindkét érintett országot megilleti ugyanaz a vízhasználati jog, amely a korábbi jog alapján járt (e jog gyakorlásának módját egyébként a határőrizeti szerveknek kell megállapítaniuk).

Érdekes jogi problémát vetett fel a gyakorlatban, hogy a magyar-szlovák határvízi bizottság az Ipoly folyó medrének megóvása érdekében – egy nagyobb árvízet követően – sarkantyúkat alakított ki, kotrásokat, sóderszórásokat alkalmazott. A meder így megközelítőleg visszatért eredeti helyébe, ám a szerződés alapján ez mesterséges beavatkozásnak minősült, amihez viszont nem alkalmazkodhat a határvonal. Ettől függetlenül a természetes változások által történt mederelfajuláshoz ugyan alkalmazkodnia kellett volna, viszont ezt az eltelt időszakban nem mérték fel az illetékes szervek. Így bekövetkezett az a helyzet, hogy a határokmányok és a határvíz természetbeni helyzete ugyan megegyezett, viszont a szerződés szerinti határvonalnak a helyreállítás előtti, egy-két évig élő medervonalban kellett volna haladnia.

Természetesen ez esetben a felek nem ragaszkodtak a szerződés előírásainak merev betartásához.

Amennyiben a közös megállapodás (új meder, új határvonal) tekintetében nem jutnak közös nevezőre az érintettek, akkor vegyesbizottságnak kell kitűznie az eddigi határvonalat és azt fel kell tüntetni a műszaki határokmányokban. Ilyen kitűzés során lehetőség van arra, hogy a folyókban, patakokban korábban meglévő tört vagy görbe vonalú határvonalat kiegyenesítsék. A szigetekre vonatkozóan fő szabály az, hogy a határvonal megváltoztatásával azok állami hovatartozása nem módosul, kivéve, ha ebben az érintettek külön megállapodást kötnek.

A határvíz folyamatos változása miatt annak meghatározott időszakonkénti felmérését végre kell hajtani és az így felmért új határvonalat okmányolni kell. A változásokat mindig közösen (magyar és szlovák műszaki szervek) állapítják meg.

Román viszonylatban – mivel szintén mozgó határvonalról beszélünk – el kell határolni a hajózható és nem hajózható folyókon kijelölt határvonalat. A hajózható folyókon a határvonal a fő hajózóút középvonalában van és a természetes változásokat követve az államhatár együtt mozog a folyó (fő hajózóútjának) középvonalával. Ez alól egyetlen kivétel van, mégpedig a Maros folyó bizonyos szakasza. A szabályozott részen ugyanis a határvonal változatlan marad. A nem hajózható folyókon, patakokon és csatornákon a folyó középvonalát kell irányadónak tekinteni. Ez a középvonal azonban a folyó (mármint a partok) természetes változásaival magával vonja a határvonal módosulását is, azaz a középvonal áthelyeződéséhez igazodik.

A határfolyókban található szigetek a szlovák viszonylatnál írtakhoz hasonlóan területi hovatartozás alapján kerülnek egyik vagy másik országhoz sorolásra.

Végezetül a teljesség igénye nélkül néhány határvíz az egyes viszonylatokban:

- osztrák viszonylat: Fertő-tó, Pinka, Rába, Répce, Csík-patak, Hansági-főcsatorna;
- szlovák viszonylat: Duna, Ipoly, Hernád, Bodrog, Sajó, Ronyva, Felsőberecki-csatorna;
- ukrán viszonylat: Tisza, Borzsa, Csaronda, Dédai-főcsatorna;
- román viszonylat: Körösök, Berettyó, Szamos, Maros, Élővíz-főcsatorna;
- szerb viszonylat: Tisza, Ferenc-csatorna;
- horvát viszonylat: Dráva, Karasica, Kerka, Dombó-csatorna;
- szlovén viszonylat: Lendva, Kerka.

Határjelek karbantartása

A határjelek tulajdonosa az állam, így azok karbantartásáról az államnak kell gondoskodnia. A tulajdonosi jogokat a határjelek vonatkozásában a földmérési és térinformatikai államigazgatási szerv, azaz a Lechner Tudásközpont Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság Földmérési, Távérzékelési és Földhivatali Főosztály gyakorolja és ő gondoskodik a határjelekkel összefüggő adatok kezeléséről, nyilvántartásáról és időszakos karbantartásáról.⁴⁰

A karbantartási munkák részletezése előtt érdemes tisztázni, hogy az államhatárral kapcsolatos adatok (adatbázis) állami alapadatnak minősülnek. Ebbe az adatbázisba tartoznak a határjeles szerződések, a határokmányok, a határpontok és határjelek, valamint azok koordináta-jegyzékei. A határjelek által érintett földrészekre a magyar államot 50 m² erejéig határozatlan időre szóló ingyenes közérdekű használati jog illeti meg.⁴¹

A karbantartási munkálatokat az államhatáron vagy annak közvetlen közelében fekvő földek tulajdonosai vagy az azok használatára jogosultak kötelesek lehetővé tenni.

A határjelek karbantartása nem más, mint azoknak a tevékenységeknek az elvégzése, amelyek során a határjelek láthatósága mindenkor biztosított lesz, illetve funkciójukat folyamatosan be tudják tölteni. A határjelek karbantartása a határokmányoknál ismertetett tevékenységeket tartalmazza, így alapvetően a határjelek pótlását, javítását, változtatását, festését. A karbantartás előfeltétele a tisztított határnyiladék, a határjelek megközelíthetősége.

A határjelek pótlása a már nem javítható vagy eltűnt határjelek helyett új határjelek elhelyezését (bemérését, beásását, újraállandósítását) jelenti. A legdrágább és a leginkább időigényes formája a határjel karbantartásának, ugyanakkor a helyszínre kell vinni az egyébként is több mázsás köveket, tehát meglehetősen komoly fizikai feladatot jelent.

Javításra akkor kerül sor, ha a rongálódás a határjelen nem jelentős és megfelelő anyagokkal (a mindennapi kereskedelemben is kapható fali kiegyenlítő anyagokkal) kipótolható, vagy a letört darabok visszaragaszthatóak. A javítás után a festést is el kell végezni. A javítással szemben elvárás, hogy időtálló legyen, tehát lehetőség szerint az első fagy ne repessze le a pótolts részeket.

A határjelek változtatása egyrészt az azok cseréjét, másrészt a rajtuk lévő felirat módosítását jelentheti. A felirat változtatására – mint ahogy azt a korábban leírtaknál már láthattuk – elég gyakran kerül sor és ez több ezer határjel esetében meglehetősen hosszú időigényes munka.

Határnyiladék és tisztítása

⁴⁰ A földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 2012. évi XLVI. törvény 26. § (1) és (2) bekezdés a) pontja.

⁴¹ u. o.

Az államhatár láthatóságának két összetevője közül a leglátványosabbak a már tárgyalt határjelek, hiszen azok önmagukban megmutatják a határvonal pontos helyét, a legjobb esetben pedig annak vonulatát is. A másik összetevő a határnyiladék, mely megfelelő karbantartás esetén a határvonal menetének, a határjelek összeláthatóságának biztosítékát jelenti. A határnyiladék egy olyan, a magas növényzettől megtisztított sávot jelent, amely a határvonalon fut. Ebből kifolyólag csak szárazföldi határon értelmezhető a határnyiladék, hiszen a folyón, csatornákon, határutakon húzódó határvonal kitűzése, láthatósága nem közvetlenül valósul meg.

A határnyiladék szélessége viszonylatonként eltérő, ugyanakkor ma már maximum három-három méter széles sávot jelent (korábban nem volt ritka a nyolc méter vagy annál szélesebb határnyiladék előírása sem). A határnyiladékba értelemszerűen nemcsak a meghatározott szélességű sáv vonala tartozik, hanem a határjelek esetében azok körül egy-egy méter sugarú kör is. Ez utóbbi a közvetlen határjelek esetében nem értelmezhető, hiszen a határnyiladék tisztítása a meghatározott szélességű sáv karbantartásával egyben a határjelek körüli terület megtisztítását is jelenti, ugyanakkor a közvetett jelek esetén, ahol a határjelek nem a határvonalon állnak (például határvizek, folyók mentén) a tisztítás csak az egy méter sugarú körre vonatkozik. Mivel az államhatárok láthatóságához fontos érdek fűződik, ezért a határnyiladék karbantartása (tisztítása), az abban történő építkezések, egyéb beavatkozások szintén nemzetközi egyezményekben szabályozottak.

Az államhatárról szóló törvény általánosan fogalmazva⁴² úgy rendelkezik, hogy a határvonaltól, valamint a határjelektől számított egy méteren belül építmény alapesetben nem létesíthető. Itt figyelembe kell venni a nemzetközi szerződések előírásait és elsődlegesen az azokban meghatározottak szerint kell a nemzeti jogszabályt értelmezni. A szigorú építési szabályoktól el lehet térni, hiszen nemzetközi szerződés is adhat erre lehetőséget például közforgalmú célú utak (kerékpárutak) megépítése esetén, de határrendészeti vagy vízgazdálkodási célú létesítmények, energetikai, távközlési hálózatok, vezetékek építése esetén is biztosítható az átépítés.

Amennyiben nemzetközi szerződés nem tiltja az ilyen építkezéseket, ott külön szerződés erre nem szükséges, amennyiben pedig feltétel, akkor kétoldalú megállapodást kell kötnie erre vonatkozóan a két érintett országnak. A két szabályozási rendszer (mármint az államhatárról szóló törvény és a nemzetközi szerződések) „*eltérő*” értelmezése vezet sok esetben vitákhoz. Ugyanakkor mindig a nemzetközi szerződés primátusának kell érvényesülnie, és ezt erősíti az

⁴² Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény 3.§-a.

a szabályozás is, hogy a rendőrség az államhatártól számított 100 méteren belüli építkezéseknél szakhatóságként jár el, ami egyben azt is jelenti, hogy a rendőrség ezen keresztül (is) ellenőrzi a határrendi előírások betartását.

A nemzetközi szerződések alapján az osztrák-magyar és szlovák-magyar határnyiladék szélessége 1-1, a délszláv, tehát szerb, horvát és szlovén viszonylatokban 2,5-2,5, a román, valamint az ukrán viszonylatban 3-3 méter. A szélesség meghatározása nem a határnyiladék teljes szélességének méretet jelenti, hanem az adott viszonylat esetében mindkét országnak ezzel a szélességgel kell számolnia. Tehát az osztrák-magyar viszonylatban húzódó határnyiladék teljes szélessége 2 méter, azaz a határjeltől (határvonaltól) mindkét ország mélységébe 1-1 méterre nyúlik be a nyiladék.

A határnyiladékban történő építkezéshez minden esetben ki kell kérni a viszonylatban illetékes határbizottság jóváhagyását. Az építkezések során a határvonal, illetve az azt jelölő határjelek megrongálásától tartózkodni kell és amennyiben a határjel megszüntetése egy nyomvonal miatt szükséges, akkor gondoskodni kell annak áthelyezéséről is.

A határnyiladék tisztántartásáról (a láthatóságot zavaró növényzettől való megtisztítatásáról) a rendőrség gondoskodik. A határnyiladék tisztítása a talajból kinövő növényzet (bokrok) visszavágását, a fű kaszálását, nyírását, valamint a határnyiladék mellett nőtt fákról megközelítőleg két méter magasságban benyúló ágak levágását jelenti. Törekedni kell arra, hogy a nyiladéktisztítás után az adott területen maximum 20 cm magas növényzet maradjon, annak magassága sehol se haladja meg ezt a mértéket. A nyiladéktisztításból származó hulladék (széna, ágak) a nyiladék karbantartását végző számára ellenszolgáltatás nélkül átadható, illetve megfelelő módon ártalmatlanítani kell (de a határnyiladékban a továbbiakban nem tárolható). Írásos engedéllyel lehet gyomirtószeres (vegyszeres) karbantartást is végezni, ekkor azonban ügyelni kell arra, hogy a gyomirtó a határnyiladék mellett húzódó kulturnövényzetben kárt ne tegyen. Természetvédelmi területen a vegyszerrel történő gyomirtás tilos. Természetvédelmi területen folyó karbantartás során folyamatosan tartani kell a kapcsolatot a területért felelős természetvédelmi hatósággal (természetvédelmi őrrrel). Az égetéssel történő nyiladéktisztítás egy esetleges tűzátterjedés miatt sehol nem engedélyezett.

A végrehajtás során a határjelek megközelítése csak a kijelölt utakon történhet, az érintett telektulajdonosok értesítése mellett. A nyiladéktisztítás során kerülni kell a határjelek megrongálását, ha ilyen előfordul akkor azt azonnal jelenteni kell a rendőrségnek. A nyiladéktisztítást egyébként a legtöbb esetben felügyeli a rendőrség, ha a folyamatos jelenlét nem biztosított, akkor időnként szemlét kell tartania. A nyiladéktisztításról célszerű fotódokumentációt kérni vagy készíteni, melyen az egyes határjelek, valamint a határjelek

összeláthatósága is jól látható. A karbantartási munkákat csak nappal lehet végezni, de a munkaeszközök éjszakai őrzéséről a határnyiladék tisztítását végző felel.

A rendőrség felelősségét megelőzően a határőrség, illetve még korábban az önkormányzatok (és elődjeik a tanácsok) végezték a határnyiladék tisztítását. Ma már a határnyiladék tisztítására több lehetőség van, ebben a rendőrség megyei szervei szabadon dönthetnek. Van ahol pályáztatás útján vállalkozóval kötnek szerződést és van, ahol saját erővel oldják meg. Ez utóbbira ott kerül sor, ahol a határszakasz egésze vagy jelentős része vízi határszakasz és mindössze a közvetett határjelek körüli egy méteres sugarú kör tisztántartása a feladat. A rendőrség 2011-től közfoglalkoztatási program keretében is végeztet nyiladéktisztítást. Ebben az esetben az illetékes munkaügyi központokon keresztül kerülnek kiközvetítésre közmunkások, akik végzik a határnyiladék karbantartását (tisztítását).

A határmunkák megosztása

A határjelekkel kapcsolatos terepmunkák (határmunkák) végrehajtása a határnyiladék karbantartásához hasonlóan illetékesség szerinti megosztással kerül végrehajtásra. A nemzetközi szerződések előírják, hogy melyik határszakaszon melyik állam illetékes a határjelekkel kapcsolatos munkák során. A munkálatok minden járulékos költsége az érintett államokat terhelik, így többek között az anyagok, járművek, eszközök, munkaerő költségei is. Az államhatár felméréséhez szükséges egyéb pontok (sokszögpontok, háromszögelési pontok) karbantartását annak az államnak kell vállalnia, akinek a területén találhatók, ugyanakkor az államhatár felmérésekor bármelyik fél akadálytalanul használhatja azokat.

A magyar-osztrák viszonylatban szinte a teljes alszakasz végéig egymást követve, váltakozva osztották fel az illetékességet. Ennek megfelelően a magyar fél illetékessége alá tartoznak az A III., A V., B I., B III., B V., C III., C IV. és a C V. alszakaszok, míg az osztrák fél illetékessége alá az A II., A IV., A VI., B II., B IV., B VI., C I., C II. és C VI. alszakaszok.

A magyar-szlovák viszonylatban a nemzetközi szerződés különbséget tesz a folyók, utak, árkok mentén lévő páros vagy váltakozó határjelek, valamint a közvetlenül a határvonalon lévő jelek megosztásában. Előbbiek esetében a karbantartásért logikusan az a fél felel, amelynek a területén található az adott határjel. A közvetlen határjelek esetében a magyar fél nyolc (I., XI., XII., XIII., XIV., XV., XVII. és XIX.) a szlovák fél hat (IV., VI., VII., VIII., IX. és X.) határszakaszon illetékes. A szlovák viszonylaton található a leghosszabb vízi határszakasz (több folyó összességének tekintetében), ezek külön számozást kaptak, így

értelmszerűen a II., III., V., XVI., XVIII. és XX. szakaszokon a fent említett területi megosztás szerinti illetékességgel rendelkeznek a felek.

A magyar-ukrán viszonylatban a határvonal nincs szakaszolva, így ott azt az előírást kell követni, hogy a határoszlopok karbantartásáról az a fél gondoskodik, akinek az a területén áll. A határvonalon található kiegészítő határjelek és határjel középpontok esetében pedig a páratlan számozású határjeleket a magyar, a páros számozású határjeleket az ukrán fél tartja karban.

A határjelek karbantartásával, helyreállításával és javításával kapcsolatos költségeket a magyar-román viszonylatban is szakaszok szerint osztották fel. Ebből kivételt természetesen azok a határszakaszok képeznek, ahol a határvonal páros vagy váltakozó határjelekkel van megjelölve, hiszen itt az a fél az illetékes, amelynek a területén a határjel található. A felosztás alapján a magyar fél a B, D, E, F és G határszakaszokon, a román fél az A, C, H, K, L és N határszakaszokon illetékes.

A délszláv viszonylatban az eredeti szerződésben a volt Jugoszláviával közös, akkori mintegy 620 km-es határszakaszt osztották fel a két ország között, ugyanakkor Szlovénia, Horvátország és Szerbia különválásával a korábbi felosztást már nem lehetett alkalmazni. Ennek egyik oka éppen az, hogy annak idején a felosztás A, B, C, D, E és F szakaszokról szólt, de a három ország önállósodásával a határok nem a természetes és mesterséges felosztást követték, hanem egy máig is tartó vitát gerjesztő új rendszert.

A nemzetközi szerződés alapján a határjelek megjelölésének, felújításának és karbantartásának kötelezettsége hazánkat a B, D és F határszakaszon érintette, míg a szomszéd országot a többi rész. Ez nem alkalmazható, hiszen például a jelenlegi szlovén viszonylat szinte teljes egészében az „A” határszakaszt jelenti, így a két ország között nem volna megosztva a munka és Szlovénia hátrányba kerülne.

Ezt kiküszöbölendő az önállósodást követően mindhárom országgal ismételten felosztásra kerültek a munkálatok.

Ennek megfelelően a felelősség kérdése érdekében szlovén viszonylatban 1993. március 10-én az első ülésén írta alá a Vegyesbizottság azt a jegyzőkönyvet, mely szerint a magyar érdekeltségű határszakasznak (határrésznek) a magyar-szlovén-osztrák hármashatárjeltől az A 357 határjelig, míg a szlovén érdekeltségű határrésznek az A 357 határjeltől a magyar-szlovén-horvát hármashatárig jelölték meg a viszonylatot. Ez utóbbi pontos helyszíne azonban jelenleg kérdéses (az A 644.3 – B 1 határjelek között vitatott), így a magyar fél az ott végzett munkákhoz kapcsolódóan észrevételt nem tesz.

Horvát viszonylatban 1997. március 28-án került sor a határszakasz felosztására (ez volt a magyar-horvát Vegyesbizottság második ülése), amikor is elfogadták a magyar-horvát államhatár határjeleinek illetékesség szerinti megosztását. A B 1 határjeltől (nem számolva a vitatott szakaszt) a D 418 határjelig (utolsónak a 417.1 határjel került megjelölésre) terjed a felosztás. E viszonylatban minden egyes határponton megjelölték az illetékességet és ezt pontról pontra haladva táblázatos formában is rögzítették. Ennek következtében csak a magyar nyelvű pontos leírás a közvetett és határvonalon található jelek tekintetében 146 oldalt tesz ki. A táblázat segítségével egyértelműen be lehet azonosítani minden határpontot, így például kiolvasható, hogy a 224.2 határpont horvát illetékességű vagy a 250.4 pont az jelöletlen, így illetékességét nem kell jelölni.

Szerb viszonylatban mindkét fél sokáig ragaszkodott az egyezményben megjelölt felosztáshoz, hiszen e viszonylatban egy rövid D szakasz mellett az E és F szakaszok találhatók, mely az eredeti szabályok szerint megosztásra kerültek a két ország között (E szakaszon a szerb fél, míg F és D szakaszon a magyar fél volt illetékes). A két ország között felállított Vegyesbizottság is sokáig a Magyar-Jugoszláv Vegyesbizottság nevet viselte, hiszen Jugoszlávia a harmadik önálló állam volt Horvátország és Szlovénia mellett. Az idő kényszerűsége és a határmunkák ésszerűsítése hozta azt a döntést 1994. december 16-án, hogy a határvonal és a határjelek megjelölésének, felújításának és karbantartásának kötelezettségeit, valamint az ezzel járó költségeket a felek megosztják egymás között, mégpedig úgy, hogy azok a magyar felet az E 269. számú határjeltől a magyar-román-jugoszláv hármashatárjelig, míg a D 418. számú határjeltől az E 269. számú határjelig a jugoszláv (ma már szerb) felet terhelik.

A határjelek karbantartásának területi illetékesség szerinti megosztása érvényesül a fent leírtak alapján, azonban ha bármelyik fél államának részéről bizonyíthatóan indul ki egy határjelrongálás, akkor a szerződésben leírtaktól függetlenül a helyreállítást az érintett fél végzi. Hiába írja elő a szerződés, hogy a B 123. határjel karbantartására az illetékes fél a horvát, ha azt a határjelet történetesen egy magyar gazda mezőgazdasági munkák végzése során megrongálja, akkor annak helyreállítása a magyar felet terheli.

Horvát viszonylatban éppen ezért érdekes az a tény is, hogy az elaknásított határszakaszon a majdan pótlásra kerülő határjelek tekintetében az illetékességi megosztástól függetlenül a helyreállítási (karbantartási) munkák a horvát felet fogják terhelni, hiszen az aknákat nem a magyar fél helyezte el. Az aknamentesítés során előre láthatólag az adott szakaszon minden határjel sérülni fog, így azokat teljes egészében pótolni kell.

Az 1991-ben kitört szerb-horvát háború során a katonai csapatok számtalan helyen, térkép, helyszínrajz és terv nélkül aknák százezreit helyezték el. Az elaknásított területek egy kis része (mintegy 5%-a) időközben mentesítésre került, azonban még ma is több település környékére kijárási tilalom van érvényben. A magyar határ mentén ez Eszék-Baranya megye területét érinti a leginkább, ahol Ivándárda, Udvar (Draz és Petlovac)⁴³ településekhez közeli határszakaszokon több ezer akna található még ma is. Európai uniós projektek keretében várhatóan 2013 őszéig megtisztítják az érintett határszakaszokat a gyilkos eszközöktől.

A határmunkák tervezése, szervezése és végrehajtása

A határmunkák tervezésére évente kerül sor a rendőrség (Országos Rendőr-főkapitányság) és a Lechner Tudásközpont Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság Földmérési, Távérzékelési és Földhivatali Főosztály közötti megállapodás alapján. A tervezést két okmány alapozza meg, egyrészt az államhatárt érintő munkák egy adott (következő) évre vonatkozó tervéből, másrészt e terv elkészítéséhez szükséges, az elmúlt évi munkák tervének a teljesítéséről készült jelentésből.

E két okmány aláírására minden év elején sor kerül a két szervezet közötti munkaértekezlet (évet értékelő értekezlet) keretében. Az okmányok elkészítéséért és felterjesztéséért a két szervezet részéről kijelölt szervezeti egységek vezetői felelnek. A rendőrség részéről ez jelenleg az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály Határképviseleti Osztályának vezetője, míg a Lechner Tudásközpont Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság Földmérési, Távérzékelési és Földhivatali Főosztály vezetője. A teljesítési beszámolót és a következő évi tervet a két szervezet vezetője írja alá.

A teljesítési beszámoló tartalmazza a határbizottságok, vegyesbizottságok és a határmegbízottak (román viszonylat) által végrehajtott feladatokat viszonylatonkénti bontásban. Itt részletesen beszámolnak a határjelek felújításairól, a szükséges terepfelmérések végrehajtásáról, a bizottságok által végrehajtott találkozókról, a szemlékről, a nemzetközi szerződések kidolgozásában való közreműködésről. A viszonylati bontást megelőzően összefoglalóan tartalmazza a beszámoló a határnyiladék tisztítottságának helyzetét, az elvégzett munkákat és azok minőségét.

A következő évi tervezés a konkrét viszonylati feladatok előtt olyan általános kötelezettségeket fogalmaz meg, mint a határmunkák végrehajtásához szükséges logisztikai

⁴³ <https://misportal.hcr.hr/HCRweb/faces/simple/Map.jspx> - 2012. július 7.

biztosítás kötelezettségét (műszerek, szerszámok, munkaerő biztosítása stb.), a határnyiladék és a közvetett határjelek környezetének tisztántartásának kötelezettségét, a határjelek állapotának folyamatos ellenőrzését.

A részletes viszonylati tervezés első része dátumra lebontva meghatározza az államhatáron átnyúló építkezésekkel érintett szakaszok terepviszonyainak felmérését, az államhatár megjelölésére vonatkozó feladatokat, a karbantartási feladatokat, a nemzetközi szerződések kidolgozásában, a jegyzőkönyvek elkészítésében való közreműködést (ez utóbbi esetben annak aláírását), a bizottsági, szakértői-, technikai csoporti stb. ülészekok megtartásának idejét.

A konkrét tervek azon kívül, hogy a végrehajtás időpontjára is tesznek javaslatot, meghatározzák azt is, hogy az adott viszonylatban név szerint (mindkét szerv részéről) ki a témafelelős.

A terv második része az államhatárt érintő terepmunkákat megelőző nyiladéktisztítás ütemezését tartalmazza szintén viszonylatonként lebontva.

A szervezési kérdések tisztázása a két kijelölt szervezeti egység vezetője között önállóan történik. Amennyiben egy feladat végrehajtása során felvetődik bármelyik együttműködő fél feladatkörén túlmutató kérdés, akkor az illetékes szervezet véleményét is ki kell kérni és azt a döntés meghozatalakor figyelembe kell venni.

A határmunkák végrehajtásában a fenti két szervezeti elemen kívül a megyei rendőr-főkapitányságok kapnak jelentős szerepet, tekintettel arra, hogy nekik kell gondoskodniuk a határnyiladék tisztításáról, a határjelek ellenőrzéséről, valamint szükség szerint támogatást nyújtanak a terepen végzett munkák logisztikai biztosításához.

A határmunkák végrehajtása során az azt végzők előzetesen tájékoztatják a másik felet, hogy melyik viszonylatban, mikor, kik, milyen felszereléssel (gépjárművel) kezdik meg a munkálatokat. Ez a gyakorlatban úgy történik, hogy az Államhatárügyi Osztály levélben tájékoztatja erről a Határképviseleti Osztályt, aki intézkedik az érintett megyei rendőr-főkapitányságok értesítésére.

A határnyiladék tisztításánál figyelemmel kell lenni a terepmunkákra, vagyis lehetőleg a terepmunkákat közvetlenül megelőzően kell a nyiladékot tisztítani.

A határképviseleti tevékenység végrehajtására létrehozott szervek és feladataik

A nemzetközi szerződésekben meghatározott feladatok végrehajtását az egyezményekben, megállapodásokban megjelölt szervezetek vagy személyek hatáskörébe utalják a szerződő

felek. Nincs ez másképpen sem a határképviseleti rendszert érintő, azaz a határjeles és határrendi egyezmények esetében sem. Az ilyen bizottságok létrehozása nem idegen más területektől sem, hiszen akár a határforgalom-ellenőrzésére, akár a bűnügyi tevékenység összehangolására létrejött, vagy akár a határvizek vízgazdálkodásáról szóló kétoldalú kapcsolatokat nézzük, azokban is találkozunk különféle szervezetekkel. Hazánkban megközelítőleg 90 vegyes bizottsága⁴⁴ van, ezek közül természetesen nem mindegyik aktív, hiszen vannak olyanok, amelyeknek működésére lehetőséget biztosít a nemzetközi szerződés ugyanakkor formálisan évek óta nem ülésezik. A vegyes bizottságok döntő számban a belügyminisztérium égisze alatt működnek, itt az összes vegyes bizottság mintegy negyede található (rendészeti, bűnügyi, katasztrófavédelmi, határforgalmi együttműködés keretein belül).

A számtalan vegyes bizottság között találjuk például a Magyar-Szerb Határforgalmi Vegyes Bizottságot,⁴⁵ a magyar-szlovák bűnügyi együttműködés keretében létrehozott Vegyes Bizottságot,⁴⁶ vagy a Magyar-Osziák Vízügyi Bizottságot⁴⁷ is.

Témánkat tekintve az államhatár megjelölésével, karbantartásával és felújításával, valamint az államhatár rendjével kapcsolatos feladatok érdekében létrehozott bizottságokat tárgyaljuk.

Határjeles bizottságok

A határjeles bizottságok feladata viszonylattól függetlenül szinte ugyanaz. Alapelv, hogy az államhatár megjelölésével, felújításával és karbantartásával kapcsolatos minden feladat a hatáskörébe tartozik. Fontos szabály, hogy szerepe csak és kizárólag a nemzetközi szerződésekben meghatározottak végrehajtására korlátozódik, annak keretein túl nem nyúlhat. Egyik ilyen legfontosabb szabály, hogy az államhatár menetét nem változtathatják meg. Ezeknek a bizottságoknak az elnevezése utal a viszonylatra, a feladatkörükre és magára a

⁴⁴ Vegyes bizottság vagy vegyesbizottság. A nemzetközi szerződések egy része egybe, míg másik része külön írja a vegyesbizottság kifejezést. Mivel mindkettő értelmes és használatos, ezért bármelyik elfogadható, függetlenül attól, hogy az MTA gondozásában megjelent „A magyar helyesírás szabályai” a különírást preferálja (MTA A magyar helyesírás szabályai – Akadémiai Kiadó tizenegyedik kiadás, tizenkettedik lenyomat, változatlan utánnyomás: 2011. p. 483.).

⁴⁵ Magyarország Kormánya és a Szerb Köztársaság Kormánya között a közúti, a vasúti és a vízi határforgalom ellenőrzéséről szóló, Horgoson, 2012. január 24-én aláírt Megállapodás 22. cikke (kihirdette a 2012. évi IV. törvény).

⁴⁶ A Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a határokat átlépő bűnözés megelőzésében és a szervezett bűnözés elleni harcban folytatott együttműködésről szóló, Pozsonyban, 2006. október 2-án aláírt Egyezmény 34. cikke (kihirdette a 2006. évi XCI. törvény).

⁴⁷ A Magyar Népköztársaság és az Osztrák Köztársaság között a határvidék vízgazdálkodási kérdéseinek szabályozása tárgyában Bécsben, az 1956. évi április hó 9. napján aláírt egyezmény 12. cikke (kihirdette az 1959. évi 32. számú törvényerejű rendelet).

bizottságra. Itt érdemes megjegyezni, hogy különböző megnevezésekkel találkozunk, így van olyan viszonylat ahol vegyesbizottságnak és van, ahol határbizottságnak nevezik.

Feladatrendszerük alapját a nemzetközi szerződések adják, ugyanakkor a működésükről rendelkező és az illetékes szervek által elfogadott működési szabályzat vagy utasítás részletesen is taglalja.

Elmondható, hogy a határjeles bizottságok feladata összetett és viszonylatonkénti sajátosságokat figyelembe véve az alábbiakra terjed ki:

- a) az államhatár felmérésével, megjelölésével és a határjelek ellenőrzésével kapcsolatos munkák tervezése, szervezése, végrehajtása és irányítása;
- b) a határjelek, a háromszögelési és sokszögelési pontok karbantartása, a sérült határjelek javítása, az elveszett, megsemmisült határjelek pótlása;
- c) a határjeleken lévő jelzések egyeztetése, megállapítása;
- d) az államhatár vonalának fenntartására, a határvonal és határjelek láthatóságának biztosítására vonatkozó intézkedések megtétele;
- e) a közvetett határjelek közvetlenre változtatása, illetőleg a közvetlen határjelek közvetettre változtatása;
- f) a veszélyeztetett határjelek áthelyezésére, az államhatár új határjelekkel történő megjelölésére vonatkozó döntés meghozatala;
- g) a határfolyók, patakok, csatornák, árkok medrét érintő változások bemérése, azok megállapítása;
- h) döntés az új vagy kiegészítő határokmányok elkészítéséről;
- i) a kiegészítő határokmányok hitelesítése és jóváhagyása;
- j) az érintettek (elnökök, tagok, szakértők, segédszemélyzet stb.) határátlépési igazolvánnyal való ellátásának biztosítása;
- k) különböző, a munkáját segítő csoportok (mérőcsoport, közös műszaki szakértői csoport, vegyes munkacsoport, vegyes szakértői csoport stb.) létrehozása, azok létszámának, összetételének és feladatrendszerének meghatározása;
- l) a munkavégzésre vonatkozó (műszaki) utasítás kidolgozása és jóváhagyása;
- m) az államhatárt és annak részeit érintő építmények, berendezések előkészítéséről való állásfoglalás kiadása.

A feladatainak végrehajtását egyrészt terepen, másrészt irodában végzi. Ez alapján feladatait az alábbi tevékenységi formák között látja el:

- a) szükség szerint, de évente, kétévente a szerződő felek területén felváltva ülészakot tartanak, melyről jegyzőkönyv készül;

- b) az államhatáron esetlegesen felmerülő problémák helyszíni tisztázása érdekében időszakonként (általában évente) közös ellenőrző szemlét tartanak, melyről szintén jegyzőkönyvet készítenek és amelyek – a szerződő felek államainak jogszabályi előírásai alapján végrehajtott – jóváhagyást követően lépnek hatályba;
- c) a vízi határszakaszokon közös ellenőrzést hajtanak végre;
- d) viszonylati szabályozástól függően öt vagy nyolc éves időközönként elvégzik a határfelmérési és megjelölési munkákat (a határjelek karbantartását, felújítását) és erről zárójegyzőkönyvet készítenek és fogadnak el;
- e) a bizottságok által létrehozott közös műszaki csoportok szükség szerint évente 1-3 munkatalálkozót tartanak, melyek a bizottsági ülések előmunkájának is tekinthetők;
- f) az ülésszakok között felmerülő ügyeket a bizottság elnökei levélváltással rendezik.

Ukrán viszonylatban ma a viszonylag korszerűnek tekinthető határszerződés alapján az államhatár felmérésével, megjelölésével és a határjelek karbantartásával kapcsolatos feladatok megszervezése és végrehajtása érdekében „*Magyar-Ukrán Határbizottságról*” (hivatalos rövidítés alapján Határbizottságról) beszélhetünk, amely bizottság a nemzetközi szerződés értelmében is illetékes szervként került létrehozásra. Korábban az illetékes hatóságként a szerződő felek (a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége Kormánya) határmegbízottai voltak nevesítve, külön határjeles bizottság nem volt. A Határbizottság magyar és ukrán küldöttségből áll és a szerződő felek jogszabályai alapján kell létrehozni. Mindegyik küldöttség elnököt, elnökhelyettest és két-két tagot delegál. Szinte minden viszonylatra jellemző továbbá, hogy a bizottság munkájába a fentiekől függetlenül több szakértőt, szakembert is bevonhatnak, akik támogatják a Határbizottság tevékenységét.

A küldöttségek elnökeinek kinevezéséről és felmentéséről a szerződő felek diplomáciai úton tájékoztatják egymást, az elnökhelyettesek, tagok kinevezéséről és felmentéséről pedig az elnökök értesítik egymást kölcsönösen. A bevont szakértőkről, szakemberekről elegendő az ülések során tájékoztatni a másik felet.

A magyar-román viszonylatban működő hatóságok helyzete jelenleg a legbonyolultabb és a legkaotikusabb. Az 1983-ban kötött és nemzetközi jogilag 1986-ban hatályba lépett, a két ország államhatárának rendjéről, a határkérdésekben való együttműködésről és a kölcsönös segítségnyújtásról szóló egyezmény egyes fejezeteit a 2005-ben aláírt hasonló című szerződés nemzetközi jogilag hatályon kívül helyezte. Mivel a hatályon kívül helyezett cikkekre vonatkozóan új nemzetközi szerződés nem készült (lásd a Túr hármashatárjel problémáját), 2007. január 6. óta egyes területek szabályozatlanok maradtak és a két ország a fennálló helyzetet eltérően értelmezi.

Az egyik ilyen rész éppen az államhatár megjelölésére, a határvonal és a határjelek karbantartására, megóvására és közös ellenőrzésére vonatkozó munkákban illetékes hatóságokat érinti.

Míg magára az államhatárra vonatkozó részek hatályban maradtak (az 1983-as egyezmény II. Fejezete), addig a határmegbízottakra és helyetteseikre, azaz pontosan a szerződés végrehajtásáért felelős személyekre vonatkozó részt (az 1983-as egyezmény III. Fejezete) hatályon kívül helyezte az új egyezmény. Ennek megfelelően hiába hivatkoznak a hatályban maradt fejezetben a határmegbízottra, azok jogilag a törölt fejezet alapján nem léteznek.

E viszonylatban a magyar fél ugyan nevez ki még határmegbízottat és helyettest (a megyei rendőr-főkapitányságokon), azonban román részről ez nem történik meg, ott a helyileg és területileg illetékes rendőri, határrendészeti szervek (vagy, ahogy a 2005-ös egyezmény fogalmaz: „*illetékes határellenőrző szervek*”) tevékenykednek.

Amíg nem születik meg az új határjeles szerződés, addig e viszonylatban az államhatárra és határjelekre vonatkozó munkákat a megyei rendőr-főkapitányság és a helyi szervek látják el (függetlenül attól, hogy magukat határmegbízottnak nevezik e vagy sem) a Lechner Tudásközpont Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság Földmérési, Távérzékelési és Földhivatali Főosztály műszaki szakértőinek szakmai bevonásával, akik a terepi munkálatok végrehajtásáért és a műszaki okmányok elkészítéséért felelnek.

A délszláv viszonylatban az illetékes bizottság korábban a „*Magyar-Jugoszláv Vegyesbizottság az Államhatár Felújítására, Megjelölésére és Karbantartására*” nevet viselte, azonban mára már a három utódállam mindegyikében külön vegyesbizottság működik.

Szerb viszonylatban sokáig „*az államhatár megjelölésére, a határjelek ellenőrzésére, felújítására és karbantartására létrehozott magyar-jugoszláv Vegyesbizottság*” néven folytatta tevékenységét a bizottság, majd egy időben „*az államhatár felújítására, megjelölésére és karbantartására létrehozott Magyar-Szerb és Montenegrói Vegyesbizottság*” lett belőle. Montenegró kiválásával a bizottság elnyerte végleges, ma is használatos megnevezését és „*a Magyar Köztársaság és a Szerb Köztársaság között az államhatár felújítására, megjelölésére és karbantartására létrehozott Vegyesbizottság*” néven működik.

Szlovén viszonylatban 1993-tól a „*magyar-szlovén államhatár megjelölésére, a határjelek ellenőrzésére, felújítására, karbantartására létrehozott Vegyesbizottság*” látja el a szerződésben meghatározott feladatokat, ugyanazon nemzetközi szerződés alapján, mint a magyar-szerb bizottság.

Természetesen horvát viszonylatban sincs ez másként, itt mára már a „*Magyar-Horvát Vegyesbizottság az Államhatár Felújítására, Megjelölésére és Karbantartására*” nevet viseli a bizottság.

Mindhárom délszláv viszonylatban azonos elvek alapján állt fel a vegyesbizottság, így a szerződő felek a bizottságba elnököt, valamint két-két tagot delegálnak, és szükség szerinti szakértői és segédszemélyzetet is igénybe vehetnek.

A vegyesbizottságok a határmunkák (konkrét terepi tevékenység) végzésére vegyes munkacsoportokat, a határokmányok elkészítésére (irodai feladatok végrehajtására) vegyes szakértői csoportokat alakítanak. Ezek a csoportok tevékenységüket a vegyesbizottságok utasítása alapján végzik.

A magyar-osztrák viszonylatban működik a legrégebben stabilan a bizottság. Ennek oka természetesen abban rejlik, hogy az elmúlt évtizedekben Ausztriát érintették legkevésbé azok a politikai, földrajzi változások, amelyek az államforma vagy az állam megnevezését befolyásolták volna. Mára már közel fél évszázados tevékenységet tudhat magáénak a bizottság.

A viszonylatban egy állandó vegyesbizottságot alakított ki a két szerződő fél, mely munkáját 1964 óta látja el „*a Közös Államhatár Felmérésére és Megjelölésére Létrehozott Magyar-Osztrák Vegyesbizottság*” néven. Mára a megnevezése „*Állandó Magyar-Osztrák Határbizottságra*” egyszerűsödött. A vegyesbizottság működését közös technikai csoportok segítik, melyek egy magyar és egy osztrák földmérő szakember közös vezetése alatt tevékenykednek. A vegyesbizottság hat tagból áll, mindkét szerződő fél három bizottsági tagot és három helyettes tagot nevez ki. Elnökké az egyik bizottsági tag került kinevezésre. További szakértők és segédszemélyzet igénybevételére természetesen itt is lehetőség van. Érdekesség, hogy elnök-helyettes nincs kinevezve, hanem az elnökké kinevezésre kerülő tagot helyettesítő személy minősül egyben az elnök helyettesének is (így fordulhat elő, hogy egy ülésen olyan elnökkel találkozunk, akivel azelőtt még tagként sem ültünk egy asztalnál).

A magyar-szlovák viszonylatban működő bizottság elődje az „*Államhatár Felmérésének és Megjelölésének Magyar-Csehszlovák Közös Határbizottsága*” volt. Érdekes módon magáról a bizottságról a nemzetközi szerződés nem tesz említést, mindössze a felek illetékes hatóságairól beszél. Ettől függetlenül a Közös Határbizottság 1969. március 12-21. között megtartotta első ülését, ahol elfogadta az ügyrendjére vonatkozó szabályzatot, azaz a „*Közös Határbizottság Működési Szabályzatát*”. Ebben a Szabályzatban határozták meg a Közös Határbizottság konkrét feladatait is, valamint a Közös Határbizottság összetételét (tagok,

szakértők), valamint a munkáját segítő közös mérőcsoport létrehozását. Így ennek a határbizottságnak a létrejöttét e fenti dátumtól számíthatjuk.

Szlovákia önállóvá válásával a feladatrendszer (a nemzetközi szerződés továbbélésével) maradt, azonban a bizottság 1993-ban új nevet kapott, mégpedig az „*Államhatár Felmérésének és Megjelölésének Magyar-Szlovák Közös Bizottsága (Közös Határbizottság)*” elnevezést. A rákövetkező évben elfogadták (és azóta módosították is) a Működési Szabályzatot is, mely már lényegesen több feladatot szabott magának, mint elődjének, valamint létrehozta a közös műszaki szakértői csoportot.

A határjeles bizottságok konkrét feladatait jól szemlélteti az egyes jegyzőkönyvek tartalma. Vannak olyan feladatok, amelyek minden viszonylatban hasonlóak (elvégzett terepmunkák, tervezett terepmunkák, határjeleken a feliratok cseréje stb.) és vannak olyan feladatok, amelyek csak a viszonylatra jellemző speciális tevékenységet jelentik. A teljesség igénye nélkül az egyes viszonylatokban az alábbi jellemző és különleges feladatokkal találkozhatunk: Magyar-szlovák viszonylatban megemlíthető az államhatárról szóló új szerződés, hét, engedély nélkül létesített fahíd építésének rendezése az Ipoly határfolyón,⁴⁸ vagy az államhatár változásának kérdése a Hernád határfolyón, mely utóbbi vita több éven keresztül húzódott és soron kívüli találkozó megtartását is igényelte.⁴⁹

Ukrán viszonylatban viszonylag egységes rendszer alakult ki, új, a határjelekkel, határvonallal kapcsolatos egyedi témák nem vagy csak ritkán vannak napirenden. Ugyanakkor megemlíthető a „TÚR” hármashatár jel kérdése⁵⁰ vagy például a szerződés alapján egyetlen alkalommal kötelező közös ellenőrző szemle és annak lezárása.⁵¹

Román viszonylatban külön határjeles bizottság nem működik, ott a feladatokat a határellenőrzésért felelős szervekkel együttműködve a Lechner Tudásközpont Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság Földmérési, Távérzékelési és Földhivatali Főosztály munkatársai látják el. E viszonylatban kiemelhető témák voltak a vízi határszakaszok felmérése és az új határokmányok elkészítése, melyeket 2010 végére fejeztek be.

⁴⁸ Jegyzőkönyv az Államhatár Felmérésének és Megjelölésének Magyar–Szlovák Közös Bizottsága Radavában, 2011. március 21–25. között megtartott huszonötödik ülészakáról, illetve Jegyzőkönyv az Államhatár Felmérésének és Megjelölésének Magyar–Szlovák Közös Bizottsága Salgóbanán, 2012. június 3–5. között megtartott huszonhatodik ülészakáról.

⁴⁹ Jegyzőkönyv az Államhatár Felmérésének és Megjelölésének Magyar–Szlovák Közös Bizottsága Szentendrén, 2010. március 22–26. között megtartott huszonnegyedik ülészakáról, továbbá a huszonötödik radavai találkozó.

⁵⁰ Jegyzőkönyv a Magyar–Ukrán Határbizottság 14. üléséről – 2011. április 19–21., Beregszász.

⁵¹ A Magyar Köztársaság és Ukrajna közötti államhatár 2003. és 2008. évek közötti közös ellenőrzésének lezárása – Jegyzőkönyv a Magyar–Ukrán Határbizottság 13. üléséről és a műszaki szakértők találkozásáról – 2009. április 7–9., Vásárosnamény.

A délszláv viszonylat jegyzőkönyvei közül a Szerbiával folytatott tárgyalásokról mondható el az ukrán viszonylathoz hasonló nyugodt és rendezett témarendszer, itt ugyanis évek óta az elvégzett munkákról és a következő években végrehajtásra tervezett terepmunkákról készülnek feljegyzések. Horvát viszonylatban visszatérő kérdés az aknamentesítés,⁵² míg szlovén viszonylatban a Lendva-patak vízgazdálkodási szabályozása következtében az államhatár megváltoztatásáról szóló szerződés helyzete.⁵³

Osztrák viszonylatban jellemzőek a határon átnyúló infrastrukturális fejlesztések, kerékpárutak, árapasztó medrek, gátak, szennyvízcsatornák engedély nélküli építése, felújítása, melyekből fakadóan a Határbizottságnak az államhatár megjelölése érdekében folyamatos tevékenysége adódik.⁵⁴

Megjegyzem, az osztrák viszonylatban előforduló ilyen jellegű határrendsértések rendezése eddig minden alkalommal a Határbizottság keretein belül megoldásra került, míg szlovák viszonylatban a két szabálytalan csatornaátépítés is csaknem diplomáciai bonyodalmakhoz vezetett és csak területcserével sikerült rendezni őket.

Határrendi bizottságok

A határrendi bizottság megnevezés nem teljes egészében fedi a valóságot. Ezekben az esetekben itt egy-egy személyről egy megbízottról vagy határügyi főmegbízottról beszélhetünk és mindössze az őt kísérő személyzet esetében értelmezhető a bizottság kifejezés, valamint horvát és szerb viszonylatban helyi vegyesbizottságról vagy fővegyesbizottságokról kell szót ejteni. Ettől függetlenül – és az egyszerűbb hivatkozás kedvéért – összefoglalóan alkalmazhatjuk rájuk is a bizottság (határrendi bizottság) gyűjtőfogalom megnevezést.

A határrendi bizottságok a közös államhatár rendjének fenntartása, a határkérdésekben való együttműködés megkönnyítése, a határrendsértések megelőzése érdekében jöttek létre, és működésüket az erre vonatkozó nemzetközi szerződések teszik lehetővé.

A nemzetközi szerződések a bizottságokra (mint illetékes szervekre) vonatkozóan külön fejezetet szentelnek, melyben tárgyalják magukat a bizottságokat, a kinevezésüket,

⁵² Jegyzőkönyv az államhatár felújítására, megjelölésére és karbantartására létrehozott magyar-horvát Vegyesbizottság tizenkettedik rendes ülészakáról – 2010. október 19-21., Budapest.

⁵³ Jegyzőkönyv az államhatár felújítására, megjelölésére és karbantartására létrehozott magyar-szlovén Vegyesbizottság tizennyolcadik ülészakáról – 2010. november 9-11., Ljubljana.

⁵⁴ Jegyzőkönyv az Állandó Magyar-Osztrák Határbizottság 2000. április 25-28. között, Bécsben megtartott 44. ülészakáról, illetve Jegyzőkönyv az Állandó Magyar-Osztrák Határbizottság Budapesten, 2009. június 8-10. között megtartott 51. ülészakáról.

feladataikat, jogaikat és kötelezettségeiket. A határrendi bizottságok összetétele, megalakulása és működése összhangban van a határjeles bizottságokéval, tehát itt is érvényesek a diplomáciai úton történő tájékoztatás esetei, a szakértők és segítők igénybevételének lehetőségei, az azonos jogok és kötelezettségek megléte, vagy a felhatalmazása rendje.

A határrendi bizottságok feladata elsősorban a határrenddel kapcsolatos eseményekre, tevékenységekre, trendekre fókuszál, hatásköre kötött. Ez azt jelenti, hogy ha például a határmegbízott ilyen minőségében találkozik partnerével, akkor a találkozó hivatalos részében az erre vonatkozó szerződés keretein túl nem vállalhat semmit. Hiába a megyei rendőrfőkapitány a határmegbízott, ilyen (határmegbízotti) minőségében bűncselekményekre vonatkozó kérdéseket hivatalosan nem tárgyalhat meg partnerével, mert erre nincs felhatalmazása a határrendi egyezményben. Amennyiben ilyen jellegű kérdéseket kíván tárgyalni, akkor azt vagy a szokásos szakmai együttműködés keretében vagy a bűnügyi megállapodások adta keretek között teheti meg.

A határrendi bizottságok feladatai a nemzetközi szerződés alapján is kétszintűek, egyrészt a központi (határügyi főmegbízott, fővegyesbizottság), másrészt a helyi (határmegbízott, helyi vegyesbizottság) szintű feladatokra osztható.

A fentiek alapján a központi szintű szervezetek feladatai az alábbiakban foglalhatóak össze:

- a) a nemzetközi szerződésben foglaltak végrehajtásának biztosítása, szükség esetén javaslattétel annak kiegészítésére vagy módosítására;
- b) a határellenőrzéssel (államhatár őrzetével, határforgalom ellenőrzésével) és a határrend fenntartásával kapcsolatos együttműködési és kölcsönös segítségnyújtási feladatok irányítása;
- c) a határellenőrzés, a határrend helyzetének, az együttműködésnek, a kölcsönös segítségnyújtásnak az értékelése, javaslattétel ezek fejlesztésére (egy adott időszakban bekövetkezett határrendsértések vizsgálata, értékelése, intézkedési javaslattétel azok megelőzésére);
- d) a helyi szervek tevékenységének irányítása és összehangolása (ajánlások, megállapítások tétele azok munkájára);
- e) a helyi szervek által készített jegyzőkönyvek jóváhagyása (mind az intézkedésekről, mind a munkaértekezletekről készült jegyzőkönyvek esetében);
- f) a helyi szervek hatáskörét meghaladó ügyek megoldása, továbbá a helyi szervek közötti egyet nem értés esetén döntés az ügyben;
- g) szükség szerint a bekövetkezett határrendsértés helyszínének megvizsgálása és hatáskörébe tartozóan a bekövetkezett esemény rendezése;

- h) a helyi szervek által közösen használt okmányminták kidolgozása, illetve elfogadása;
- i) a különösen bonyolult vagy az általuk rendezni nem tudott ügyek diplomáciai úton történő rendezésre való átadása;
- j) mindazon illetékes szervek tájékoztatása, melyek hatáskörébe utalt eseményt tapasztalnak működésük során (például javaslattétel a határjelek megóvására, karbantartására vonatkozóan).

A fenti feladatok kiegészülhetnek speciális, viszonylatonként szabályozott egyéb feladatokkal is, így például délszláv viszonylatban a bekövetkezett (meghatározott összeg feletti) kár értékének megállapítására és megoldási javaslattételre az intézkedésre jogosult szervezetek felé.⁵⁵

A helyi szervek feladatrendszerét a közvetlen együttműködés és a közös operatív munkavégzés⁵⁶ határozza meg. Alapvető, hogy a határrendet érintő ügyekben elsődlegesen és közvetlenül a helyi szerveknek kell intézkedniük és a fennálló problémát közösen megoldaniuk. A központi szervek csak meghatározott (lásd fenn) esetekben látnak el konkrét feladatot.

Mindezek figyelembevételével a helyi szintű szervek feladatait az alábbiakban lehet összefoglalni:

- a) együttműködés és kölcsönös segítségnyújtás a határ ellenőrzését, a határrend fenntartását érintő kérdésekben (végrehajtják a nemzetközi szerződés előírásait);
- b) a határellenőrzés, határrend helyzetének, az együttműködésnek és a kölcsönös segítségnyújtásnak az értékelése;
- c) a határrendsértések megelőzésére irányuló intézkedések megfogalmazása, megtétele, a feltételek biztosítása;
- d) a bekövetkezett határrendsértések minősítése, kivizsgálása, rendezése, a bizonyítékok felkutatása és megóvása;
- e) a személyek, tárgyak, háziállatok átadásának és átvételének megszervezése és végrehajtása;
- f) a közös kapcsolattartás rendjének megszervezése és biztosítása;
- g) a hatáskörüket meghaladó, illetve a vitás kérdéseknek a központi szervek elé terjesztése;

⁵⁵ Az erre vonatkozó nemzetközi szerződés 10 000 Forintot és 10 000 (jugoszláv) Dínárt ír elő, ugyanakkor figyelembe kell venni azt is, hogy a szerződést 1978-ban írták alá.

⁵⁶ Az operatív jelen esetben nem „titkosat” jelent, hanem műveleti jellegűt, azaz „gyakorlatit”, „gyakorlatban megvalósulót”.

- h) kölcsönös, azonnali tájékoztatási rendszer kialakítása az előkészületben lévő vagy bekövetkezett határrendsértésekkel, a másik ország területét veszélyeztető elemi csapásokkal, katasztrófákkal, a vízi járművek engedély nélküli kikötésével, a légi járművek engedély nélküli berepülésével és leszállásával, a határ közelében végzendő munkákkal összefüggő információkkal kapcsolatban;
- i) minden olyan információval kapcsolatos tájékoztatás megadása, amely a határ ellenőrzését, a határrendet érinti és sürgős intézkedést követel.

A határrendi bizottságok gyakorlatban megvalósuló tevékenysége nem annyira teljes körű, mint a határjeles bizottságok tevékenysége. Ennek oka, hogy jelenleg mindössze két olyan határrendi bizottság van központi szinten, amely a gyakorlatban is működik és szakmai hozzájárulása van.

Szlovák viszonylatban elvben működik a határügyi főmegbízotti rendszer,⁵⁷ azonban közös találkozóira 2009. március 3. és 2012. február 15. között nem került sor. Ennek egyik oka, hogy a két ország Európai Unióhoz, illetve a schengeni térséghez való csatlakozása lényegesen átrendezte a határellenőrzéssel és a határrend fenntartásával kapcsolatos feladatokat a viszonylatban. Mondhatni, hogy jelenlegi szinten kiürült a nemzetközi szerződés ilyen irányú tartalma, így a magyar fél javaslata alapján a közös találkozók egy időben elmaradtak. Ettől függetlenül a határügyi főmegbízott és helyetteseinek kinevezése (és időközben váltásuk) is megtörtént.

Helyi szinten továbbra is működik a határmegbízotti rendszer, a kinevezések élnek és az egyes határszakaszokra kinevezett 3-3 magyar és szlovák határmegbízott évente kétszer találkozik. E viszonylatban azonban jellemzően előfordulnak azok az anomáliák is, amelyekre korábban már utaltunk, azaz a nemzetközi szerződés adta kereteken túlmutató intézkedésekkel (például bűnügyi kérdésekkel) is találkozunk. Ugyanakkor a határmegbízotti keret sok olyan kérdést is segít megoldani, amely az általános rendőrségi feladatokból adódóan csak bonyolultabb nemzetközi kapcsolatépítés és kapcsolattartás keretében oldódhatna meg.

A nemzetközi szerződés alapján e viszonylatban határügyi főmegbízottat és határügyi főmegbízott-helyettest, határmegbízottat és határmegbízott-helyettest kell kinevezni.

Ukrán viszonylatban is határügyi főmegbízottat, határügyi főmegbízott-helyetteseket, határmegbízottat és határmegbízott-helyetteseket kell kinevezni a nemzetközi szerződés alapján. Ebben a viszonylatban jól működik a kialakított rendszer, a nemzetközi szerződés

⁵⁷ A Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a közös államhatár rendjéről és az együttműködésről szóló, Budapesten, 1995. június 28-án aláírt Szerződés (kihirdette az 1998. évi LIV. törvény).

adta keretek között minden lehetőséget kihasználnak a kinevezettek. A magyar-ukrán határügyi főmegbízotti ülésekre évente rendszeresen sor kerül, a helyi szinten pedig mindennapos a kapcsolattartás. Ez utóbbira szükség is van, tekintettel a magyar-ukrán határon fennálló határellenőrzés fontosságára és meglehetősen bonyolult voltára.

Magyar-román viszonylatban az államhatár rendjére vonatkozó nemzetközi szerződés a határellenőrző szerveket jelöli meg illetékes hatóságként. Tekintettel arra, hogy a viszonylatban hatályos nemzetközi szerződések furcsa megoldást mutatnak (nincs lehetőség határmegbízott kinevezésére, ugyanakkor mégis van ilyen személy kinevezve), a határrendsértések rendezése is eléggé vegyes. Míg román részről valóban a határellenőrző szervek vesznek részt ebben a munkában, addig magyar részről a kinevezett határmegbízottak állnak velük szemben, bár a két illetékes szervezet nem mindig van azonos szinten. Központi szinten az általános nemzetközi együttműködési kötelezettség alapján van kapcsolattartás így ott a fenti kérdés problémát nem jelent. Egyértelmű és végleges megoldás csak egy új határjeles szerződés elfogadásával egyidejűleg jöhet létre, hiszen akkora megszűnnek az 1983-ban aláírt magyar-román egyezményből fakadó anomáliák is. Egy új szerződéssel végleg hatályon kívül lehetne helyezni az 1983-as egyezmény még hatályos részeit is, így két letisztult szerződés (a 2005-ös és az új határjeles) végleges és egyértelmű szabályozási rendszert jelentene.

A délszláv viszonylat a határrendi együttműködés kérdésében az egyik legszínesebb terület. A jelenleg hatályos magyar-jugoszláv egyezményt a szlovén fél felmondta, így abban a viszonylatban nem alkalmazzuk. Ebből azonban számtalan probléma is adódik, hiszen így nem tudjuk az egyes eseményeket határrendsértésként értelmezni (hiszen nem létezik egy közösen elfogadott fogalom ebben a viszonylatban), így a cselekményeket a szokásos gyakorlat alapján a helyi (rendőri) szervek rendezik nemzetközi háttér nélkül.

Magyar-szerb viszonylatban ugyan tovább él az egyezmény,⁵⁸ azonban a szerb fél több mint tíz éve nem nevezte ki küldöttségét, így a fővegyesbizottság magyar küldöttségének nincs partnere. A kapcsolatot az általános rendőrségi nemzetközi együttműködés alapján tartja a két ország központi szinten. Helyi szinten ugyanakkor hatékonyan működik a kialakított rendszer a helyi vegyesbizottságok mindkét fél részéről kinevezésére kerültek.

A legteljesebb körű határrendi tevékenység a nemzetközi szerződés keretein belül a magyar-horvát viszonylatban működik. Mind a Magyar-Horvát Fővegyesbizottság magyar és horvát

⁵⁸ A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság Kormánya között a magyar-jugoszláv államhatáron a határrendsértések megelőzéséről és rendezéséről Budapesten, az 1978. évi október hó 4. napján aláírt egyezmény (kihirdette az 1979. évi 15. törvényerejű rendelet).

küldöttsége, mind a Magyar-Horvát Helyi Vegyesbizottságok küldöttsége kinevezésre került. A találkozók rendszeresek, a kapcsolattartás napi szintű.

A délszláv viszonylatban működő fővegyesbizottság és vegyesbizottság egy, a többi viszonylatban megszokottól eltérő szervezeti struktúrát képvisel. Ez a rendszer azonban kicsit bonyolultabb működést is feltételez, hiszen itt komplex bizottságokról van szó, melyek mindkét küldöttsége elnökből és két-két tagból, valamint segédszemélyzetből és szakértőkből áll. A bizottság „mozgása”, összehívása éppen ebből adódóan körülményesebb, mint ha az adott területet pusztán egy fő határmegbízott képviselné. Napirenden van a délszláv viszonylat határrendi egyezményének az átdolgozása, azonban a már ismert tények (határviták) miatt erre még várni kell.

E viszonylat egyik jellemezője az is, hogy, hasonlóan a határjeles szerződésben leírtakhoz, itt is felosztásra került a teljes volt jugoszláv viszonylat. Ennek megfelelően az első szakasz a mai szlovén-magyar viszonylatnak felel meg, a második és harmadik szakasz a horvát-magyar viszonylat, míg a negyedik és ötödik szakasz a mai szerb-magyar viszonylatot érinti. Ebből adódik a helyi vegyesbizottságok megnevezése is, tehát horvát viszonylatban a 2. és 3. Helyi Vegyesbizottságok, szerb viszonylatban a 4. és 5. Helyi Vegyesbizottságok működnek.⁵⁹

Végül a magyar-osztrák viszonylatban sem működik a határrendi bizottság, tekintettel arra, hogy Ausztria Szlovéniához hasonlóan egyoldalúan felmondta az erre vonatkozó nemzetközi szerződés alkalmazását, így itt a határrendsértések rendezésének módja a szlovén viszonylatban leírtakkal egyezik meg.

A határrendi bizottságok feladatrendszere összetettebb, mint a határjeles bizottságé, bár a feladatok skálája nem annyira széleskörű, mint ez utóbbié. Az utóbbi években született jegyzőkönyvek tartalmából szemezgetve egy rendkívül érdekes kép elevenedik meg előttünk. Vannak olyan ügyek, melyek csak egy-egy bizottsági vagy megbízotti ülésen merülnek fel és vannak olyanok, amelyek több éven át kísérik az illetékes szervek munkáját. Sőt találunk köztük olyanokat is, amelyek átfedést mutatnak a határjeles bizottságok munkájával. Ez utóbbira jó példa a magyar-horvát viszonylatot régóta foglalkoztató aknamentesítés kérdése, hiszen ez nemcsak a határrend szempontjából, hanem a határjelek, az államhatár láthatósága szempontjából is fontos kérdés. Éppen ezért például ez a kérdés eddig minden ülésen központi

⁵⁹ A nemzetközi szerződés konkrét pontokhoz is köti az egyes illetékességi (működési) területeket, így az első szakasz a magyar-osztrák-szlovén hármashatártól a Kerka folyó Mura folyóba torkolatáig; a második szakasz a Kerka torkolatától a Barcs-Vitrovitica vasútvonalig; a harmadik szakasz a vasútvonaltól a Dunáig; a negyedik szakasz a Dunától a Bácsalmás-Bajmok útig; az ötödik szakasz a bajmoki úttól a magyar-szerb-román hármashatárig terjed.

téma volt.⁶⁰ A határrendi bizottságok munkáját jól szemlélteti az is, hogy folyamatosan napirenden vannak a nemzetközi szerződések megújításának igényei is, ilyen például a Dráva folyó hajózására vonatkozó szabályozás kérdése.⁶¹ Helyi szinten a találkozók a hatásköri feladatokból adódóan sokkal inkább koncentrálnak a gyakorlatra. Ennek megfelelően az ukrán viszonylatban például a határmegbízottak megállapodtak a határőrizeti technikai eszközök (hőkamerák) alkalmazásának összehangolásában, vagy a magyar területre átjutott illegális migránsok visszaadására vonatkozó gyakorlat hatékonyabbá tételében.⁶² A magyar-szlovák viszonylatban végrehajtott helyi szintű találkozó témái között kiemelt szerepet kap a közös határmenti járőrszolgálat értékelése.⁶³ A délszláv viszonylatban a helyi szinten jól működő magyar-szerb helyi vegyesbizottság kiemelt témái az illegális migráció növekedése⁶⁴ (ezzel együtt a határrend veszélyeztetettségének növekedése), vagy a nemzetközi szerződések helyzete⁶⁵ (például az új határforgalmi egyezmény).

A délszláv viszonylatban működő helyi szervek egyik „sikertörténetének” is lehet tartani a magyar-horvát viszonylat 2. és 3. számú helyi vegyesbizottságainak működését. Itt olyan kérdésekről folytattak személyes konzultációt, illetve fordultak egymáshoz levélváltás útján, mint például a Vízvári Vadásztársaság működési területén folytatott orvhorgászat,⁶⁶ vagy területsértés során elkövetett falopás.⁶⁷ Ez utóbbi eset elkövetési értéke meghaladta a nemzetközi szerződés által a helyi vegyesbizottság hatáskörébe tartozó ügyekben meghatározott értékhatárt, így az ügy befejezése a két ország fővegyesbizottságára maradt.⁶⁸

⁶⁰ Jegyzőkönyv a Magyar-Horvát Határrendi Fővegyesbizottság első rendes ülészakáról – 2009. június 17., Letenye és Jegyzőkönyv a Magyar-Horvát Határrendi Fővegyesbizottság második rendes ülészakáról – 2011. november 30., Kapronca.

⁶¹ i. m.

⁶² Jegyzőkönyv a magyar-ukrán határmegbízotti szakmai találkozóról – 2010. november 24., Ungvár

⁶³ Például: Jegyzőkönyv a magyar-szlovák 2. számú határmegbízottainak munkaértekezletéről – 2010. november 11., Sturovo.

⁶⁴ Jegyzőkönyv a Szerb-Magyar 4. számú Helyi Vegyesbizottság 2010. évi II. soros munkaüléséről – 2010. december 3., Zombor és Jegyzőkönyv a Szerb-Magyar 4. számú Helyi Vegyesbizottság 2009. évi I. soros munkaüléséről – 2009. május 14., Hercegszántó.

⁶⁵ Jegyzőkönyv a Szerb-Magyar 4. számú Helyi Vegyesbizottság 2010. évi II. soros munkaüléséről – 2010. december 3., Zombor.

⁶⁶ Levél a 2. számú Magyar-Horvát Helyi Vegyesbizottság Magyar Küldöttségének Elnökétől 2011. március 25-én arra vonatkozóan, hogy az eseményt levélváltás útján rendezzék.

⁶⁷ A 2. számú Magyar-Horvát Helyi Vegyesbizottság elnökeinek levélváltása (2008. január 31., 2008. február 6., 2008. február 12., 2008. április 23.), Jegyzőkönyv helyszíni szemléről (2008. február 6.).

⁶⁸ A Magyar-Horvát Határrendi Fővegyesbizottság magyar küldöttségének elnöke által írt levél (2009. március 2.).

Kivizsgálás rendje

A határrendsértések kivizsgálásának szabályozása nem új keletű. Alapvetően szinte minden határrendi szerződés tartalmaz erre vonatkozóan szabályokat, még ha eltérő mértékben is. A magyar-román viszonylatban hatályos határrendi egyezmény ilyen szempontból „kilóg” a sorból, ugyanis a határrendsértések közös kivizsgálásának és rendezésének részletes szabályait külön Együtműködési Jegyzőkönyvben rendeztetik.⁶⁹ A többi viszonylatban általános szabályként az ügyrendek szabályozzák ezt a kérdést.

Azt, hogy ki, illetve mely szerv rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel a kivizsgálás végrehajtásában, már korábban láttuk.

A kivizsgálás, minden esetben az esemény minősítésével kezdődik, azaz meg kell állapítani, hogy történt-e határrendsértés, illetve az eset határrendi esetnek minősíthető-e (azaz nem tekinthető határrendsértésnek). Amennyiben az adott cselekményt valamilyen oknál fogva valamelyik állam – a két ország viszonylatában – nem tekinti határrendsértésnek, akkor a kialakult határrendészeti gyakorlat szerint kell eljárni. Ilyen eset gyakran előfordulhat, tekintettel a szlovén és osztrák viszonylatban felmondott határrendi egyezményekre.

A kivizsgálás lehet *egyoldalú* vagy *közös*. Egyoldalú kivizsgálásra csak egyértelmű bizonyítékok alapján kerül sor, ez ugyanis feltételezi, hogy közös kivizsgálás nélkül rendezhető a határrendsértés (honi területről kiinduló, hazai szervek által felfedett és rendezhető cselekmény, melynek eredményét a szomszéd ország illetékes szerve elfogadja). Az egyoldalú kivizsgálást úgy kell végrehajtani, hogy szükség esetén a későbbiekben a vizsgálat alapján közös kivizsgálás is megtartható legyen.

Közös kivizsgálásra alapesetben akkor kerülhet sor, ha nem egyértelműek a bizonyítékok vagy valamelyik fél nem fogadja el a másik fél által végrehajtott kivizsgálás eredményeit. Közös en kell kivizsgálni a határrendsértést akkor is, ha a cselekmény következtében anyagi kár keletkezett.

Amennyiben a kivizsgálás során megállapítható a határrendsértéssel keletkezett kár okozója, akkor tőle bírósági úton érvényesíthető a kártérítés. A határrendsértéssel összefüggő esemény következtében keletkezett kárért az az állam felel, amelynek területéről a határrendsértés kiindult, feltéve, hogy a valódi károkozó kiléte nem állapítható meg. Amennyiben a kár vis maior során keletkezett be, akkor ezek a szabályok figyelmen kívül hagyhatóak.

⁶⁹ Együtműködési Jegyzőkönyv a magyar Határőrség Országos Parancsnoksága és a román Határrendőrségi Főfelügyelőség között – Orosháza, 2007. április 24.

Közös kivizsgálás egyébként bármikor tartható, még akkor is, ha a cselekmény körülményei alapján az egyoldalú kivizsgálást is elegendőnek tartanánk.

A kivizsgálásokkal kapcsolatban fontos szabály, hogy alaposan kell végrehajtani, egyértelmű legyen a ténymegállapítás és megfelelően dokumentálni kell.

A kivizsgálás során tanukat lehet meghallgatni, szükség esetén szakértőt lehet felkérni, hogy véleményt nyilvánítson valamely kérdéssel kapcsolatban.

A határrendsértések és határrendi esetek között leggyakoribb a területsértés, a határjelrongálás, valamint az állatátkóborlás. E cselekményekre, esetekre a nemzetközi szerződések külön is kitérnek és a személyek visszaadását, a határjelrongálás kivizsgálását és helyreállítását, valamint a háziállatok visszaszolgáltatását külön is szabályozzák.

A személyek visszaadása az egyik legösszetettebb kérdés, tekintettel arra, hogy viszonylag nehéz elhatárolni a területsértést az illegális határátlépéstől, így a személy visszaadása esetén sem mindegy, hogy a határrendi egyezmény vagy külön visszafogadási egyezmény alapján kerül rá sor. A háziállatok visszaszolgáltatására akkor kerül sor, ha az állatátkóborlás közvetlen észlelése során nincs lehetőség az állatok visszaterelésére. Amennyiben az állatok a honi területen maradnak, akkor gondoskodni kell azok megfelelő őrzéséről, arról, hogy más állatokkal ne érintkezzenek, valamint a tulajdonos felkutatásáról. Az állatok őrzéséről az államhatárról szóló törvény alapján⁷⁰ a települési önkormányzat jegyzője gondoskodik.

A dokumentálás alapvetően a jegyzőkönyv felvételét jelenti, melyet egyes viszonylatokban már előre elkészített (biankó) és kétnyelvű jegyzőkönyv formanyomtatványon készítenek el. Erre például határjelrongálás észlelésekor van lehetőség, amikor a körülmények egyértelműek, a bizonyítékokat mindkét fél elfogadja és a helyszínen végrehajtott szemle eredményei is egyértelműek. Amennyiben ez a jegyzőkönyv két példányban készül akkor közös kivizsgálás esetén mindkét fél egy-egy példányt kap, egyéb esetben a jegyzőkönyv készítője küldi meg iratváltás útján a partnerének.

A dokumentálás része a jegyzőkönyv, amelyet az eseménnyel kapcsolatban készítenek, illetve a határrendsértés elkövetőjének, valamint a tanuk meghallgatása során vesznek fel.

Helyszínvázlatot, helyszínrajzot vagy fényképfelvételt szükség szerint kell készíteni, általában a határjelrongálás során készülnek.

Szakértői véleményre akkor van szükség, ha egy kérdés tisztázása különleges szakismeretet igényel.

⁷⁰ Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény 9. § (1) bekezdés.

Jegyzőkönyv

A találkozók megtartásáról jegyzőkönyv készül, melyben az elfogadott értékelések, megállapítások, határozatok, ajánlások is rögzítésre kerülnek.

A találkozókra már kész jegyzőkönyvtervezeteket készítenek a delegációk. Az előkészítésért a meghívó fél felel és az előkészített jegyzőkönyvtervezetet a találkozó előtt meg kell küldeni a meghívott félnek abból a célból, hogy annak lefordítására és esetleges kiegészítésére sor kerülhessen még a találkozó előtt. A jegyzőkönyvek általánosságban tartalmazzák azt, hogy milyen tárgyalás, hol, mikor került megtartásra, a jelenlévők névsorát és hogy a tárgyaláson milyen minőségben voltak jelen, a napirendi pontok felsorolását, az előző találkozón meghatározott feladatok végrehajtásának értékelését, az egyes napirendi pontok megtárgyalása során az elfogadott megállapításokat, valamint a záradékot (hány példányban, milyen nyelven készült, kicserélés rendje, következő munkatalálkozó időpontja stb.).

Abban az esetben, ha rendkívüli értekezletre kerül sor, akkor természetesen nem kerül sor az előző találkozón meghatározott feladatok végrehajtásának értékelésére, illetve a következő munkatalálkozó időpontjának és helyének megállapítására sem.

A jegyzőkönyv preambuluma a megtartás idejének, helyének és jogalapjának (hivatkozás a nemzetközi szerződés megfelelő cikkére) ismertetésével indul, és ezt követően kerül sor az esetleges személyi változások rövid ismertetésére is. Ebben a részben meg kell említeni a leköszönő személyt és az újonnan kinevezett személyt, illetve annak kinevezési időpontját is. A bevezető rész utolsó bekezdése az ülészak levezető elnökének – és a hozzá tartozó küldöttség – megnevezése.

A preambulomot követi a napirend ismertetése, melyet, mint már elfogadott napirendként jelölnek meg a delegációk („...a bizottság az alábbi napirendet fogadta el:..”). A napirend természetesen találkozásként és viszonylatonként eltérhet, ugyanakkor vannak olyan azonos részek, amelyek minden egyes alkalommal, viszonylattól függetlenül megjelennek. Ezek azok a pontok, amelyek kifejezetten az államhatár rendjével, a határrendsértések megelőzésével kapcsolatban létrejött nemzetközi szerződés alapértelmezéséből fakadnak. Ilyen a határrendi helyzet, mely az elmúlt találkozó óta eltelt időszak eseményeit foglalja össze. Ide konkrétan a külső határok esetében a határőrizettel, határforgalom-ellenőrzéssel kapcsolatos adatok, valamint a közös határon végrehajtott személyek átadásának-átvételének a helyzete tartozik.

Ezt követően olyan, a viszonylatra jellemző speciális kérdések áttekintésére kerül sor, amelyek kizárólag az adott határszakaszt érintő, a határrendsértésekkel, határrend fenntartásával kapcsolatban kerülnek felszínre. A kérdések egy része több találkozón

visszatérő téma, ugyanakkor vannak, lesznek olyan kérdések is, amelyek a megelőző találkozó megtartását követően kerültek előtérbe. Hosszabb, több éven és találkozón keresztül a napirend szerves részét képezi például horvát viszonylatban a „D” határszakasz aknamentesítési munkálatainak helyzete, vagy a Dráva hajózásáról szóló Egyezmény,⁷¹ illetve az ennek alapján kidolgozott Dráva hajózási szabályzat⁷² megújításának helyzete, szlovák viszonylatban az Ipoly folyón létesítendő hidak helyzete, illetve az Ipoly és Tisza kotrásával előidézett mederváltozás hatása az államhatárra.

Ad hoc jelleggel, az adott találkozón aktuális téma lehet egy-egy nagyobb értékben elkövetett határrendsértés rendezése, mint például horvát viszonylatban elkövetett túloldali fakivágás és eltulajdonítás vagy a mezőgazdasági munkák során végrehajtott permetezés, mely a túloldalra átjutva jelentős (több millió forintos) kárt okozott a kultúrnövényzetben.

Abban az esetben, ha egy témával kapcsolatban nem egyezik meg a küldöttségek álláspontja vagy nem születik egyetértés a találkozón, akkor azt a jegyzőkönyvben, mint eltérő álláspontot meg kell jeleníteni, úgy, hogy azok egyértelműen beazonosíthatóak legyenek.

A jegyzőkönyvek első mellékletét mindig a küldöttek névjegyzéke képezi.

A jegyzőkönyvek a résztvevő delegációk számának megfelelő számban, alternált változatban készülnek el, melyek mindegyik példánya hiteles. A jegyzőkönyveket az aláírást követően a nemzeti jogszabályoknak megfelelő keretek között jóvá kell hagyatni (ki kell hirdetni), továbbá amennyibe a szerződő felek számára kötelezettséget határoznak meg benne, egy-egy eredeti példányát a külügyminisztérium Szerződések Tárában el kell helyezni.

A helyi szintű találkozók rendszere hasonlóan épül fel a központi szintű találkozók rendszeréhez, azaz rendes és szükség esetén rendkívüli találkozókra kerül (kerülhet) sor. A helyi szintű (határmegbízotti, helyi vegyesbizottsági) találkozókról jegyzőkönyv készül, amely tartalmazza a találkozó időpontját és helyszínét, a résztvevők felsorolását (országoként elkülönítve), a napirendet, illetve az egyes napirendek lényeges, tartalmi részeit kifejtve.

A napirend a rendes ülések esetében általában azonos tartalmi elemekkel épül fel az egymást követő találkozókhoz képest, azaz a napirend elfogadását követően először a legutolsó találkozón meghatározottak teljesülésének értékelését, az ott elfogadott feladatok

⁷¹ A Magyar Népköztársaság és a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság között Belgrádban, 1975. évi június hó 11. napján aláírt, a Dráva folyón történő hajózásról szóló egyezmény (kihirdette az 1978. évi 14. számú törvényerejű rendelet).

⁷² A Dráva folyó 68,0 és a 198,6 folyamkilométerek közötti szakaszán történő hajózás feltételeiről szóló Szabályzat (Dráva Hajózási Szabályzat) – aláírva Budapesten 1976. október 8-án, módosítva 1979. december 14-én Portorozsban. A módosított Szabályzat 1980. január 14-én lépett hatályba.

végrehajtásának helyzetét tartalmazzák. Ezt követően kölcsönös tájékoztatókra kerül sor, amelynek tartalmi része nem nyúlhat túl a nemzetközi szerződésben meghatározottakon. Ennek megfelelően mindkét fél részéről sor kerül a határrendészeti (határőrizeti, határforgalom-ellenőrzési, idegenrendészeti) mutatók, adatok, a főbb elkövetési kategóriák, modus operandik kölcsönös ismertetésére, a határrendre (határnyiladékra, határjelrongálásra, egyéb határrendsértésekre, illetve határrendsértésnek nem minősülő határrendi esetek) vázolására. Kiemelkedő téma a két ország között végrehajtott átadások-átvételek helyzetének elemzése. A belső határokon ugyancsak kiemelt témát képviselnek a közös határmenti járőrszolgálatok tapasztalatainak, eredményeinek a megvitatása, ugyanakkor mind a belső, mind a külső határok tekintetében sor kerül a közösen végrehajtott, vagy összehangolt akciók áttekintésére is.

A találkozó további részében kerül sor az elkövetkező időszakban (a következő tervezett találkozóig hátralévő időszakban) végrehajtásra tervezett feladatok megfogalmazására, majd utolsó pontként minden olyan, az egyéb feladatokhoz besorolható információk átadására, amelyek nem tartoznak az előző pontokhoz, ugyanakkor a határrendészeti, határképviselési tevékenységre meghatározó jelentőséggel bírnak, illetve bírhatnak. Az utolsó pontban kerül sor a következő találkozó helyszínének (országnak) és időpontjának a megjelölésére is.

Külön meg kell említeni azokat a jegyzőkönyveket, amelyek egy-egy konkrét cselekmény végrehajtása érdekében készülnek, például egy személy átadásáról és átvételéről, továbbá állatok, tárgyak átadásáról és átvételéről. Ilyen esetekben a jegyzőkönyvek speciális adatokat is kell, hogy tartalmazzanak.

Személyek átadása, átvétele során ilyen adatok:

- a személy neve, állampolgársága, születési helye, ideje;
- a határátlépés helye és ideje;
- a személynél lévő tárgyak jegyzéke;
- az átadó, illetve átvevő hatóság megjegyzései;
- az átadás, illetve átvétel helye és ideje;
- az átadást, illetve átvételt végrehajtók adatai;
- az átadást, illetve átvételt végrehajtó hatóságok hivatalos bélyegzőinek lenyomatai.

Amennyiben háziállatok, tárgyak átvételére, átadására kerül sor, akkor az alábbi adatokkal kell a jegyzőkönyvet elkészíteni:

- a háziállatok, tárgyak fajtája, száma, ha van, akkor nyilvántartási száma;
- a megtalálás, fellelés helye és ideje;

- az állatok egészségügyi ellátásával (karantén, állatorvosi vizsgálat stb.), illetve a tárgyak tárolásával, őrzésével kapcsolatban felmerült költségek;
- az átadó, illetve átvevő hatóság megjegyzései;
- az átadás, illetve átvétel helye és ideje;
- az átadást, illetve átvételt végrehajtók adatai;
- az átadást, illetve átvételt végrehajtó hatóságok hivatalos bélyegzőinek lenyomatai.

A jegyzőkönyvet minden delegáció vezetője aláírja.

A jegyzőkönyv két-két példányban készül, minden delegáció számára egy-egy példány magyar és a szomszédos ország nyelvére – esetenként alternált formában – lefordított példányban. Minden példány eredetben kerül aláírásra.

Az alternált forma azt jelenti, hogy az eredeti, saját részre készített magyar nyelvű jegyzőkönyvben a magyar vonatkozások szerepelnek az első helyen és a magyar résztvevők neve kerül előre (amennyiben egymás mellett szerepelnek a nevek, például aláírásnál, úgy a baloldalra). Ugyanakkor a másik fél számára átadandó magyar nyelvű eredeti jegyzőkönyvben a magyar vonatkozások a második helyen szerepelnek, a magyar résztvevők neve kerül a második helyre (illetve egymás melletti felsorolásnál jobb oldalra).

A jegyzőkönyvek számozottak, egymást követő sorszámmal, általában arab betűvel kerülnek megjelölésre (például: „*JEGYZŐKÖNYV az Államhatár Felmérésének és Megjelölésének Magyar-Szlovák Közös Bizottsága 2011. június 1-3. között végrehajtott tizenhatodik közös ellenőrző szemléről*”).

Bélyegzők

A jegyzőkönyvek, határokmányok és minden olyan írásos dokumentum, amely a határképvisellel összefüggő munkavégzés során keletkezik, aláírásra kerül. Az aláíráson kívül azonban van egy olyan követelmény, amely a keletkezett dokumentumok hitelességét igazolja, ez pedig a bélyegzőlenyomat. A bélyegzőlenyomat eredeti, kifejezetten az e célra készült egyedi bélyegzővel kerül elhelyezésre. A bélyegzőt a bizottság vezetője vagy a megbízottak levelezésük során is használhatják.

Minden egyes bizottságnak, megbízottnak külön körbélyegzője van, mely lenyomata alapján megkülönböztethető a másik bizottság vagy megbízott bélyegzőjétől.

A bélyegzőlenyomaton szereplő szöveget vagy a nemzetközi szerződés, ennek hiányában az ügrend, illetve a szabályzat tartalmazza, sőt akár mindkettő ismertetheti.

A bélyegzők lenyomatának szövege az adott viszonylatban mindkét érintett fél esetében ugyanaz, eltérés mindössze a tagozat (küldöttség) területi megnevezésében van. Például magyar-ukrán viszonylatban a magyar küldöttség bélyegzőlenyomatának szövege: „MAGYAR-UKRÁN HATÁRBIZOTTSÁG MAGYAR KÜLDÖTTSÉGE”, míg az ukrán küldöttség bélyegzőlenyomatának szövege: „UKRÁN-MAGYAR HATÁRBIZOTTSÁG UKRÁN KÜLDÖTTSÉGE”, ez utóbbi természetesen ukrán nyelven.

A bizottság megnevezése természetesen viszonylatonként más, tehát a magyar-osztrák viszonylat magyar küldöttségének bélyegzőlenyomata az „ÁLLANDÓ MAGYAR-OSZTRÁK HATÁRBIZOTTSÁG MAGYAR KÜLDÖTTSÉG” szöveget tartalmazza, míg osztrák partneréé ennek alternált és német nyelvű változatát („*Ständige österreichisch-ungarische Grenzkommision Österreichische Delegation*”).

A megbízottak esetében hasonló a helyzet, itt is viszonylatonként eltérő a bélyegzőlenyomat használata. Szlovák viszonylatban például központi szinten magyar részről a „MAGYARORSZÁG Határügyi Főmegbízottja” bélyegzőt használjuk, míg szlovák partnere ennek szlovák alternált változatát („*Hlavný hraničný splnomocnenec Slovenskej republiky*”, azaz a „SZLOVÁK KÖZTÁRSASÁG Határügyi Főmegbízottja).

Területi szinten (például magyar-szlovák viszonylatban a megbízottak esetében), tekintettel arra, hogy az adott viszonylatban többen rendelkeznek hatáskörrel, számozás alapján különböztetik meg a bélyegzőlenyomatokat is. Ennek megfelelően például a Győr-Moson-Sopron Megyei Rendőr-főkapitányság vezetője az 1. határszakaszért felelős magyar határmegbízott, tehát az erre vonatkozó utalást megtaláljuk a bélyegzőlenyomatban is. Az 1. határszakaszért felelős határmegbízott magyar félnek a bélyegzője a „Magyarország 1. sz. határmegbízottja” szöveget tartalmazza.

Határátlépési igazolvány, névjegyzék, megbízólevél

Néhány viszonylatban a személyes találkozókat, a munkavégzést hivatott megkönnyíteni a *határátlépési igazolványok* rendszere. Ez nem mást, mint a szolgálati feladatok ellátása érdekében szükséges határátlépések érdekében kiadott engedélyeket jelenti. A határátlépési igazolványok kiadását, felhasználását külön nemzetközi szerződések szabályozzák, ugyanakkor a határrendi és határjeles szerződések e szerződésekre hivatkozva teszik lehetővé, hogy az illetékes szervek éljenek a határátlépési igazolványok adta lehetőségekkel.

Az osztrák viszonylat az egyetlen, ahol a határjeles szerződés nemcsak, hogy nevesíti a határátlépési igazolványt a munkavégzésben érintettek számára, hanem mellékletként azt is

meghatározza, hogy az milyen tartalommal rendelkezzen. A határátlépési igazolvány lehetőséget ad arra, hogy az államhatárt az érintettek munkavégzés céljából átlépjék és 10 méter széles sávon belül szabadon tartózkodjanak a másik állam területén. 10 méteren túli tartózkodás csak az érintett ország illetékes szerveinek kíséretében engedélyezett, amennyiben a személy egyéb – határátlépésre jogosító – okmánnyal nem rendelkezik. A magyar-osztrák viszonylat belső határrá válásával természetesen külön határátlépési engedélyekre nincs már szükség.

Ukrán,⁷³ román,⁷⁴ szerb (volt jugoszláv)⁷⁵ és horvát⁷⁶ viszonylatban a szolgálati célú határátlépési igazolványokra vonatkozó nemzetközi rendelkezések már nem annyira célhoz kötöttek. E viszonylatokban a határátlépési igazolványokat a szolgálati célú határátlépés érdekében állítják ki, ugyanakkor annak konkrét meghatározását, hogy mely határátlépéssel járó tevékenységek minősülnek szolgálati célúnak, már egyéb szerződésekre bízzák. Ilyenek például a határforgalmi egyezmények, a vasúti forgalomra vagy éppen határvizekre vonatkozó nemzetközi szerződések. Ezek a konkrét megállapodások, egyezmények határozzák meg, hogy a szerződés hatálya alá tartozók jogosultak-e határátlépési igazolvány birtoklására.

E négy viszonylatban hatályos határrendi és határjeles szerződések egyébként rendelkeznek arról, hogy az illetékes szervek határátlépési igazolvány birtokában tevékenykedhetnek.

Az igazolványok tartalmazzák a birtokos fényképét és adatait, kétnyelvűek, korlátlan határátlépésre jogosítanak fel és általában öt évig érvényesek. Birtokukban a vonatkozó nemzetközi szerződésekben meghatározott feladatok teljesítése céljából az államhatárt a határátkelőhelyeken kívül is át lehet lépni, ugyanakkor ezt az érintett ország illetékes szerveinek előzetesen be kell jelenteni. A határátkelőhelyen kívüli határátlépésre csak a nappali időszakban kerülhet sor.

Azok a személyek, akik szolgálati célból át kívánják lépni az államhatárt, de nem rendelkeznek külön határátlépési igazolvánnyal (például a műszaki személyzet,

⁷³ A Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a magyar-ukrán államhatár szolgálati célú átlépéséhez szükséges okmányok egységesítéséről szóló, Kijevben, 2002. február 6-án aláírt Egyezmény (kihirdette a 64/2003. (V. 13.) Korm. rendelet).

⁷⁴ A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Román Szocialista Köztársaság Kormánya között a magyar-román államhatár szolgálati célú átlépéséhez szükséges határátlépési igazolványok egységesítéséről szóló, Budapesten, 1982. évi március hó 18. napján aláírt Egyezmény (kihirdette a 38/1986. (IX. 11.) MT rendelet).

⁷⁵ A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság Kormánya között a szolgálati feladatok ellátására kiadásra kerülő magyar-jugoszláv határátlépési igazolványok egységesítése tárgyában Budapesten az 1975. évi november 27. napján aláírt Egyezmény (kihirdette az 1976. évi 25. törvényerejű rendelet).

⁷⁶ A Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a szolgálati célú határátlépésekhez szükséges okmányok egységesítéséről szóló, Budapesten, 1997. július 9-én aláírt Egyezmény (kihirdette a 138/1998. (VIII. 19.) Korm. rendelet).

segédszemélyzet), az ilyen birtokosának kíséretében külön *névjegyzék* alapján láthatják el feladataikat. A névjegyzéken legfeljebb 20 fő léptethető át, tartalmi követelményét a határátlépési igazolványról szóló nemzetközi szerződések szabályozzák. A névjegyzék nem fényképes okmány, azonban az azon szereplő személyeknek külön egyéb, személyazonosításra alkalmas igazolványt is maguknál kell tartaniuk.

A határátlépési igazolványoktól meg kell különböztetni a *megbízólevelet*, amelyet a magyar-szlovák viszonylatban állít ki a határjeles bizottság. A megbízólevelet az államhatáron történő munkavégzés érdekében adják ki, két oldalán magyar, illetve szlovák nyelven igazolja, hogy annak birtokosa a határjeles szerződés alapján végzi az államhatár felmérésével és megjelölésével, a határjelek ellenőrzésével, felújításával és karbantartásával kapcsolatos munkákat.

A megbízólevél sorszámozott, tartalmazza a megbízott nevét és személyazonosító okmányának számát, valamint a megbízatás időtartamát (a kiállításától számított ötödik év végéig). A megbízólevelet mindkét küldöttség elnöke aláírja és bélyegzőlenyomatával látja el. A határátlépési igazolványoknak, névjegyzékeknek mára csak ott van jelentőségük, ahol szigorú határrezsímet kell fenntartani, azaz ahol még határellenőrzés mellett léphető át az államhatár. Mivel a schengeni belső határok akadály nélkül bárhol és bármikor átléphetők, így e viszonylatokban módosult az ilyen engedélyek jelentősége. Belső határon egy határátlépési igazolvány vagy egy megbízólevél a munkavégzés tényét hivatott inkább igazolni, mint a határ átlépését, függetlenül attól, hogy a határátlépési igazolványok éppen a határátlépés egyszerűsítése érdekében kerültek kiadásra.

A határrend és a határrendsértés

Fogalom és magyarázat

A határrendi bizottságok egyik legfontosabb munkája az államhatár rendjének a fenntartása, azaz a határrend biztosítása. Feladatuk ellátása során gyakran találkoznak a határrend megsértésével vagy más szóval kifejezve a határrendsértéssel. A határrendsértések tartalma megközelíthető összességükben is, azaz minden viszonylatra jellemző tulajdonságok, formák leírásával. Tudni kell azonban azt, hogy ahány viszonylati szerződés létezik, annyiféleképpen fogalmazzák meg a határrendsértés megjelenési formáit. Ami minden viszonylatra egyértelműen elmondható az a határrendsértés definíciója, a határrendsértések bizonyos

formáinak egységessége, valamint a határrendsértésnek nem minősülő események megjelenése.

A határrendhez kapcsolódnak szorosan azok a tevékenységek, események, cselekmények és kezelésük, amelyek betartása, végrehajtása a normális keretek között nem veszélyeztetik a határrendet, de például a nemzetközi egyezményben megfogalmazott szabályoktól eltérő végrehajtásuk már a határrendi bizottságok fellépését igényli.

A határrendsértés megértéséhez tisztázni kell a határrend fogalmát, ami nem más, mint *azoknak a jogoknak és kötelezettségeknek az összessége, amelyek a szomszédos országokat a normális határ menti viszonyok fenntartása érdekében egymással szemben megilletik és terhelik.*

A határrend lényegesen bővebb fogalom, mint amit a határrendsértéshez feltétlenül hozzárendelni tudunk, hiszen korábban az Alkotmányunk értelmében az államhatár rendjének a védelme az államhatár rendjének a fenntartását és az államhatár őrzését is magában foglalta. Ez azt jelentette, hogy a határforgalom ellenőrzés szabályai (például a határforgalom ellenőrzés rendje is) beletartoztak a határrend (államhatár rendje) fogalmába, hiszen a határrend mellett csak a határőrizet került külön nevesítésre.⁷⁷ A rendőrségről szóló törvény 2012. január 5-től hatályos módosításából azonban már kiolvasható, hogy külön kell kezelni a két fogalmat, tehát szakmailag elmondható, hogy a határrend (az államhatár rendje) és a határforgalom ellenőrzése az Alaptörvényünk jelenlegi értelmezése⁷⁸ alapján is elkülöníthető.⁷⁹ Más kérdés, hogy a jelenlegi szabályozás alapján a határrend Alaptörvény szerinti fogalmába most már a határőrizetet kell beleértetni.

A határrend tehát tartalmilag – klasszikus értelemben – jelenti:

- a határvonal jelölését és a határjelek karbantartását;
- a határutak, határvizek, határvonalat keresztező vasutak, közutak és hidak használatának szabályait;
- a határvonal közelében a halászat, vadászat és a különböző munkák végzésének szabályait;

⁷⁷ A Magyar Köztársaság Alkotmánya – 1949. évi XX. törvény 40/A. § (2) bekezdés: „A Rendőrség alapvető feladata ...az államhatár rendjének védelme.” (hatályban volt 2011. december 31-ig.), valamint a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXVIII. törvény Általános és Részletes indoklása.

⁷⁸ „A rendőrség alapvető feladata ... az államhatár rendjének védelme.” – Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 46. cikk (1) bekezdése.

⁷⁹ „A rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése,...” – a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 1. § (1) bekezdése.

- mindazon magatartási szabályokat, amelyek az államhatár sérthetlenségét, a személyek és javak biztonságát, a jogos érdekek tiszteletben tartását biztosítják a közös államhatár mentén (ebbe értjük bele például a határátkelőhely rendjét is).

Fontos szabály, hogy a határrend fenntartása, illetve a határrendet érintő kötelezettségek betartása és betartatása európai uniós és schengeni tagságunktól független tények. Határrendre vonatkozó jogokat és kötelezettségeket a nemzetközi szerződések közül mind a határjeles, mind a határrendi szerződések tartalmazznak, az azonban már más kérdés, hogy a jelenleg meglévő, aláírt (hatályos vagy éppen már nem alkalmazott) szerződések mennyire aktuálisak. A határrendhez kapcsolódóan tisztázni kell azokat az eseteket, amelyek annak megsértéséhez vezetnek, azaz az egyes határrendsértéseket, továbbá azokat az egyéb eseményeket, amelyeket tartalmilag akár határrendsértésnek is minősíthetnénk, azonban a megvalósulásukhoz vezető körülmények (okok) miatt mégsem tekintjük őket határrendsértésnek.

Alapvetően a határrendsértés nem más, mint *két szomszédos állam közös határán az egyiknek a területéről kiinduló olyan esemény vagy cselekmény, amely sérti, károsítja, veszélyezteti a másik államot, annak területét vagy az ott tartózkodó személyeket, illetve mindezek jogos érdekeit.*

A határrendsértés fogalma szinte minden olyan körülményt figyelembe vesz, amely a két ország között bekövetkezhet (szándékos lehet vagy gondatlan, személyfüggő, hatással kell hogy járjon, érdekeket csorbít, aktív cselekmény vagy mulasztás okozza, jogokat korlátoz vagy kötelezettségeket szeg meg). Fontos, hogy határrendsértés csak két szomszédos államot érintően alakulhat ki, azaz az egyiknek a területéről kell hogy kiinduljon és a másik ország területén kell hogy hatást fejtessen ki a cselekmény vagy az esemény.

A határrendsértés fogalmát a fentiektől függetlenül több nemzetközi szerződés igyekszik megállapítani, azonban elmondható, hogy a fentihez hasonló, általános és minden viszonylatra érvényes definíciót nem sikerült alkotni. Talán csak a román viszonylatban kötött határrendi egyezmény ad részletes magyarázatot, azon azonban már érezni, hogy a jogalkotó(k) mindent bele akart(ak) zsúfolni a fogalomba és már szinte „*kisiskolás*” stílusúra sikeredett.

Ukrán viszonylatban például határrendsértésnek kell tekinteti az államhatáron vagy közelében bekövetkezett mindennemű sértő cselekményt, amely eredményét tekintve a másik állam területén kárt okoz vagy érdekeit veszélyezteti, esetleg amelynek következtében az ott tartózkodók érdekei, élete és egészsége forog kockán.

Az, hogy pontosan milyen esetei lehetnek a határrendsértésnek (azaz mely konkrét eseményeket, cselekményeket tekintünk annak) az egyes viszonylatokban eltérő szabályozással találkozunk. Ukrán viszonylatban például nincsenek konkrét tényállások

nevesítve, minden olyan eseményt, cselekményt annak tartunk, amely beleillik a határrendsértés viszonylati fogalmába. Szlovák viszonylatban azonban már konkrét felsorolással is találkozunk, mégpedig szám szerint nyolc konkrét tényállással és egy általános meghatározással. Délszláv viszonylatban a konkrét felsorolás már kilenc esetet tartalmaz és a román viszonylatban a határrendi szerződés nyolc olyan konkrét határrendsértést említ, amely során közös kivizsgálás szükséges a határellenőrző szervek részéről.

A határrendsértés fogalmának tárgyalásánál érdemes megnézni a román, délszláv és szlovák viszonylatban elfogadott definíciót is. Osztrák viszonylatban (és a délszláv utódállamok közül szlovén viszonylatban) nem tudjuk értelmezni a határrendsértést, hiszen itt nem alkalmazzuk a határrendi egyezményeket.

Román viszonylatban határrendsértésnek (vagy, ahogy a nemzetközi szerződés írja: „*határrend-sértésnek*”) kell tekinteni minden olyan cselekményt vagy mulasztást, amelyet az államhatáron vagy annak közelében követnek el és amelyek vagy azok következményei sértik, veszélyeztetik, károsítják az egyik szerződő állam érdekeit, annak területét, környezeti állapotát, a területén tartózkodó személyek életét, testi épségét vagy egészségét, ezek jogos érdekeit, illetve az ott lévő javakat.

A román viszonylattal ellentétben a délszláv (volt jugoszláv) és szlovák viszonylatokban elfogadott és aláírt nemzetközi egyezmények szinte már „*póriasan*” fogalmaznak és határrendsértésnek tekintenek minden olyan, az egyik állam területéről kiinduló cselekményt vagy eseményt, amely sérti, károsítja vagy veszélyezteti a másik államot (szlovák viszonylatban: érdekeit is), annak területét, illetőleg az ott tartózkodó személyeket (északi szomszédunknál továbbá: életét, testi épségét és ezek jogos érdekeit).

A határrendsértés gyakorlatban történő megvalósulásának több „*tényállása*” is van, azonban viszonylatonként eltérően jelennek meg. Vannak olyan cselekmények vagy események, amelyek minden viszonylatban határrendsértésnek minősülnek, vannak olyanok, amelyek nem minden viszonylatban vannak nevesítve, bár ez utóbbit a jogalkotók a szokásos „*gumisabállyal*” azzá tehetőként fogalmazták meg („*egyéb határrendsértés*”).

Az 1900-as évek közepétől a határrendsértések fajtáit politikai szempontból is bővítették, azonban mára egyes cselekmények már megmosolyogtatók, mint például a „*személyek átcsalogatására vagy a társadalmi rendszer megsértésére irányuló átbeszélés*”.⁸⁰

⁸⁰ Határőrizeti szabályzat – BM HOP kiadás 1975. Az idézett cselekmény fogalmi körébe tartozott például az előszóval vagy technikai eszközzel folytatott és a határon áthallatszó olyan beszéd, ének, zene, amely az országból való kiszökésre vagy más bűncselekmény (!) elkövetésére igyekezett rávenni valakit, illetőleg olyan beszéd, ének, amely megbotránkoztató, gúnyos, gyalázkodó tartalmánál fogva sértette a másik államot vagy az ott élőket.

Ma szinte minden viszonylatban megtalálható (és intézkedést követelő), nevesített határrendsértések:

- területsértés (az államhatár jogellenes átlépése, amennyiben a személy önszántából visszatér, vagy visszatérni szándékozik – de nem minősül tiltott határátlépés szabálysértésnek);
- légtérsértés (légijármű vagy repülési eszköz engedély nélküli átrepülése az államhatáron – a véletlenszerű átsodródást nem tekintjük annak);
- átlövés (amikor a lövedék a határon átjut vagy azon áthalad, tekintet nélkül annak következményeire – például vadászat vagy hobbilövészet útján);
- határon átható robbantás (amely légnyomás, repesz- vagy szilánkhatás útján a másik állam területén kárt okoz vagy veszélyhelyzetet idéz elő – például a határmentén lerakott aknát felrobbantják);
- tűzátterjedés vagy tűzokozás (olyan szándékos vagy gondatlan esemény vagy cselekmény, amelynek következtében a tűz a határon átterjed vagy azon keletkezik – például a turisták által rakott tábortüzből fakadó tűz olyan esetben is annak minősül, ha a szél átfújja a paraszat és a túloldalon meggyullad a növényzet);
- határjelrongálás (határjel megrongálódását, megsemmisülését, jogellenes áthelyezését, elmozdítását vagy eltávolítását eredményező szándékos vagy gondatlan tevékenység – a határjelrongalásról a két ország határrendi egyezmény alapján nyújt tájékoztatást egymásnak);
- határon átható környezetszennyezés (robbanó-, sugárzó-, biológiai- vagy vegyi anyagok, más káros anyagok átjutása vagy engedély nélküli átjuttatása, valamint a természeti értékek károsítása – a 2000-es évek elején bekövetkezett tiszai ciánszennyezés egy rendkívül súlyos határrendsértés is volt függetlenül annak egyéb más vetületeitől, mint például a halállomány pusztulása).

Román és szlovák viszonylatban létezik az átkényszerítés (erőszakos vagy fenyegető magatartással, cselekménnyel a másik állam területén tartózkodó személyeket a határ jogellenes átlépésére való kényszerítése) határrendsértés is.

A magyar szerb viszonylatban külön említett további határrendsértések (lehet, hogy 1978-ban, az egyezmény aláírásakor még ezek a tényállások fontosak voltak, mára azonban aktualitásukat veszítették és az ilyen eseteket ma már nem tekintjük határrendsértésnek):

- átvilágítás (a másik állam területére nagy fényerejű eszközzel történő szándékos átvilágítás);
- átfényképezés (felvétel készítése földről, levegőből a túloldali területről).

Határrendsértésnek nem minősülő esetek (határrendi esetek)

Vannak olyan esetek, amelyek első ránézésre magukon viselik a határrendsértésre jellemző elemeket, azonban jobban megnézve azokból olyan tényezők hiányoznak, amelyek feltétlenül szükségesek ahhoz, hogy határrendsértésnek minősítsék. Ezeket az eseményeket (nem cselekményeket!) nevezzük határrendi eseteknek, hivatalosan „*határrendsértésnek nem minősülő eseteknek*”.

Ezeknél az eseményeknél alapvetően a szándékosság hiányzik, bekövetkezésük okaként a véletlent lehet nevesíteni.

Ezek az esetek:

- áttévedés (az államhatár nem szándékos átlépése, amely a tájékozódás, a helyismeret hiányából, a vonatokon való elalvásból, az időjárási viszonyokból vagy a beszámítási képesség hiányából ered – például jelentős számban történik áttévedés szellemileg nem ép személyek, gyógyfüveket, csigát gyűjtő személyek átlépéséből);
- háziállat átkóborlás (örizetlenül hagyott vagy megriadt háziállatok túloldalra való átjutása, átmenekülése – például legeltetés közben átmennek a szarvasmarhák a határon, lovak megbokrosodnak és átvágtatnak a szomszéd ország területére);
- járműátsodródás (vízi vagy légi járműveknek a víz vagy szél sodrása következtében történő átkerülése a szomszéd ország területére – például csónakban elalvó horgászokat átsodor a víz vagy hőlégballonosok járművei válnak irányíthatatlanná a szélben).

Határvizekre, határutakra, határmenti vadászatra, erdőgazdálkodásra és a lelőhelyekre vonatkozó határrendi kérdések

A határrendi szabályok meghatároznak jogokat és kötelezettségeket a határvizek, határutak, bányák, lelőhelyek vonatkozásában is. Ezekről ugyanúgy nemzetközi szerződésekben rendelkeznek, mint a határjelekről. A határvizekre, határutakra vonatkozó szabályok betartása mindenki részéről kötelező, az egyezményt aláíró államoknak kötelességük olyan megfelelő intézkedéseket hozniuk, amelyek ennek betartását biztosítják.

A határutak használatára vonatkozó szabályok a schengeni tagság értelmében teljesen okafogyottá váltak, így az azokra vonatkozó szabályozásoktól az osztrák, szlovák, szlovén és majdan a román viszonylatban akár el is tekinthetünk.

A határrendi szabályok meghatározása a határképviselési rendszer működésének és működtetésének az alapja. Az itt meghatározottak alapvetően adnak iránymutatást a határmegbízottak, vegyesbizottságok, határbizottságok tevékenységére.

A határút fogalma a határvíz fogalmához hasonlóan többféle megközelítésben létezik, szinte minden érintett nemzetközi szerződés másként (hol pontosabban, hol csak megközelítőleg) definiálja. A magyar-osztrák viszonylatban például minden olyan utat (vagy útszakaszt) határútnak tekintünk, amelynek középvonalában az államhatár húzódik (és határjelekkel – párosan vagy váltakozva – meg van jelölve). Ebben a viszonylatban határút az az út, amelyhez viszonyítva az államhatár párhuzamosan húzódik (és az út tengelyében). Azt az utat, amelyet keresztez az államhatár, nem tekintjük annak.

Ettől a korábbi román szabályozás (ma már hatálytalan, de helyette nincs új fogalom) azt a szakaszt is határútnak tekintette, amelyeket az államhatár keresztez (amellett a szakaszok mellett, amelyek önmagukban alkotják a határt).

A szlovák viszonylatú szabályozás kísértetiesen hasonlít az osztrák viszonylatnál megismert definícióhoz, itt is határútnak tekintünk minden olyan utat, útszakaszt, amelynek középvonalában halad a határvonal.

Ukrán viszonylatban sem a határrendi, sem a határjeles szabályok nem fogalmazzák meg a határutat, mindössze arról rendelkezik a nemzetközi szerződés, hogy az államhatáron átvezető közutakon a közlekedés rendjét külön nemzetközi megállapodások rendezik, ezek azonban nem kifejezetten az általunk szűken tárgyalt határrenddel (határképviseléssel) összefüggő szabályozások, mint inkább a határfogalom szabályainak összessége. Ez utóbbit azonban a szigorú európai uniós és schengeni szabályok meglehetősen konkrétan értelmezik.

E tekintetben azonban mindenképpen meg kell említeni az államhatár rendkívüli esetekben történő átlépésének szabályait. Ezek egy részét a határrendi egyezmények némelyike szabályozza, ugyanakkor a részletesebb szabályokat az országok között megkötött katasztrófák elleni együttműködésről szóló egyezmények tartalmazzák.

Az államhatár rendkívüli átlépése biztosítja, hogy a mentőcsapatok (tűzoltók) úti okmány nélkül lépjenek át és a munkavégzés idejéig a másik ország területén tartózkodjanak. Erre az átlépésre akkor is sor kerülhet, ha nem kérésre történt, azaz, ha egy ország észleli például a tűzátterjedést, akkor tűzoltói beavatkozhatnak a túloldali területen is.

A veszélyeztetett személyek is átléphetik ilyen esetben a határokat, azonban átlépésüket követően haladéktalanul jelentkezniük kell az adott ország helyi hatóságainál. E személyek visszatérését a határmegbízottaknak, helyi vegyesbizottságoknak kell koordinálniuk. Fontos, hogy visszatérésük csak kijelölt határátkelőhelyen történhet. Természetesen ez utóbbira csak a kijelölt határátkelőhelyen kerülhet sor (már amennyiben ez utóbbi a schengeni szabályok szerint az adott viszonylatban értelmezhető).

Határút tekintetében a „*legelhanyagoltabb*” szabályozással a délszláv viszonylatban találkozhatunk, itt ugyanis sem a határjeles, sem a határrendi egyezmények nem adnak útmutatást erre vonatkozóan.

Összességében az mondható el, hogy határútnak azokat az utakat kell tekinteni, amelyeket *a határvonal(ak) tengelyhosszukban metszenek és ebből adódóan használatukkal kapcsolatos jogok és kötelezettségek a két érintett országot egyformán illetnek meg, illetve terhelnek*. A határutat egyébként az út teljes szélességében lehet használni, függetlenül, hogy a személyek vagy járművek átlépik-e az államhatárt.

A határutaktól mind fogalmilag, mind szabályozás tekintetében elválaszthatóak a határvizek használatára vonatkozó szabályozások. Úgy is mondhatnánk, hogy minőségileg jobban van szabályozva ez utóbbi kérdés, mint a határutak használatára vonatkozó jogok és kötelezettségek összessége.

A magyar-osztrák viszonylatban a határvizeken tilos olyan módon halászni, amely a halak tömeges méretű pusztulását okozná (például robbanóanyag, mérge, kábító anyagok használatával), de például elektromos eszközökkel engedélyezett a halászat.

Szlovák viszonylatban a határvizek használatának kérdése felöleli a határvízen való közlekedés, a határvizek medreinek karbantartására vonatkozó, a víziépítmények és berendezésének fenntartásának, a halászat, valamint a faúsztatás szabályait. Ez utóbbi szabályok mára szinte teljesen elavultak, alkalmazásukra ma már nem kerül sor.

A határképviselő szempontjából lényeges részletszabályokat tartalmaznak a határfolyók partjainak fenntartására vonatkozó kétoldalú kötelek. Fontos, hogy a határfolyók medrének helyzetét változatlan állapotba tartsák fenn (hiszen alapvetően az államhatár menetével kapcsolatos érdekeket érvényesítenek), így minden olyan intézkedést meg kell tenni mind magyar, mind szlovák részről, amelyek biztosítják azt (például azoknak az akadályoknak az eltávolítása, amelyek a meder megváltoztatását idéznék elő, vagy amelyek megnehezítik a víz, illetve jég és hordalék természetes levonulását).

A medrek tisztításáról, karbantartásáról (szükség szerint visszapótlásáról) gondoskodni kell, nehogy az hozzájáruljon a meder és ezen keresztül az államhatár megváltozásához (ilyen

helyzet áll elő jelenleg a Hernád folyón, ahol a kanyarulatok kitisztításával megelőzhetőek a mederváltozások). A szándékos partrongálások elleni fellépés egyértelműen a határrendi bizottságok hatáskörébe tartoznak.

A határvizeken meglévő létesítményeket az illetékes államoknak kötelességük fenntartani, illetve azokon a létesítményeken, amelyek megépítése és fenntartása közös érdek alapján született, közösen kell végrehajtani a karbantartási munkákat (töltések, duzzasztóművek, hidak stb. esetében).

A határvizeken folyó halászat külön megállapodás nélkül mindkét ország részéről csak a határvonalig terjedhet (sőt ez igaz minden viszonylatra is!). A horgászás szabályai hasonlóak az osztrák viszonylatnál említett szabályozással (robbanó-, mérgező anyagokkal való halászat tilalma), ugyanakkor a nemzetközi szerződés alapján éjszaka a határvizeken (a Duna kivételével) tilos a halászat.

A magyar-ukrán viszonylatban szintén szabályozottak a vízen való közlekedés, a kikötés, a járművek megjelölésének szabályai. A nemzetközi szerződés alapvetően szabályozza a határvizek megfelelő rendben tartásának kötelezettségét. Amennyiben a határfolyó medrében bekövetkezett változást természeti erők okozták, akkor – ha az gazdaságilag is indokolt – gondoskodni kell a meder eredeti helyreállításáról (visszaállításáról).

A határvízen lévő építmények, berendezések (hidak, gátak, zsilipek, töltés stb.) létesítését, használatát, átépítését és eltávolítását csak külön nemzetközi megállapodás alapján lehet végrehajtani.

A délszláv viszonylatban a határjeles és határrendi egyezmények meglehetősen mostohán bánnak a határvizekkel kapcsolatos szabályozással. E viszonylatban azonban mindenképpen meg kell említeni a Dráva folyón történő hajózás szabályairól szóló külön egyezményt és annak végrehajtására kiadott hajózási szabályzatot.

A Dráva egyezmény specialitását az is jelenti, hogy lehetővé teszi a folyón való hajózást olyan esetben is, amikor a folyó mindkét partja azonos állami hovatartozású, tehát a szomszéd állam vízi járműve áthaladhat azon a szakaszon, amely teljes egészében a szomszéd állam területének minősül. Ezzel összhangban van az államhatárról szóló törvény is, amely engedélyezi az ilyen áthaladást⁸¹ (feltétele, hogy ezzel ellentétes szabályokat ne állapítson meg nemzetközi szerződés). Az ilyen áthaladáshoz engedélyre van szükség és e viszonylatban egyedülálló módon az erre vonatkozó engedélyezési rendre külön jogszabály is kiadásra került.⁸²

⁸¹ Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény 7. § (4) bekezdés.

⁸² A határvízen történő közlekedés engedélyezéséről szóló 18/2011. (VI. 1.) BM rendelet.

A szabályzat a határvizeken való közlekedés „orvosi lova”. Viszonylag régi szabályozásról beszélhetünk, amely manapság már magán viseli mindazokat a hiányosságokat, problémákat, amelyeket a megkötésekor fennálló politikai, földrajzi helyzetből adódóan tartalmazhatott. Több éve napirenden van egy új szabályzat kidolgozása, azonban a korábban már említett okokból kifolyólag (államhatárok csatlakozási pontjának pontos kijelölésének hiánya délszláv viszonylatban) sokáig nem került napirendre. Az elavult szabályzat meglehetősen korlátozza például a határrendészeti szervek együttműködését, a folyó teljes szélességének használatát, a turisztikai, sportolási és kedvtelési célú hajózást. Ezeket a hiányosságokat mindkét ország (mármint Magyarország és az egyezmény jogutódjaként Horvátország) felismerte és megkezdődtek az előzetes egyeztetések. Mindkét ország részéről egyetértés van abban, hogy módosítani kell a szabályzatot.

A módosítások komoly előrelépést jelenthetnek és a határvizek használatát, a határmegbízottak, helyi vegyesbizottságok tevékenységét, együttműködését lényegesen megkönnyítenék az alábbi új szabályok hatálybalépése:

- a) A Dráva folyó – a meghatározott folyamkilométerek között – teljes szélességében hajózható lenne, nemcsak a nemzetközi vizeken (ugyanakkor a kikötés általános szabályait továbbra is figyelembe kellene venni, azaz engedély nélkül a szomszéd állam területén a hajók nem köthetnének ki). A Dráva folyó jellegzetessége, hogy rendkívül kanyargós a határvonal, az hol a folyóban, hol a parttól több méter távolságba húzódik honi vagy túloldali területen. Sok esetben a határrendészeti szervek számára sem egyértelmű, hogy az adott szakaszon pontosan hol húzódik az államhatár és hogy a folyó azon konkrét része nemzetközi víznek minősül-e vagy tisztán magyar vagy horvát területen húzódó folyót jelent.
- b) Ugyancsak fontos lenne, hogy a szolgálati hajók (rendőrség, vámszervek, határrendészek stb.) teljes szélességében és hosszában használhassák a folyót, ráadásul nemcsak nappal, hanem éjszaka is (a jelenlegi technika már lehetővé teszi a biztonságos éjszakai hajózást is), valamint egyenruhát és kényszerítő eszközöket is viselhessenek.
- c) Csökkenteni kell a vízi túrázókra nehezedő bürokratikus szabályokat, a két ország rendőri hatóságai elfogadhatnák, elismerhetnék egymás ilyen irányú engedélyeit (külön engedélyezési eljárás már nem indokolt). A helyzetet tovább árnyékolja, hogy a rendőri hatóságokon kívül egyéb természetvédelmi, vízügyi hatóságok is adnak ki engedélyt, tekintettel a Dráva folyó természetvédelmi területi jellegére.

Az új (módosított) szabályzat elfogadásával egy új határvizekre vonatkozó szabályozási rendszer alapjait lehetne lerakni, mely útmutatóul szolgálna a többi viszonylatban is.

Román viszonylatban a határvizek használatára vonatkozó szabályok a fentiektől eltérően már viszonylag modernnek mondhatóak. Itt ugyanis a rendőri szervek, vámszervek, katasztrófavédelmi, környezet- és természetvédelmi, vízgazdálkodási hatóságok szolgálati járművei bármely napszakban, a folyók teljes szélességében hajózhatnak, bár a túloldali területen való kikötés tilalma e viszonylatban is érvényesül.

A határvonal határokmányokban meghatározott helyzetének biztosítása érdekében a határvizek medrét, árterületét egyoldalúan egyik ország sem változtathatja meg és a mederkotrás is csak az államhatárig (határvonalig) történhet.

A határvízen lévő építmények, berendezések létesítésére, használatára, átépítésére, lebontására az ukrán viszonylatban említettekhez hasonlóan csak nemzetközi megállapodás alapján kerülhet sor.

A határvizekkel kapcsolatosan egyébként minden olyan tevékenységet, amelyek a vízgazdálkodással, a műszaki kérdésekkel, a szennyezés megakadályozásával függenek össze, az országok között megkötött vízügyi egyezmények külön szabályoznak.

A halászathoz szorosan kapcsolódnak a határmenti vadászat, erdőgazdálkodás kérdéseinek szabályozása is.

Az államok illetékes hatóságainak kötelességük gondoskodni a területükön érvényes vadászatra vonatkozó szabályok betartásáról, így például meg kell akadályozni a határon való átlövést, áthajtást, üldözést, az elejtett vadak áthúzását. Az erre vonatkozó részletes szabályokat a területileg illetékes vadászati társaságok szabályzatainak részletesen tartalmazniuk kell. A vadászattal kapcsolatban kétoldalú nemzetközi megállapodások is léteznek, sőt a szomszédos vadásztársaságok is együttműködhetnek e kérdésekben.

Az erdőgazdálkodás során arra kell törekedni, hogy a másik ország ilyen irányú érdekeit ne veszélyeztessék (fakivágás, ritkítás stb.), valamint gondoskodni kell az esetlegesen kialakuló erdőtüzek megakadályozásáról, a tűzátterjedés esetén való együttműködés szabályainak kialakításáról.

A lelőhelyeken végzett feltárások, kutatások szabályozása ugyancsak fontos, hiszen itt a másik ország területi érdeke sérülhet. A föld alatti alagutak, bányák ásása során átjuthatnak a szomszéd ország területére, így azok a föld alatti kincsek, amelyek bányászata komoly gazdasági érdeket hordoz magában, a másik ország részéről veszélybe kerülhetnek. Éppen ezért szabályozzák például az osztrák viszonylatban, hogy az államhatár menetének változatlan fenntartása érdekében a határvonal mindkét oldalán 50-50 méter (lelőhely

feltárása), illetve 2-2 kilométer (földgáz vagy kőolaj lelőhelyek feltárása) széles sávban csak szabályozottan dolgozhatnak (olyan közös intézkedéseket kell megtenniük, amelyek biztosítják a fenti érdekek érvényesülését).

Ukrán viszonylatban 20 méterben határozták meg azt a távolságot a határvonaltól, amelyen belül bányászat és bányászati kutatás nem végezhető.

A 20 méteres szabály igaz a szlovák viszonylatban is, itt azonban mindössze a külszíni bányászat tilalma érvényesül.

Román viszonylatban a szénhidrogén kutatás és kitermelés alapvetően 100 méteren belül nem végezhető, illetve a 100 méteres szabály vonatkozik a polgári célú robbantási tevékenységre és minden olyan veszélyes tevékenységre melynek végzése hatással lehet az államhatárra. A szilárdásvány-bányászati kutatás és kitermelés államhatártól való távolságának minimuma 20 méter.

A fenti szabályoktól külön nemzetközi szerződésben el lehet térni.

A HATÁRELLENŐRZÉS ELVEINEK ÉS KÖVETELMÉNYEINEK ÉRVÉNYESÜLÉSI LEHETŐSÉGEI MAGYARORSZÁGON⁸³

A 2015-ben bekövetkezett irreguláris migrációs válság Európa szerte ráirányította a figyelmet a határellenőrzés kérdéseire, az Európai Unió és tagállamai határellenőrzési rendszerének működésére, határellenőrzési eljárásaira.⁸⁴ A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló schengeni térség létrehozásának alapeszméje, a térségen belül élők szabad mozgásának, munkavállalásának, az oktatási intézmények szabad megválasztásának lehetősége a belső határokon történő határellenőrzés megszüntetésével megvalósult, azonban a belső határok ellenőrzésének megszűnése révén olyan biztonsági deficit keletkezett, amely többek között a külső határok szigorúbb és egységes szintű ellenőrzését követelte meg.⁸⁵ A mára már hatályon kívül helyezett, 562/2006 EK rendelet preambulumban már 2006-ban megfogalmazásra került, hogy a külső határok mentén végzett határellenőrzési tevékenység közösségi érdek, illetve a határellenőrzésnek elő kell segítenie az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelmet, valamint a tagállamok belső biztonságát, közrendjét, közegészségügyét és nemzetközi kapcsolatait fenyegető veszélyek elhárítását az alapvető jogok tiszteletben tartása mellett.⁸⁶ Tagállamokról és ennek alapján közösségről lévén szó, a szolidaritás elve alapján a határellenőrzésnek nemcsak egy-egy állam saját biztonságát kell garantálnia, hanem az összes többi tagállamét is, ahová a külső határok átlépését követően bárki szabadon beutazhat.⁸⁷

Az irreguláris migrációhoz jellemzően számos biztonsági kockázatot jelentő egyéb jogellenes cselekmény is társul, illetve a személyek folyamatos áramlása országok, régiók között önmagában is konfliktusokat generál.⁸⁸ A 2015-ös, majd az azt követő migrációs folyamatok,

⁸³ 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.

⁸⁴ Ritecz György – Sallai János: A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0 – Hanns Seidel Alapítvány, Budaörs, 2016.

⁸⁵ Kovács Gábor: A határrendszetben ható törvényszerűségek és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben. In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.). Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai. 380 p. Pécs: Pécsi Határőr Tudományos közlemények 16., 2015. p. 221-231.

⁸⁶ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 562/2006/EK RENDELETE (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról

⁸⁷ Balla József: Magyarország schengeni belső határain a határellenőrzés ideiglenes visszaállítási feltételeinek kutatása, In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.) Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 19., Pécs, 2017., p. 320.

⁸⁸ Hautzinger Zoltán: Szemelvények a migráció szabályozásáról, AndAnn Kft. Budapest, 2016., p. 9., ISBN: 978-963-89224-2-7

illetve a terrorfenyegetettség kézzelfogható növekedése kapcsán rá kellett ébredni arra a tényre, hogy az addig alkalmazott határellenőrzési rendszerben változtatásokra – akár szigorításokra is – szükség van annak érdekében, hogy megvalósulhassanak a határellenőrzéssel szemben támasztott, fentebb ismertetett követelmények, amelyek közül napjainkban a biztonság áll első helyen. Ennek a változási folyamatnak csak az egyik kézzelfogható állomása az EU 2017/458. számú rendeletében megfogalmazott ún. „szisztematikus határforgalom-ellenőrzés” bevezetése, amely a gyakorlatban a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyek esetében határellenőrzési nyilvántartásokban való ellenőrzést vezetett be a külső határokon történő be- és kiutazáskor.⁸⁹

Mivel a külső határokon végzett ellenőrzés továbbra is az Európai Unió és 500 millió polgára hosszú távú biztonsága szavatolásának biztosítékát jelenti, indokoltnak tűnik a határellenőrzés elv- és követelményrendszerének részletesebb vizsgálata és bemutatása.

A témához kapcsolódó alapfogalmak

A Rendészettudományi Szószedet egyik általános vonatkozású megközelítése szerint az elv egy adott rendszerben alapul szolgáló objektív, egyetemes, tartósan ható, tendencia jelleggel érvényesülő alapvetést jelent.⁹⁰ A szószedet nem határozza meg a határellenőrzési elv fogalmát, azonban ha a fent szereplő elv megközelítést a határellenőrzési tevékenységre levetítjük, a határellenőrzési elvet, mint fogalmat a határellenőrzés alapjául szolgáló és abban tartósan ható, a határellenőrzés természetéből fakadó egyetemes alapvetésként határozhatjuk meg.

A határellenőrzéssel szemben támasztott követelmények⁹¹ viszont – közösségi, állami, társadalmi – igényeket, jogos elvárásokat jelentenek, amelyek megalapozottan elvárhatóak a határellenőrzéstől, mint tevékenységtől. Mindezek alapján a határellenőrzés elvei a tevékenység alapjául szolgálnak, alapvetően meghatározzák annak jellegét, a stratégiát, a végrehajtandó eljárásokat és a végrehajtáshoz alkalmazott eszközrendszert, míg a követelmények azt mutatják meg, hogy a tevékenység milyen célt szolgál, milyen

⁸⁹ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2017/458 RENDELETE (2017. március 15.) az (EU) 2016/399 rendeletnek a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítése tekintetében történő módosításáról, 1. cikk

⁹⁰ Rendészettudományi szószedet, a magyar rendészeti szervek által gyakrabban alkalmazott szakmai szócikkek gyűjteménye. Készült az IRM Oktatási Főigazgatóság, valamint a Magyar Rendészettudományi Társaság, megbízásából, Budapest 2008

⁹¹ Fórizs Sándor a Rendészet, határrendészet című publikációjában elemzi a lehetséges követelmények társadalmi és gazdasági hátterét. (Fórizs Sándor: Rendészet, határrendészet, Belügyi Szemle 63. évfolyam 2015/12., Budapest, 2015., p. 106-116.)

elvárásoknak kell, hogy megfeleljen. „Minden rendészeti (határrendészeti) tevékenység alapja a törvények betartása és betarttatása” ez a határrendészetben alapelv.⁹²

A határellenőrzés fogalmát egzaktan definiálja az Európai Parlament és a Tanács EU 2016/399 rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (a továbbiakban: Schengen-kódex). A Schengen-kódex alapján a határellenőrzés a határon végzett, a határforgalom-ellenőrzésből és határőrizetből álló tevékenység, kizárólag a határ átlépésére irányuló szándék vagy az átlépés esetén, minden más októl függetlenül.⁹³ A fogalom meghatározás alapján látható, hogy a határellenőrzés a határforgalom-ellenőrzési és a határőrizeti elemeket együttesen foglalja magába, és nemcsak kizárólag az egyik, vagy másik elemet takarja, illetve a határellenőrzésen belül e két elem egymáshoz képest mellérendelt viszonyban áll. A fogalomban szereplő „határ” megnevezés alatt értelemszerűen a tagállamok külső határai értendők. Mindezekből következően a határforgalom-ellenőrzés és a határőrizet azonos súlyt képvisel a schengeni térség biztonságának fenntartása és az azt fenyegető veszélyek elhárításának szempontjából. Figyelemreméltó ugyanakkor, hogy ha részletesebben megvizsgáljuk az európai integrált határigazgatással összefüggő legalapvetőbb dokumentumok (schengeni katalógus, Schengen-kódex, határőrök gyakorlati kézikönyve) ajánlásait, illetve az azokban meghatározott kötelezettségeket, azt tapasztalhatjuk, hogy mindezek döntő többsége a határforgalom-ellenőrzési tevékenységre irányul, amely mellett aránytalanul kisebb mértékben esik szó a határőrizetről.

A határellenőrzés fogalmi elemei közül a határforgalom-ellenőrzés a Schengen-kódex szerint olyan, a határátkelőhelyeken végzett ellenőrzés, amely annak megállapítására irányul, hogy a személyek, beleértve a birtokukban lévő közlekedési eszközöket és tárgyakat, beléptethetőek-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt. Ezzel szemben a határőrizet a határátkelőhelyek közötti határszakaszok őrizetét jelenti, valamint a határátkelőhelyek hivatalos nyitvatartási időn túli őrizetét, amelynek célja a határforgalom-ellenőrzés megkerülésének megakadályozása. Mindezek alapján a határellenőrzésen belül két fő, jól megkülönböztethető tevékenységrendszer különíthető el, amelyek egyébként azonos célra – az államhatár jogellenes átlépésének megakadályozására – irányulnak, ugyanakkor ez különböző „helyszíneken” történik, ebből kifolyólag eltérő jellegű tevékenységet és eszközrendszert feltételeznek. Különbség érzékelhető még a határforgalom-ellenőrzés és a

⁹² Kovács Gábor: A határrendészetben ható törvényszerűsések és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben. In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.). Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai. 380 p. Pécs: Pécsi Határőr Tudományos közlemények 16., 2015. p. 226.

⁹³ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2016/399 RENDELETE (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex), 2. cikk, Fogalommeghatározások

határőrizet gyakorlati végrehajtásában abban a tekintetben is, hogy amíg a határforgalom-ellenőrzés végrehajtása a legapróbb részletekig szabályozott, addig a határőrizet végrehajtása során a tagállamoknak javarészt saját elhatározásuk alapján járulnak hozzá a schengeni térség belső biztonságához.⁹⁴

Az alapfogalmak tisztázása és elemzése alapján összegzésként megállapítható, hogy a határellenőrzés elvei annak működését meghatározó olyan alapvető törvényszerűségek, amelyek érvényesülése biztosítja a határellenőrzéssel szemben támasztott követelményeknek való megfelelést. A határellenőrzés tartalmi elemei (határforgalom-ellenőrzés, határőrizet) jellegükből adódóan esetenként eltérő elvek megvalósulását feltételezik, azonban a határellenőrzésnek homogén egészet képezve kell megfelelnie a vele szemben támasztott követelményeknek.

A határellenőrzéssel szemben támasztott követelmények és érvényesülésük

A továbbiakban a tanulmány címében az elvek és követelmények tekintetében felállított logikai sorrendet szándékosan megfordítva tekintsük át először a határellenőrzéssel szemben támasztott követelményrendszert, mivel ezek megismerése révén juthatunk el az elvek mögött húzódó jelentések és az elvek tartalmának pontosabb megértéséhez. Kovács Gábor tanulmányaiban részletesen foglalkozik ezekkel a kérdésekkel.⁹⁵

A bevezető részben elhangzottak alapján azt mondhatjuk, hogy a határellenőrzéssel szemben támasztott követelmények röviden és egyszerűen megfogalmazhatók, nevezetesen a határellenőrzésnek hatékonyan kell fellépnie az illegális bevándorlással szemben és garantálnia kell a tagállamok belső biztonságát.⁹⁶ Azonban mivel a határellenőrzés az európai integrált határigazgatás (IBM) egyik dimenzióján belül megjelenő ún. négylépcsős belépés-ellenőrzési modell⁹⁷ harmadik lépcsőjében helyezkedik el és szerves kapcsolatban áll az IBM egyéb dimenzióival és a négylépcsős-belépés ellenőrzési modell többi lépcsőjével,

⁹⁴ Balla József– Kui László: A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár és határőrizetre gyakorolt hatásai. *Hadtudományi Szemle* 2017. X. évfolyam 1. szám, Budapest, 2017., p. 233.

⁹⁵ Kovács Gábor: A határrendészetben ható törvényszerűségek és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben. In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.). *Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai*. 380 p. Pécs: Pécsi Határőr Tudományos közlemények 16., 2015. p. 221-231.

Kovács Gábor: A határrendészetben ható néhány általános elv fejlődése és változása „Schengen” után. *MAGYAR RENDÉSZET* 8:(1-2) p. 2008 131-144.

⁹⁶ A kérdés vizsgálatának bonyolultságát taglalja többek között Ritecz György: Az irreguláris migráció kezelés fejlődése, fejlődés-e? In: Szerk.: Gaál Gyula - Hautzinger Zoltán: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények* XIX., Pécs, 2017., p. 287-292.

⁹⁷ Kui László: A tömeges méretű illegális migráció rendészeti kezelésének helyzete Magyarországon, *Magyar Rendészet*, 16., Budapest, 2017., p. 46.

szükségesnek tartom a követelményrendszer IBM-szemléletű megközelítését. Ezen kívül a határellenőrzés feladat- és eszközrendszerének összetettsége is indokoltá teszi a követelmények részletesebb vizsgálatát és kifejtését.

A schengen-katalógus – amely ajánlásokat és legjobb bevált gyakorlatokat fogalmaz meg a határigazgatással kapcsolatban – a külső határellenőrzésre vonatkozó első részben részletesen kifejti azokat a követelményeket, amelyek az IBM keretein belül történő megvalósítása európai uniós szinten és tagállami szinten egyaránt indokolt. Ezen követelmények közül az alábbiakat tartom a legfontosabbaknak:⁹⁸

- *A professzionalizmus követelménye. Mivel a határigazgatás nagyfokú professzionalizmust igénylő feladat, minden tagállamban egyetlen – nem katonai – hatóságnak kell hatáskörrel rendelkeznie az integrált határigazgatási koncepció végrehajtása. A határellenőrzés terén külön centralizált parancsnoklásra, ellenőrzésre, felügyeletre és utasításokra van szükség. A határellenőrzési hatáskörrel rendelkező hatóságnak – amely jellemzően a határőrség vagy a határrendészet – centralizált és átlátható felépítésű szervezetnek kell lennie. A hatáskörrel rendelkező hatóság központi, regionális és helyi szintű egységei között közvetlen parancsnoki láncnak kell lennie, biztosítva ezzel a határellenőrzés egységes megközelítését, a tervezési és képzési rendszer egységességét, valamint a kiterjedt és gyors adatáramlást valamennyi szervezeti szinten. Az integrált határigazgatási koncepció⁹⁹ egy hatóság által történő végrehajtása Magyarország tekintetében megvalósul, mivel egy hatóság (a rendőrség) hatáskörébe vannak delegálva a határrendészeti feladatok. Ugyanakkor nemzeti specialitás, hogy a menekültügyi válsághelyzettel összefüggésben a Magyar Honvédség is szerepet kapott a határrendészeti feladatok terén a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló törvény alapján.¹⁰⁰ A magyar példa nem egyedülálló jelenség Európában¹⁰¹, például Franciaországban és Belgiumban a terrorfenyegetettség miatt katonai erők hajtanak végre járőrözési feladatokat a közterületeken. Mindezek alapján megállapítható, hogy egyes*

⁹⁸ A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus, Első rész: Külső határellenőrzés

⁹⁹ Ritecz György: IBM vagy nem IBM? Avagy gondolatok egy prédikátor nyomán, Magyar Rendészet, Budapest, 2014/3. p. 55-75.

¹⁰⁰ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló törvény 2011. évi CXIII. törvény 36. § 1. bekezdés h) pontja alapján a menedéjogról szóló törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején a Magyar Honvédség fegyverhasználati joggal közreműködik az államhatár őrzésében, az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, valamint az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárításában.

¹⁰¹ Kovács Gábor: A rendvédelmi szervek szervezete és vezetési rendszere. In: Schweickhardt Gotthilf (szerk.) A katasztrófavédelem vezetési módszertani kézikönyve. 358 p. Budapest: Nemzeti Közszerzői Egység, 2014. p. 17-56.

európai államok rendészeti jellegű problémákat (tömeges méretű irreguláris migráció, közterületek rendjének védelme) katonai jellegű eszközökkel kívánnak orvosolni. A határrendészeti hatóság hármas tagozódású felépítése szintén érvényesül Magyarországon, mivel a rendőrség tagozódási rendszerének megfelelően a határrendészeti szolgálati ág is helyi, területi és központi szintű szervekre tagozódik, illetve egységes a tervezési és képzési rendszer is.

- *A határigazgatás legfontosabb jogalapjait a közösségi jogi aktusok kell, hogy jelentsék, nemzeti szinten azonban szükség van kiegészítő jogszabályokra – többek között a határőrségre, az idegenrendészetre és a bevándorlásra, valamint az adatvédelemre vonatkozóan – az integrált határigazgatási koncepció teljes körű végrehajtásához. A szomszédos harmadik országokkal és a származási országokkal megállapodásokat – határmegállapodásokat, kishatárforgalmi megállapodásokat és visszafogadási megállapodásokat – kell kötni. Ezen kívül az illegális határátlépést törvény által büntetendővé kell nyilvánítani.* Mindezek a követelmények magyar tekintetben teljes egészében érvényesülnek, a közösségi jogszabályok és ajánlások alapján a jogharmonizáció követelményének figyelembe vétele jól nyomon követhető a rendőrségi tevékenységgel és az azon belül is a határrendészettel, idegenrendészettel összefüggő nemzeti jogszabályok, rendőrségi belső normák tekintetében, illetve valamennyi határviszonylatban rendelkezünk kétoldalú megállapodással a határrendi, határforgalom-ellenőrzési és visszafogadási feladatokkal összefüggésben. Az illegális határátlépésekkel összefüggő szankciórendszer kétirányú, mivel jogszabály szerint alapvetően kétfajta elkövetési magatartás létezik, amelyek közül az egyik szabálysértésnek, a másik pedig bűncselekménynek minősül. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 204. §-a alapján az államhatár engedély nélküli, vagy meg nem engedett módon történő átlépése, vagy annak kísérlete szabálysértésnek minősül.¹⁰² A bűncselekményi alakzat kifejezetten a határőrizeti célú ideiglenes határzárhoz kapcsolódik, mivel a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 352/A. §-a alapján aki Magyarországnak az államhatár rendje védelmét biztosító létesítmény által védett területére a létesítményen keresztül jogosulatlanul belép, büntett miatt alapesetben három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.¹⁰³

¹⁰² A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény, 204. §

¹⁰³ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény, 352/A. §

- *A határrendészeti feladatokat egyértelműen kijelölő nemzeti határigazgatási stratégiát kell kidolgozni, iránymutatásul a nemzeti, regionális és helyi szintű érintett egységeken belüli fejlesztéshez és tervezéshez. A stratégiának a munkakörnyezet, a kockázatok és a fenyegetések értékelését, a szükséges erőforrások elemzését, valamint cselekvési és fejlesztési terveket kell magában foglalnia.* E követelmény érvényesülése 2017-el bezárólag valósul meg, mivel a rendőrség határrendészeti szolgálati ága a 2012-2017 közötti időszakra vonatkozóan rendelkezik határrendészeti szakmai stratégiával,¹⁰⁴ a következő időszakra vonatkozó stratégia felállítása fontos feladatként jelentkezik a jövőre nézve.
- *A határrendészeti feladatokat ellátó személyeknek alapvetően kifejezetten erre kiképzett személyeknek kell lenniük.* Magyarországon érvényesülő követelmény, a határrendészeti szakképzés megvalósul a középfokú határrendészeti képzésben és a felsőfokú bachelor és master szintű határrendészeti képzésben egyaránt, ugyanakkor főleg a végrehajtó állománynak a Rendőrségi Törvényből adódó általános rendőrségi feladatok ellátása kapcsán pl. a közlekedésrendészeti, szabálysértési, közigazgatási hatósági tevékenységgel összefüggő ismeretekkel és képzettséggel is kell rendelkeznie. Mindemellett a határrendészeti végrehajtó állomány különböző alap- és szinten tartó képzések keretében felkészítésre kerül kutyavezetői, okmányvizsgálói, gépjárművizsgálói, idegenrendészeti ügyintézői feladatok ellátására, valamint idegen nyelvi és módszertani képzések is végrehajtásra kerülnek.
- *A határon átnyúló bűncselekmények felderítése érdekében különösen nagy figyelmet kell fordítani a gyanús személyek vagy tárgyak ellenőrzési eljárására. A személyi állománynak meg kell ismernie a határon átnyúló bűnözés kockázati mutatóit, kockázati profiljait és tipikus működési módját. A személyi állomány tagjainak ismerniük kell továbbá a megfigyelés és ellenőrzés tárgyát képező konkrét célpontokat is.* Szintén érvényesülő követelmény, a kockázatelemzési tevékenységet központi és területi kifejezetten ebből a célból létrehozott szervezeti elemek végzik, helyi szinten pedig valamennyi határrendészeti kirendeltség állományában kijelölésre került olyan személy, aki alapfeladatainak ellátása mellett végzi a kockázatelemzést a határforgalom-ellenőrzési és határőrizeti tevékenységgel összefüggésben. A kockázatelemzési tevékenység „végtermékeként” elkészülő helyzetképek havi rendszerességgel, a konkrét ügyekhez, új elkövetési

¹⁰⁴ Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv határrendészeti szakmai stratégiája (2012-2017), az országos rendőrfőkapitány által 29000/28714-9/2011. Ált. számon 2011. október 27-én jóváhagyva

módszerekhez kapcsolódó elemzések pedig soron kívül is lejuttatásra kerülnek a végrehajtó állomány részére elektronikus formában, illetve a szolgálati eligazítások alakalmával személyre szabottan, szóban is. A konkrét bűnügyekhez kapcsolódó célpontok azonosítása és a realizálás érdekében az információk végrehajtókhoz történő lejuttatása a bűnügyi szervek (Készenléti Rendőrség Nemzetközi Bűnözés Elleni Főosztály Kiemelt Migrációs Ügyek Osztálya, megyei migrációs ügyek osztályai) feladatkörébe tartozik, a bűnüldözési érdekek figyelembe vétele mellett.

A kockázatelemzési tevékenységgel összefüggésben mindenképpen hangsúlyozandó a kockázatelemzésen alapuló profilalkotás fontossága, mivel a határrendészeti végrehajtó állománynak az általános helyzettudatosság kérdéskörében tisztában kell lennie az egyes jogellenes cselekmény kategóriákhoz kötődő, kockázatot jelentő személyi körrel és a jellemző elkövetési módszerekkel. Mindezek érdekében a határrendészeti szolgálati ágon belül központi, területi és helyi szinten is kidolgozásra kerültek a különböző jogellenes – elsősorban irreguláris migrációhoz kötődő – cselekmények elkövetői profiljai. Az elkövetői profiljellemzők (pl. állampolgársági kategóriák, nem, életkor, jogellenes cselekmények elkövetése során alkalmazott gépjármű kategóriák, okmánykategóriák) egyben gyanúokként értelmezhetőek a határrendészeti állomány által, amelyek alapján célzottabb ellenőrzéseket képesek végrehajtani akár a határforgalom-ellenőrzési, akár a határőrizeti tevékenység során.

- *A határigazgatásnak olyan reagálási képességgel kell rendelkeznie, hogy adott esetben az erőforrások elosztását megfelelően ki tudják igazítani, és rendelkezésre álljanak a megfelelő tartalékok, személyzet és felszerelés a határ mentén vagy a határokon történt változásokra való reagáláshoz.* 2004-ben, még a volt Határőrség működésének időszakában összevonásra kerültek a határőrizeti és határforgalmi kirendeltségek egy szervezet-típusba, határrendészeti kirendeltség megnevezéssel.¹⁰⁵ A szervezetkorszerűsítés egyik indoka a szervezeti elkülönülés megszüntetése mellett pontosan az volt, hogy a korábbi járőr és útlevelezési szolgálati formákat ellátó állomány egy szervezetben, határrendészként lássa el a határőrizeti és határforgalom-ellenőrzési feladatokat. Mindez a gyakorlatban azt eredményezte, hogy a határrendészek alkalmassá váltak mindkét feladatrendszer ellátására, megteremtve ezzel az átjárhatóságot a szolgálati formák között, ezért lehetővé vált a kirendeltségen belüli, erőikkel történő manőverezés. Meg kell említeni

¹⁰⁵ Ritecz György: Határőrizet a rendszerváltástól napjainkig. In Szerk: Pósán László, Veszprémy László, Boda József, Isaszegi János Őrzők, vigyázatok a határra! Határvédelem, határőrizet, határvadászok a középkortól napjainkig, Zrínyi Kiadó, Budapest, 2017., p 642–673.

azonban, hogy az ilyen módon kialakított és működtetett szolgálati rendszer a végrehajtó állomány fizikai és pszichikai terhelését is megnöveli. Ez alatt azt értem, hogy akár egy adott szolgálaton belül is előfordulhat, hogy a határrendész útlevélszűrőként kezdi a szolgálatát, majd ha pl. az éjszakai időszakban lecsökken a határátkelőhely forgalma, átcsoportosításra kerül járőr, vagy hőkamera kezelői feladatra, majd a szolgálat befejező részében újra útlevélszűrői szolgálatot lát el, ha a hajnali óráktól újra megnövekszik a határforgalom mértéke. A leterheltség növekedése mellett véleményem szerint a szakmaiság is csorbát szenvedhet, mivel különösen a határforgalom-ellenőrzési tevékenység összetettsége és az azt befolyásoló folyamatos változások azt követelnék meg, hogy a határforgalom-ellenőrzést végzők megszakítások nélkül, folyamatosan „benne legyenek” e tevékenységben.

A reagáló képességet negatívan befolyásolja még egyebek mellett a magyar-román határviszonylat létszámihiánya, mivel Románia várható schengeni csatlakozása miatt e viszonylatban nem történtek létszámfejlesztések, illetve szintén a várható román schengen csatlakozás miatt az itteni beosztások nem vonzóak a határrendész állomány számára, ezért minimális azoknak a hivatásosoknak a száma, akik ide jelentkeznének áthelyezésre. Az is megállapítható általánosságban a magyar – ukrán és a magyar – szerb határviszonylatokra vonatkozóan, hogy az itt működő határrendészeti kirendeltségek állományának létszáma bár elegendő az alapfeladatok ellátásához, azonban a rendszerben itt sincs komolyabb lehetőség tartalékok képzésére.

A 2015-ben bekövetkezett tömeges méretű migrációs folyamatok további hiányosságokra mutattak rá, mivel a helyzet kezeléséhez szükséges létszámot az érintett megyei rendőr-főkapitányságok saját állománya nem tudta kiállítani, ezért szükségessé vált más megyei rendőr-főkapitányságok csapatszolgálati századainak, a Készenléti Rendőrség erőinek, sőt a Magyar Honvédség állományának alkalmazása. A migráció kezelésében és a veszélyeztetettségi szintekhez igazodó humánerőforrás biztosításában jelentkező problémákat a határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár (a továbbiakban: IBH) kiépítése sem oldotta meg teljes körűen. A Balla Józseffel közösen szerzett, a határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár határőrizetre gyakorolt hatásait vizsgáló tanulmányunkban¹⁰⁶ részletesen elemeztük e kérdést, amelynek alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy önmagában az IBH rendszerbe állításával sem lehet maradéktalanul megvalósítani a folyamatos határőризetet, az IBH-hoz kapcsolódó élőerő

¹⁰⁶ Balla József– Kui László: A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár és határőrizetre gyakorolt hatásai. *Hadtudományi Szemle* 2017. X. évfolyam 1. szám, Budapest, 2017., p. 230-236.

igény továbbra is jelentős marad. Balla József a Magyar Honvédség határőrizeti rendszerben elfoglalt helyét elemző másik tanulmányában¹⁰⁷ szintén részletesen kifejtette az IBH és az irreguláris migrációval összefüggő jogellenes cselekmények összefüggéseit a statisztikai adatok alapján. A vizsgált adatok alapján egyértelműen kitűnt, hogy tömeges méretű irreguláris migrációs folyamatok bekövetkezése esetén az adott határszakasz őrizetért felelős szervezeti elem önállóan nem lehet képes az ilyen helyzetek kezelésére, illetve a valószínű mozgási irányok folyamatos átrendeződése miatt az állandó (állománytáblásított) létszám biztosítása sem jelent végleges megoldást.

- *A határellenőrzést a Schengen-kódexszel összhangban kell végezni. Feladataik ellátása során a határőröknek a Bizottság által kidolgozott „Határőrök gyakorlati kézikönyvében” (Schengeni kézikönyv) foglalt ajánlások és utasítások alapján kell eljárniuk.*

Teljes egészében érvényesülő követelmény mind a határforgalom-ellenőrzési, mind a határőrizeti tevékenység végrehajtása során. A határforgalom-ellenőrzés taktikai szintjét tekintve a Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról szóló 24/2015. (X.15.) ORFK utasításban a különböző ellenőrzési technológiákat meghatározó részekben egyértelműen szerepel, hogy a szabad mozgás uniós jogával rendelkező és a harmadik országbeli állampolgárok ellenőrzését a Schengen-kódex és a Schengeni kézikönyv alapján kell végrehajtani.¹⁰⁸ A határőrizeti tevékenység tartalmi elemei szintén megfelelnek a fentebbi európai uniós ajánlásoknak és utasításoknak, illetve a schengeni katalógus által felsorolt legjobb bevált gyakorlatoknak. A határellenőrzési tevékenység európai uniós elvárásoknak történő alapvető megfelelőségét az a körülmény is alátámasztja, hogy 2006-tól kezdődően Magyarországon a schengeni értékelési mechanizmus keretén belül elvégzett ellenőrzések nem tártak fel súlyos hiányosságot a magyar határellenőrzési rendszer működésével kapcsolatban.

- *A határőrizetet műszaki és elektronikus berendezésekkel támogatott álló vagy mozgó egységeknek kell végrehajtaniuk, amelyek a veszélyeztetettként számon tartott helyeket megfigyelik, illetve ott járőröznek. A felszerelésnek és az eszközöknek meg kell felelniük a határhelyzetnek.*

A határőrizet technikai támogatása a határellenőrzési tevékenységben mindig kiemelt szerepet töltött be. A határellenőrzés valamennyi szegmensére jellemző, hogy az azokban végzett tevékenységek markáns technikai-informatikai háttérrel követelnek meg. A magyar

¹⁰⁷ Balla József: A Magyar Honvédség helye és szerepe a határőrizeti rendszerben. Hadtudományi Szemle 2017. X. évfolyam 1. szám, Budapest, 2017., p. 360.

¹⁰⁸ 24/2015. (X. 15.) ORFK utasítás a Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról, 64., 69., 77. pontok.

határőrizet technikai támogatását vizsgáló tanulmányomban¹⁰⁹ külön foglalkoztam e kérdéssel, amelynek során megállapítottam, hogy a határőrizet technikai támogatottságának helyzete megfelel a kor technológiai színvonalának és az európai uniós elvárásoknak. Ugyanakkor folyamatosan szükséges az egyre újabb megoldások és fejlesztési lehetőségek keresése, valamint ehhez kapcsolódóan – mivel a technológia alkalmazása önmagában nem képes megfelelni a határőrizet kihívásainak – nagy hangsúlyt kell fektetni a különböző eszközök alkalmazásával összefüggő alap- és szinten tartó képzésekre. A határrendészeti szolgálati ág szempontjából fontos tényező a technikai támogatások terén a különböző európai uniós pályázatok forrásainak felhasználhatósága, amelynek révén a határőrség, majd az integrációt követően a rendőrség jelentős technikai fejlesztések megvalósítására volt képes. Az unós csatlakozásra történő felkészülési folyamat keretén belül nyíltak meg a PHARE és COP programok forrásai, amelyek terhére a 2000-es évek elején lehetővé vált stabil és mobil hőképfelderítő rendszerek, járművek, informatikai eszközök beszerzése.¹¹⁰ Ezt követően a 2007-2013-as programozási időszakra megnyíltak az Európai Unió Külső Határok Alapjának forrásai, amelynek keretén belül a Rendőrség összesen 13,4 milliárd forint értékben kötött le forrásokat. A pályázatok során a teljesség igénye nélkül megvalósult 21 db digitális rendszerű stabil hőképfelderítő torony telepítése az ukrán és a szerb határviszonylatban, a mohácsi folyami határőrizeti rendszer és a Bácska Helikopterbázis létesítése, 12 db mobil hőképfelderítő jármű beszerzése, két pályázatban összesen 281 db járőr, terepjáró és csapatszállító gépjármű beszerzése, schengen buszok beszerzése, módszertani és szakértői képzések végrehajtása, de a határforgalom-ellenőrzéshez kapcsolódóan is jelentős műszaki és informatikai fejlesztésekre került sor.

A következő, 2014-től indult és jelenleg is folyamatban lévő programozási időszak a Belső Biztonsági Alap pályázatait foglalja magában 2020. évi zárással, amelynek keretében a határigazgatási forrásigény 35,69 milliárd forintos összegként jelenik meg, amely szintén garanciát jelent a további jelentős fejlesztésekre és képzések végrehajtására.

Meg kell említeni azonban, hogy az európai uniós pályázatok szabályrendszere hátrányt is jelentett, illetve jelenleg is hátrányt jelent a magyar – román határviszonylatban. Az Európai Unió pályázati szempontból „ideiglenes” schengeni külső határszakaszként kezeli a viszonylatot, ezért itt a pályázatok terhére csak kisebb és könnyen mobilizálható,

¹⁰⁹ Kui László: A magyar határőrizet technikai támogatásának aktuális helyzete, Határrendészeti Tanulmányok, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat, 2016/1. szám, Budapest, 2016., p. 118-129.

¹¹⁰ Lásd: Ritecz György: Áttekintés a Határőrség projektjeivel, illetve a Schengen Alappal kapcsolatos feladatok végrehajtásáról; Határrendészeti Tanulmányok, Budapest, 2005. 1. szám

átcsoportosítható fejlesztésekre kerülhetett sor, amelyek Románia schengeni csatlakozása esetén azonnal átcsoportosíthatóak más határszakaszokra. Ez a körülmény okozta azt, hogy e viszonylatban nincs lehetőség uniós pályázati forrásból pl. objektumok létesítésére, felújítására, modern stabil hőképfelderítő rendszerek telepítésére, vagy nagyobb számú, jelentősebb forrást igénylő eszközök beszerzésére.

- *A hatóságok közötti együttműködés valamennyi – nemzeti, regionális és helyi – szinten szükséges, és minden olyan hatóságnak részt kell benne vennie, amely az illegális bevándorlás és a határon átnyúló bűncselekmények elleni küzdelemben illetékes. Egyértelműnek kell lennie, hogy egy adott helyzetben melyik hatóság a felelős.*

A határellenőrzés során végzett – nemzeti és nemzetközi szintű – együttműködési tevékenység már hazánk európai uniós csatlakozását megelőzően is fontos szerepet töltött be a különböző határrendészeti tevékenységek végrehajtásában. A nemzeti együttműködésen belül a határátkelőhelyeken végzett közös tevékenység okán kiemelten fontos szerep jut a Nemzeti Adó- és Vámhivatallal folytatott együttműködésnek, de további fontos partnerek a Bevándorlás és Menekültügyi Hivatal, a munkaügyi felügyeleti szervek, a Terrorelhárítási Központ, a titkosszolgálatok, a Magyar Honvédség, és a Nemzeti Közlekedési Hatóság.

A fentiekén kívül a rendőrség az irreguláris migráció elleni fellépés keretében egy komplex, az országot teljes mélységében átfogó szűrő-ellenőrző rendszert alakított ki, amivel megalapozta a rendészeti, közlekedési és munkaügyi hatóságok egymáshoz kapcsolódó feladatainak összehangolását. A tevékenység koordinációjára a rendőrség vezetésével az ún. Integrált Vezetési Központ került létrehozásra.

Bízom benne, hogy a fejezetben ismertetett, határellenőrzéssel szemben támasztott követelmények és az azok érvényesülésével kapcsolatban leírtak részletesen rávilágítanak a követelményrendszer összetettségére, és amelyek alapján megállapítható, hogy a fejezet első részében megfogalmazott alapvető célok (illegális bevándorlással szembeni fellépés és a biztonság garantálása) ezeken keresztül megfelelően garantálhatóak. Zárszóként talán még három fontos követelmény fogalmazható meg a határellenőrzéssel kapcsolatban, ezek pedig a törvényesség, biztonságosság és kulturáltság követelményei, amelyek át kell, hogy hassák a határellenőrzési tevékenység egészét.

A határellenőrzésben ható elvek és érvényesülésük

A hatvanas évek végén jelentős mértékben megnövekedett idegenforgalom eredményeként egyre több külföldi látogatta meg hazánkat, illetve mind több magyar állampolgár utazott külföldre. A Magyar Népköztársaság az ötvenes évektől jelentős szerepet játszott a szocialista táboron belül a nemzetközi vasúti, közúti és hajózási forgalom ellenőrzésének meggyorsításában és az ellenőrzés egyszerűsítésére tett intézkedések rendszerének kialakításában, továbbá a kérdések nemzetközi jogi síkon való rendezésében és különféle módjainak kidolgozásában. Ennek következtében meglehetősen sok gyakorlati tapasztalat állt a forgalom-ellenőrző magyar szervek rendelkezésére.¹¹¹

A határellenőrzésben, határrendészetben ható elvek érvényesülése és az ezen elvek alapján működtetett határellenőrzési rendszer biztosítja a határellenőrzéssel szemben támasztott, az előző fejezetben ismertetett legfontosabb követelményeknek történő megfelelést. A határrendészeti elvek nem új keletűek¹¹² és nem az európai uniós, vagy schengeni tagsággal állnak összefüggésben, hanem valójában már hosszú évtizedek óta léteznek és képezik a határrendészeti tevékenység alapjait.¹¹³

Az 1967-ben kiadott, HT-2 számú határőrizeti szabályzatban (a továbbiakban: szabályzat), amely a határőrizet általános elveivel és a határőr alegységek tevékenységével foglalkozik, már világosan megjelennek az alapvető határrendészeti elvek és azok tartalmának kifejtése.¹¹⁴

A szabályzat – az akkori terminológiát alkalmazva – meghatározza többek között, hogy a határőrizetnek térben és időben folyamatosnak kell lennie, amely az erők és eszközök meghatározott irányokban történő összpontosításával, a járőrszolgálat helyes megszervezésével, az együttműködők bevonásával a működési terület egészére alkalmazva érhető el. A mélységi határőrizet elvének érvényesítése érdekében követelményként szerepel a rendelkezésre álló erők és eszközök többvonalas alkalmazása, a technikai eszközök lépcsőzetes elhelyezése, valamint az alegységek között összehangolt együttműködés. A határőrizet aktivitása a szabályzat szerint az erőkkel, eszközökkel való manőverezéssel, a folyamatos és megbízható összeköttetéssel, a helyzeti adatok helyes értékelésével és felhasználásával, valamint a határsértők módszereinek ismeretével érhető el. A szabályzat elvként fogalmazza meg a határőrizet meglepetésszerűségének elvét is, amelynek

¹¹¹ Deák József: Külföldi határőrizeti anyagok megjelenése a Belügyi Szemle Tájékoztatójában (1964—1972) Magyar Rendészet 2016/1. p. 26.

¹¹² A határőrség 1945-ös megalakításakor érvényesült elvárásokat, elveket mutatja be Főrizs Sándor publikációjában. (Főrizs Sándor: A határőrség megalakulása, valamint tevékenysége az első években (1945-1950). Magyar Rendészet XV. évfolyam, 2015/6. szám, Budapest, 2015., p. 89-102.)

¹¹³ Zsigovits László: A rendészettudomány stációi, <http://www.pecshor.hu/periodika/XVII/zsigovits.pdf> (letöltve 2018.01.23.)

¹¹⁴ ÁBTL-4.2-10-21/25/1967/100 számon kiadott HT-2 számú határőrizeti szabályzat, Belügyminisztérium Határőrség Országos Parancsnoksága, Budapest, 1967., 69. pont

érvényesülése az intézkedések álcázásával, rejtésével, a technikai lehetőségek széleskörű kihasználásával, „megtévesztő intézkedések” alkalmazásával, a szolgálati helyek gyakori változtatásával és a megfelelő terepismerettel biztosítható.

Balla József „Határőrizeti intézkedések a migrációs válság kezelésére és megszüntetésére” című tanulmányában feldolgozta a szabályzatban megfogalmazott határőrizeti elveket és azok tartalmát, amelynek alapján arra a következtetésre jutott, hogy ezek az elvek – függetlenül a fennálló geopolitikai, geostratégiai viszonyoktól – a rendszerváltás utáni korszak határőrizetében, illetve napjainkban is hatnak és továbbra is meghatározó elemei a határőrizeti intézkedéseknek.¹¹⁵

Visszaütalásképpen az előző fejezetre, a HT-2 szabályzatban megjelennek a határőrizettel szemben támasztott követelmények érvényesülési lehetőségei is, amelyekkel összefüggésben szintén helytállónak tűnik Balla József határőrizeti elvekkel kapcsolatos megállapítása, amely szerint azok napjainkban is hatnak. A szabályzatban a határ megbízható őrizetének feltételeiként szereplő követelmények¹¹⁶ közül csak azokat emelem ki, amelyek szinte teljes egészében megfeleltethetőek jelen tanulmány 3. fejezetében szereplő követelmények egy részének. Ilyen követelmény például a szabályzat 70. pontjában szereplő, folyamatosan gyűjtött és értékelt felderítési és figyelési adatok alapján a határsértők valószínű mozgási irányának és idejének helyes megválasztása, illetve az erők és eszközök összpontosítása ezekre a területekre. Mindez megfelel a tanulmány 3. fejezetében ismertetett kockázatelemzés, helyzettudatosság, reagáló képesség követelményeinek. További követelmény a szabályzatban a helyzeti adatokra épülő, átgondolt, és a jelzőtechnikával összehangolt szolgálatszervezés, amely követelmények szintén megfelelnek a 3. fejezetben a technikai eszközök határhelyzetnek megfelelő alkalmazásával összefüggő követelménynek. A szabályzatban a kor terminológiájában íródott követelmény az egységek és alegységek magasfokú harckészsége, a járőrök éber és hozzáértő szolgálatellátása, amely teljes egészében ekvivalens a 3. fejezetben szereplő professzionizmus követelményével.

A határrendészetben ható alapelveket és az azok tartalmát Kovács Gábor az irreguláris migrációval összefüggésben részletesen kifejtette,¹¹⁷ amelyek közül az általam legfontosabbnak tartottakat mintegy „vezérfonalként” alapul véve további vizsgálatra

¹¹⁵ Balla József: Határőrizeti intézkedések a migrációs válság kezelésére, In: Tálas Péter (szerk.) Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság, Dialóg Campus Kiadó, 2017., p. 87.

¹¹⁶ ÁBTL-4.2-10-21/1967/100 számon kiadott HT-2 számú határőrizeti szabályzat, Belügyminisztérium Határőrség Országos Parancsnoksága, Budapest, 1967., 70. pont

¹¹⁷ Kovács Gábor: A határrendészetben ható törvényszerűségek és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben, In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.) Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények; 16., 2015., p. 227-230.

alkalmasnak tartok, mivel véleményem szerint azok érvényesülése nemcsak az irreguláris migrációval kapcsolatban követelmény.

- *A mindenkori határhelyzet és az erő eszköz alkalmazás összhangjának elve.* A rendelkezésre álló információk alapján mérlegelni kell a biztonságot fenyegető veszélyeket, majd annak megfelelően szükséges meghatározni a határrendészeti létszámot és tevékenységrendszerét. A migránsok számának növekedése magával vonja a határrendészek létszámának és eszközállományának növekedését is. Az erő-eszköz alkalmazásának összhangban kell lennie a fenyegető veszélyek nagyságrendjével. Az elv érvényesülése a határrendészeti kirendeltségek tekintetében megvalósul, a folyamatos elemző-értékelő tevékenység során levont következtetések alapján pontosan a határrendész beosztások létrehozásának célja teszi lehetővé, hogy a kockázatok, fenyegetések észlelése esetén akár a határőrizetben, akár a határforgalom-ellenőrzésben kerülhessen növelésre az alkalmazott létszám, vagy eszközállomány. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy fenyegetés észlelése a határőrizetben nem feltétlenül kell, hogy nagymértékű létszámnövelést vonjon maga után, mivel pl. a nagy teljesítményű hőképfelderítő rendszerek, vagy területvédelmi rendszerek adott határszakaszon való alkalmazása is megoldást jelenthet. Ebben az esetben szintén jelentkezik ugyan az élőerő igénye, de mindenképpen kisebb mértékben, mintha csak tisztán élőerős őrzést kívánnánk megvalósítani. A másik lényeges körülmény a fenyegetések nagyságrendje és az alkalmazott erők-eszközök létszáma közötti összhanggal összefüggésben a visszatartó hatás kérdése. Ez alatt azt értem, hogy ha az erő-eszköz átcsoportosítás hatására egy adott határszakaszon visszaesik a jogellenes cselekmények száma, abban az esetben az alkalmazott erő-eszköz szám már nem lesz összhangban a fenyegetések nagyságával, de a visszatartó hatás fenntartásához továbbra is szükséges lehet az adott határszakaszon bevezetett intézkedések fenntartása.
- *Az erő (eszköz) összpontosítás elve.* A kívánt eredmény biztosítása érdekében a szükséges erő és eszköz megfelelő időben, helyen történő koncentrációja. Tartalmát tekintve hasonló az előbbi elvhez, megvalósításakor lényeges annak eldöntése, hogy egy adott irányban pusztán létszám, vagy eszköz darabszám növelése indokolt, vagy pedig – főleg a határátkelőhelyek esetében – egy adott irányban nem létszám növelésével, hanem a rendelkezésre álló legképzettebb, legtapasztaltabb állomány vezénylesével történik meg a fenyegetésre való reagálás. Ebben az esetben nem erőösszpontosításról, hanem az erőkifejtés összpontosításáról beszélhetünk.
- *A határellenőrzés időbeni és térbeni folyamatosságának elve.* Szintén az előző két elv megvalósulásával áll összefüggésben, tartalom szerinti azt jelenti, hogy a határellenőrzési

tevékenységnek a nap 24 órájában folyamatosnak kell lennie, illetve az ellenőrzés során akkor sem lehetnek „kieső” területek, ha ott az aktuális kockázatelemzés szerint nem, vagy csak elenyésző számban fordulnak elő jogellenes cselekmények. Legszemléletesebb megvalósulási formája jelenleg az IBH alkalmazásában testesül meg, hiszen az IBH a magyar – szerb határviszonylatban teljes egészében, a magyar – horvát határviszonylatban pedig részben határőrizeti célból alkalmazott, 24 órában folyamatosan jelen lévő határőrizeti technikai eszközt jelent. Az IBH a szerb viszonylatban elektronikai és optoelektronikai rendszerekkel is kiegészítésre került, amely rendszerek jelzéseinek felügyelete és kezelése és a jelzésekre történő reagálás szintén a nap 24 órájában megvalósul. Az IBH-val nem védett határviszonylatokban a határőrizet időbeni és térbeli folyamatosságának elve némiképp árnyaltabb képet mutat, amelynek oka főleg a korábbiakban ismertetett létszámproblémákban keresendő, viszont az elv megvalósítására való törekvés ezeken a határszakaszokon is folyamatosan jelen van.

- *A szervezet és tevékenység mély felépítésének elve.* Az elv (amely a korábbi szakterminológiában a „mélységiség” elveként került definiálásra) a határrendészeti erők és eszközök több vonalban és több lépcsőben való alkalmazását takarja, amelynek során helyi szintet tekintve a határrendészeti szervek a határellenőrzés végrehajtása során több vonalat, területi szintet tekintve pedig több lépcsőt alkalmaznak egymás mögött. A többvonalas, többlépcsős határrendészeti rendszerben a határellenőrzés első vonalában kerül alkalmazásra a rendelkezésre álló erők és eszközök zöme, annak érdekében, hogy az államhatár közvetlen közelében történjen meg a legnagyobb mértékű erőösszpontosítás. Különösen fontos elvnek tartom, amelynek érvényesítése azért is indokolt, mivel a legnagyobb létszám és a legkorszerűbb technikai eszközök alkalmazása mellett is fennáll annak a lehetősége, hogy a jogellenes cselekményeket elkövetők átjutnak a határellenőrzési rendszer első vonalán, akikkel szembeni intézkedés lehetőségét a többi vonalban végrehajtott ellenőrzések teremtik meg.
- *Aktivitás elve.* Az aktivitás elvének megvalósulása esetén a határrendészeti szervek folyamatosan megismerik és vizsgálják az államhatárral összefüggő jogellenes cselekmények elkövetési módszereit, amelynek alapján úgy fejtik ki határellenőrzési tevékenységüket, hogy lehetőleg megelőzzék a jogellenes cselekmények bekövetkezését. A határellenőrzésben teljes egészében érvényesülő elv, amely összefüggésben áll a 3. fejezetben ismertetett kockázatelemzéssel és az annak alapján kialakított megfelelő szintű helyzeti tudatossággal. A kockázatelemzés során levont helyes következtetések és a megfelelő szintű helyzeti tudatosság révén a határrendészeti szervek és az egyes végrehajtó

szolgálatot ellátó határrendészek az alkalmazott eljárások és technikai eszközök révén hatékonyan képesek fellépni a jogellenes cselekményekkel szemben, érvényesítve ezzel az aktivitás elvét.

- *A meglepés elve.* Az elvet meglepetésszerűség, vagy váratlanság elveként is definiálnám. Szintén nem új keletű elv, mivel a határrendészetben évtizedek óta fennáll az a követelmény, hogy törekedni kell a szolgálatszervezés során a sablonosság elkerülésére, folyamatosan változtatni kell a szolgálati helyeket, a ki- és bevonulási útvonalakat, a szolgálatok közötti váltási időket, illetve széleskörűen kell alkalmazni a különböző taktikai elemek variálását annak érdekében, hogy a szolgálati rendszer minél kiismerhetetlenebb legyen pl. a tiltott határátlépést elkövetők, vagy az embercsempész szervezetek tagjainak számára. A gyakorlati megvalósítás sikeressége nagyban függ az alkalmazható állomány létszámától, a rendelkezésre álló technikai eszközök számától és technikai paramétereitől. A magyar – szerb határviszonylatban az elv csak részben érvényesíthető, mivel nehéz a meglepetésszerűség megvalósulásáról beszélni akkor, amikor mindenki számára ismert tény, hogy a teljes határszakaszon statikus elemként állandóan jelen van az IBH. Ismert tény az is, hogy az IBH jellegéből és a tiltott határátlépést elkövetni szándékozók tevékenységére gyakorolt hatásából adódóan az IBH mentén szinte lehetetlen a valószínű mozgási idők és irányok megállapítása, ezért ebben az esetben a sikeres tevékenység kulcsa a lehető legszélesebb körű, folyamatos technikai felügyeletben és az ehhez kapcsolt, megfelelő reagáló képességű előerő jelenlétben rejlik.
- *Az együttműködés elve.* A határrendészetben hosszú idő óta hagyományosan érvényesülő elv, amelynek megvalósításával és az együttműködők határrendészeti tevékenységbe történő széleskörű bevonásával nemcsak mennyiségi, hanem minőségi többlet érhető el a határellenőrzési rendszerben. Az együttműködés, mint tevékenység alapelveit jól határozta meg a jelenleg már hatályon kívül helyezett, a rendőrség Határrendészeti Szabályzatáról szóló 8/2008. számú ORFK utasítás, amely az alábbi együttműködési elveket fektette le:
 - az együttműködés megszervezése felülről-lefelé történik;
 - az együttműködés a vezetői elgondolásra épül;
 - azonos szintű személyek és szervek között kell kialakítani;
 - az együttműködés megszakadása esetén intézkedni kell annak helyreállítására;
 - elvszerűség és korrektség jellemzi;
 - összhangban van a hatásköri és illetékességi szabályokkal.¹¹⁸

¹¹⁸ 8/2008. (OT 6.) ORFK utasítás a Rendőrség Határrendészeti Szabályzatáról, 26. pont

Az együttműködési alapelveket nem kívánom részletesebben kibontani, de azokat tanulmányozva látható, hogy az alapelveknek megfelelően megszervezett és fenntartott együttműködési rendszer nagymértékben hozzájárul az eredményes határellenőrzési tevékenységhez.

- *Az állomány magas szintű felkészítésének elve.* A 3. fejezetben ismertetett professzionizmus követelményével összhangban lévő elv, amelynek érvényesítése független a mindenkori határrendészeti-operatív helyzettől vagy az aktuális migrációs folyamatoktól. Az elv megfelelő érvényesítésének lehetősége kétirányú, egyrészt akár a középfokú, akár a felsőfokú határrendészeti alapképzésben fontos követelmény a képzésben részt vevő állomány magas szintű felkészítése, másrészt az egyes szolgálati helyeken is törekedni kell a helyi, területi és központi szinten szervezett továbbképzések magas színvonalon történő végrehajtására és arra, hogy a képzések valós problémákra, célzottan kerüljenek levezetésre. Meg kell jegyezni, hogy az alapképzést követő továbbképzések terén fontos szerepet játszik a vezetői előrelátás és a vezetői felelősségvállalás kérdésköre. Különösen igaz ez azoknál a határrendészeti szerveknél, amelyek adott esetben létszámproblémákkal küzdenek, mivel a vezetőknek ekkor is törekednie kell a rendelkezésre álló továbbképzési lehetőségek kihasználására, és az állomány tagjainak beiskolázására, amely rövid, vagy középtávon ugyan további létszám gondot generál, de „befektetésként” értelmezve mindenképpen megtérülhet, mivel a továbbképzett, vagy speciális feladatra kiképzett határrendészek hozzájárulnak a szervezet hatékonyságának növeléséhez.

Összefoglalás

A 2015-ben bekövetkezett irreguláris migrációs folyamatok előtérbe hozták a határrendészet tevékenységét és feladatrendszerét. A témában végzett tudományos kutatások főleg a migráció természetét, szabályozási lehetőségeit, a határrendészeti szervek tevékenységrendszerét és eszközrendszerét célozták meg és kevesebb szó esett a határrendészettel szemben támasztott követelményrendszerről, a határrendészeti elvekről és érvényesülési lehetőségeikről. A tanulmány megírásával célom a határrendészeti elvek és követelmények alapos vizsgálata volt, amelynek alapján megállapítható, hogy egyrészt azok a rendészeti (határrendészeti) tevékenység jellegéből fakadnak, abszolút nem újonnan megalkotott elvek és követelmények, illetve folyamatosan jelen vannak a határrendészeti tevékenységben, függetlenül az aktuális határrendészeti operatív helyzettől. A magyar

határrendészeti igazgatás az európai integrált határigazgatás szerves részét képezi, ezért alapfeladata nemcsak hazánk, hanem az Európai Unió biztonságát fenyegető, államhatáron áthatoló veszélyek elhárítása. Ebből az aspektusból is kiemelkedően fontos a határrendészeti elvek és a követelményrendszer érvényesítése, amelynek révén megvalósulhat a komplex határbiztonsági rendszer megfelelő hatékonyságú működése.

Felhasznált irodalom

1. Balla József: Magyarország schengeni belső határain a határellenőrzés ideiglenes visszaállítási feltételeinek kutatása, In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.) Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 19., Pécs, 2017.
2. Balla József: A Magyar Honvédség helye és szerepe a határőrizeti rendszerben. Hadtudományi Szemle 2017. X. évfolyam 1. szám, Budapest, 2017.
3. Balla József: Határőrizeti intézkedések a migrációs válság kezelésére, In: Tóth Péter (szerk.) Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság, Dialóg Campus Kiadó, 2017.,
4. Balla József – Kui László: A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár és határőrizetre gyakorolt hatásai. Hadtudományi Szemle 2017. X. évfolyam 1. szám, Budapest, 2017.
5. Deák József: Külföldi határőrizeti anyagok megjelenése a Belügyi Szemle Tájékoztatójában (1964—1972) Magyar Rendészet 2016/1., 2016.
6. Fórizs Sándor: Rendészet, határrendészet, Belügyi Szemle 63. évfolyam 2015/12., Budapest, 2015.
7. Fórizs Sándor: A határőrség megalakulása, valamint tevékenysége az első években (1945-1950). Magyar Rendészet XV. évfolyam, 2015/6. szám, Budapest, 2015.
8. Hautzinger Zoltán: Szemelvények a migráció szabályozásáról, AndAnn Kft. Budapest, 2016.
9. Kovács Gábor: A határrendészetben ható törvényszerűségek és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben. In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.). Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai, Pécsi Határőr Tudományos közlemények 16., Pécs, 2015.
10. Kovács Gábor: A határrendészetben ható néhány általános elv fejlődése és változása „Schengen” után. MAGYAR RENDÉSZET 8:(1-2), Budapest, 2008.

11. Kovács Gábor: A rendvédelmi szervek szervezete és vezetési rendszere. In: Schweickhardt Gotthilf (szerk.) A katasztrófavédelem vezetési módszertani kézikönyve, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2014.
12. Kui László: A tömeges méretű illegális migráció rendészeti kezelésének helyzete Magyarországon, Magyar Rendészet, 16/6., Budapest, 2017.
13. Kui László: A magyar határőrizet technikai támogatásának aktuális helyzete, Határrendészeti Tanulmányok, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat, 2016/1. szám, Budapest, 2016.
14. Ritecz György: Az irreguláris migráció kezelés fejlődése, fejlődés-e? In: Szerk.: Gaál Gyula - Hautzinger Zoltán: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIX., Pécs, 2017.
15. Ritecz György: IBM vagy nem IBM? Avagy gondolatok egy prédikátor nyomán, Magyar Rendészet, Budapest, 2014/3.
16. Ritecz György: Áttekintés a Határőrség projektjeivel, illetve a Schengen Alappal kapcsolatos feladatok végrehajtásáról; Határrendészeti Tanulmányok, Budapest, 2005. 1. szám
17. Ritecz György: Határőrizet a rendszerváltástól napjainkig. In Szerk: Pósan László, Veszprémy László, Boda József, Isaszegi János Örzök, vigyázatok a határra! Határvédelem, határőrizet, határvadászok a középkortól napjainkig, Zrínyi Kiadó, Budapest, 2017.
18. Ritecz György – Sallai János: A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0 – Hanns Seidel Alapítvány, Budaörs, 2016.
19. Zsigovits László: A rendészettudomány stációi,
<http://www.pecshor.hu/periodika/XVII/zsigovits.pdf> (letöltve 2018.01.23.)
20. Rendészettudományi szószerdet, a magyar rendészeti szervek által gyakrabban alkalmazott szakmai szócikkek gyűjteménye
21. AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 562/2006/EK RENDELETE (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról
22. AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2017/458 RENDELETE (2017. március 15.) az (EU) 2016/399 rendeletnek a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítése tekintetében történő módosításáról
23. AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2016/399 RENDELETE (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex)

24. A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus
25. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény
26. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény
27. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló törvény 2011. évi CXIII. törvény
28. 24/2015. (X. 15.) ORFK utasítás a Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról
29. 8/2008. (OT 6.) ORFK utasítás a Rendőrség Határrendészeti Szabályzatáról
30. Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv határrendészeti szakmai stratégiája (2012-2017)
31. ÁBTL-4.2-10-21/25/1967/100 számon kiadott HT-2 számú határőrizeti szabályzat, Belügyminisztérium Határőrség Országos Parancsnoksága, Budapest, 1967.

A HATÁRRENDÉSZETI JÁRŐRSZOLGÁLAT

Ahhoz, hogy teljes komplexitásában lássuk a határrendészeti járőrszolgálatot, meg kell ismerni annak legkisebb elemét, magát a határrendész járőrt. A határrendész járőr egy önkényesen alkotott és mindenki számára elfogadott (azaz a szakzsargonba beépült) fogalomelem, hiszen a rendőrségnél alapvetően járőrszolgálat jellegéről beszélünk, amely szorosan kapcsolódik az ellátandó feladatokhoz, így például közrendvédelmi vagy közlekedésrendészeti feladatokhoz. Ennek megfelelően beszélünk közrendvédelmi járőrszolgálatról is, tehát ebből adódóan a határrendészeti feladatokhoz kapcsolódó járőrszolgálatot ellátót határrendész járőrnek nevezhetjük. A képet tovább árnyalja az is, hogy járőrszolgálatot nem csak a végrehajtásban szolgálatot teljesítő tiszthelyettes vagy zászlós láthat el (feltételezve, hogy rendelkezik a megfelelő szakképesítéssel), hanem már tapasztalt, egyetemet végzett tiszt is, abban az esetben például, amikor a járőrök ellenőrzését hajtja végre, azaz ellenőrző járőrszolgálatot lát el. Ebből látható, hogy a határrendész járőr fogalom egy összefoglaló megnevezés, sőt éppenséggel nincs is hivatalosan elfogadott, jogszabályilag alátámasztott konkrét definíciója. Jegyzetünknek nem célja ez utóbbi tárgyalása, így itt csak megemlítjük éppen abból a célból, hogy érzékeltethessük a járőrszolgálat jellegéből adódó „*járőrfogalom*” helyének, szerepének meghatározásával kapcsolatos kérdéskör összetettségét. Az alábbiak során tárgyalt ismérvek segítenek abban, hogy összességében átlássuk, megértsük a határrendész járőr fogalmát, leginkább annak tevékenységén keresztül.

Ki nevezünk határrendész járőrnek

Fentebb már említettük, hogy a határrendész járőr egy összefoglaló megnevezés. Olyan tisztviselőről van szó, aki a nemzeti joggal összhangban a kijelölt határátkelőhelyek közötti területen (az államhatár közvetlen közelében), illetve a korlátozott nyitvatartási idejű határátkelőhelyek területén, azok nyitvatartási idején túl látják el szolgálati feladataikat (őrzik a határátkelőhely területét, megakadályozzák az ellenőrzés nélküli átlépést). A fenti ismérveken túl érdemes megjegyezni – bár közvetlenül nem tartozik a jegyzet témájához –, hogy a határrendészeti feladat lényegében bővebb, mint a klasszikus határőrizeti feladat, hiszen ez a már elfogadott határellenőrzés egészen kívül felöleli a jogellenes migrációval kapcsolatos feladatok végrehajtásának jelentős részét is, függetlenül az államhatár húzódásától, a konkrét határterülettől. Mélységi ellenőrzési tevékenységet is elláthat határrendész járőr, noha a megszokott értelemben erről –

legalábbis az önálló és országos hatáskörrel rendelkező határőrség megszűnése óta – már nem igen beszélünk. Inkább beszélünk egy olyan értelmezésről, hogy a schengeni térség belső határain idegenrendészeti feladatokat végrehajtó állomány feladatrendszerét közrendvédelmi feladatként aposztrofáljuk, hiszen az európai uniós elvek egyértelműen tiltják a belső határon folytatott határellenőrzés végrehajtását, *ergo* az ott jelentkező feladatokat határrendész nem hajthatja végre (még akkor sem, ha a „*külföldiek*” ellenőrzésére terjed ki, bizonyos korlátok között).

Más megközelítésben foglalkozik ezzel a kérdéssel az erre vonatkozó európai uniós szabályozás¹¹⁹, mely szerint határőr az a tisztviselő, aki a nemzeti szabályokkal összhangban a határátkelőhelyen, az államhatáron vagy az államhatár közvetlen közelében teljesít szolgálatot és határellenőrzési feladatot végez. Az európai uniós szabályozás kicsit szigorúbban veszi a határőr (határrendész) fogalmát, hiszen feladataként a határellenőrzést (azaz a határforgalom-ellenőrzést és a határőrizetet) jelöli meg, mást – tehát például a mélységben végzett idegenrendészeti ellenőrzési tevékenységet – nem sorol ide.

A határőr fogalom egy, az Európai Unió által használt gyűjtőfogalom, hiszen mindazokat a tisztviselőket, szolgálati személyeket érteni kell alatta, akik a fenti feladatokat ellátják, függetlenül attól, hogy az adott nemzeti szabályok alapján őket éppenséggel rendőrnek, parti őrnek vagy bevándorlási tisztviselőnek hívják.¹²⁰ Figyelemmel a Schengeni határ-ellenőrzési kódex által szabályozni kívánt területre, ezt el is fogadhatjuk ebben a kontextusban. Az uniós szabályok mellett viszont a nemzeti szabályok és hagyományok vizsgálata is szükséges, még akkor is, ha így még nehezebb a definíció meghatározása.

Egyébként külön (önállóan) határrendészt már korábban is nevesített az Országos Képzési Jegyzék¹²¹, azonban ma már a rendőr tiszthelyettes szakképesítés mellett szakmai irányként jelöli a határrendészt, két éves iskolarendszerű képzés előírásával. Ennek alapján a határrendész nem más, mint speciális szakképesítéssel rendelkező rendőr tiszthelyettes. Általános (nemzeti) rendőrségi megközelítés alapján¹²² elmondható, hogy

¹¹⁹ A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi 562/2006/EK rendelet 2. cikk 13. pontja

¹²⁰ A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi 562/2006/EK rendelet 2. cikk 13. pontja

¹²¹ Az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzék módosításának eljárásrendjéről szóló 150/2013. (VII. 6.) Korm. rendelet 1. és 2. melléklete

¹²² [Határrendész] Rendészettudományi szószedet - a magyar rendészeti szervek által gyakran alkalmazott szakmai szócikkek gyűjteménye – Magyar Rendészettudományi Társaság – Budapest 2008.

határrendész (járőr) a határrendészeti feladatok ellátására kinevezett hivatásos állományú természetes személy. A pontosabb definiálás érdekében érdemes megvizsgálni magának a járőrnek a lehetséges magyarázatát is, és a két fogalmi elemből (ti: határrendész + járőr) már teljesebb képet kaphatunk a határrendész járőr „fogalmáról”.

Az eddig ismert és összegyűjtött¹²³ megfogalmazások alapján, járőr az a rendőr vagy rendőrökből álló csoport, akit egy adott tevékenység ellátására kijelöltek, feladatának ellátására kikülönítettek és részére mozgáskörzetet vagy menetvonalat jelöltek ki. Ugyanakkor az is jellemző a járőrre, hogy a számára (jogszabályban) meghatározott feladat végrehajtása során jogszerűen lép fel és felfegyverzett.

Összességében elfogadhatónak tartjuk azt, hogy határrendész járőr az, aki integrált rendészeti szervezeti keretek között rendőri alapképzettséggel rendelkezik, speciálisan felkészített, leginkább határrendészeti feladatokat ellátó hivatásos személy¹²⁴.

A jegyzetben arról a határrendész járőrrel és speciális tevékenységéről lesz szó, aki a határrendészeti kirendeltségeken, illetve a határterületi rendőrkapitányságokon lát el szolgálatot, alapvetően a zöldhatár őrizetének (és az abból adódó egyéb követelmények teljesítésének, mint például az illegális migráció megelőzésének) végrehajtása érdekében.

A határrendész járőrrel szemben támasztott követelmények, kötelezettségek és a határrendész járőrt megillető jogok általános rendszere

A követelmények szempontjából viszonylag egyszerű a helyzet, tekintettel arra, hogy nincs különbség a határrendész járőrrel és az egyéb (közrendvédelmi, közlekedésrendészeti stb.) járőrrel szemben támasztott követelmények között.

A követelmények rendszere bonyolult és összetett, hiszen azok egy részét jogszabályok, belső utasítások rendezik, míg más részük az elfogadott, de a jogszabályi alakítás keretei közé nem szorított nyilatkozatokban, mint például a Rendőri Hivatás Etikai Kódexében van lefektetve. E csoportosításon túl a határrendész járőrrel szemben támasztott követelményeket meg lehet közelíteni a jogok és kötelezettségek oldaláról vagy a szolgálatteljesítés során felmerülő tilalmak felől is.

Mind a határrendész járőrt megillető jogok, mind az őt terhelő kötelezettségek is többféleképpen csoportosíthatók, attól függően, hogy általánosan, minden határrendész járőrre vonatkoznak-e, esetleg csak az adott munkakörhöz, a járőr által ellátott

¹²³ [Járőr] U.o.

¹²⁴ [Határrendész-rendőr járőr] U.o.

feladatrendszerhez kapcsolódnak-e, illetőleg csak az éppen aktuális eljárási cselekmény kapcsán illetik meg, illetőleg terhelik őt.

A járőr által betölthető egyes külön munkakörökhöz (mint például kutyavezető járőrhez) kapcsolódó jogokról és kötelezettségekről később részletesen szólnunk.

A járőrt terhelő azon kötelezettségek, amelyekből a vele szemben támasztott követelmények is fakadnak, három nagy csoportba sorolhatóak. Egy részük minden hivatásos állományú rendőrré vonatkozik, függetlenül attól, hogy az adott személy ténylegesen járőr-e (sőt ténylegesen határrendész járőr-e). Vannak olyan kötelezettségek, amelyek a határrendész járőrt a szolgálatellátásból fakadóan terhelik más járőrszolgálatot ellátókra is igazak (ez természetesen szűkebb kötelezettségi kör, mint az elsőként említett csoport). Harmadsorban vannak azok a kötelezettségek, amelyek már speciális felelősségi elemeket tartalmaznak, hiszen konkrétan csak és kizárólag a határrendészeti feladatot ellátó határrendész járőr kötelezettségeiként jelentkeznek.

Általánosan, mindenkire vonatkozó kötelezettségek

A **szolgálatba lépési kötelezettség** azt takarja, hogy a járőr köteles az előírt helyen és időben, szolgálatra képes állapotban megjelenni és feladatát teljesíteni, illetve e célból rendelkezésre állni. Érdekes néhány szóban megemlíteni a szolgálatba lépés és a szolgálatba helyezés (vagy pontosabban intézkedési kötelezettség) közötti különbséget is. A szolgálatba lépés a szolgálatot vezénylő előjáró által szervezett és tervezett határrendészeti járőrszolgálatra való jelentkezés az előírt időben, módon és helyen. Ettől eltér az, amikor nincs tervezett szolgálatellátás, viszont olyan körülmények állnak fenn, amikor a határrendész járőrnek „*szolgálatba kell lépnie*”, azaz intézkedési kötelezettsége keletkezik.

A szolgálatba lépési kötelezettség egyik fontos ismérve, hogy arra képes állapotban kell azt teljesítenie a határrendész járőrnek, tehát az előírt időpontban, kikapcsolódva, megfelelő lelki és egészségi állapotban kell szolgálatellátásra jelentkeznie. Ugyancsak fontos, hogy a szolgálatba lépés nem történhet alkoholos állapotban vagy bármely olyan zavaró, tudatmódosító vagy bódultságot okozó szer hatása alatt, amely korlátozná őt a feladatának ellátásában, józan ítélőképességében. Az alkoholos vagy kábító hatású szer hatása alatt megvalósított szolgálatba lépés (kísérlete) bűncselekmény. Ugyanakkor előfordulhat, hogy olyan jellegű betegsége van a járőrnek, amelynek gyógykezelése csak rendkívül erős hatású, bódultságot, tompaságot okozó (mellékhatással járó) gyógyszerrel

lehetséges és emiatt képtelen szolgálatát ellátni, de ilyen esetben egészségügyi okok miatti távolmaradásról kell beszélni, amelyre viszont már más szabályok vonatkoznak.

A határrendész járőrnek feladatai teljesítése során az államhatár rendjét, a lakosság életét, vagyonbiztonságát súlyosan veszélyeztető helyzet észlelése esetén intézkedést kell kezdeményeznie¹²⁵ (**intézkedési kötelezettség**).

A határrendész járőr határterületen köteles az elsődleges intézkedéseket megtenni olyan veszélyhelyzet elhárítására is, amely más eljárásra jogosult hatóság hatáskörébe tartozik (például katasztrófa helyszínén, fertőző betegség észlelése esetén stb.). Több, egy időben észlelt intézkedést kiváltó helyzet közül először a súlyosabb sérelemmel fenyegető veszély elhárítására vonatkozó intézkedést kell megtennie. Meghatározott szolgálati feladat végrehajtása során a határrendész járőr az általa észlelt, vagy a tudomására jutott kisebb súlyú cselekmény esetén az intézkedés szükségességét jelenti, azonban szolgálati tevékenységét folytatja.

Szolgálaton kívül intézkedési kötelezettség csak akkor terheli, ha intézkedésre képes állapotban van (lásd a szolgálatba lépés követelményeinél írtakat). Az intézkedési kötelezettség szabályozásának egyik jelentős változása a korábbi időszakhoz képest, hogy van egy olyan feltétel, amely nélkül – a munkakörének ellátásához kapcsolódóan szervezett, tervezett és vezényelt szolgálatellátáson kívül – már nem minden esetben köteles intézkedni a határrendész járőr. E követelmény pedig az, hogy arra megfelelően képzettnek kell lennie. A rendőrség szerteágazó, sokrétű feladata óhatatlanul differenciál, nincs olyan rendőr, aki bármely szolgálati ágban felmerülő, intézkedési kötelezettséggel járó feladatot maradéktalanul végre tudna hajtani. Sőt, ezt nem is lehet elvárni. Vannak bizonyos feladatok, amelyek megkövetelnek egy minimális fellépést (természetesen a jogszerűség keretei között), azonban néhány esetben olyan speciális tudás szükséges a további intézkedés végrehajtásához, amellyel nem mindenki rendelkezik (például utazáshoz használt hamis, hamisított okmánnyal való visszaélést nem minden rendőrrjárőr képes felfedni, felismerni). Ilyen esetben az önálló intézkedés kimerül abban, hogy az azt kiváltó eseményről a legközelebbi rendőrt kell értesítenie, hogy a szükséges intézkedéseket megtegyék. Olyan nem fordulhat elő, hogy az intézkedésre okot adó körülmény meglétét és annak a határrendész járőr tudomására jutását nem követi rendőri intézkedés. Más kérdés, hogy azt nem a szakképesítéssel rendelkező határrendész járőr fogja önállóan foganatosítani.

¹²⁵ A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 4. §-a

Az önállóságot szintén érdemes hangsúlyozni, ugyanis ha a szükséges és megfelelő szakképesítéssel nem rendelkező határrendész járőr járőrtársként lát el szolgálatot olyan határrendész (vagy más rendőr) járőr mellett, aki önálló intézkedésre jogosult, akkor a parancsnoki feladatot ellátó járőrtárs utasítására és felügyelete mellett a meghatározott intézkedéseket meg kell tennie. De ezekért az intézkedésekért természetesen a járőrparancsnok felel.

Az intézkedési kötelezettség egyik sarkalatos kérdése a szolgálaton kívül történő intézkedés. Két okot szabályoz e kérdésen belül a jelenleg hatályos jogszabály¹²⁶, mégpedig az egyik, ha az intézkedési kötelezettséget magával vonó cselekmény vagy esemény helyszínén (vagy közelében) nincs szolgálatban lévő rendőr és annak értesítéséhez vagy helyszínre érkezéséhez szükséges idő alatt bárkinek az élete vagy testi épsége forogna kockán, esetleg az intézkedés elmaradása hátránnyal jár vagy a bűnüldözés eredményességét veszélyeztetné. A másik ok az, ha az intézkedés során az intézkedő (és szolgálatban lévő) rendőr számára kell segítséget nyújtani.

Egyébként a szolgálaton kívüli intézkedésekkel szemben is ugyanazok az alapvető követelmények fennállnak, mint a szolgálatba lépéssel kapcsolatos alapfeltételek esetében, azaz csak intézkedésre képes állapotban lehet azokat végrehajtani (vagyis az intézkedő nem lehet például alkoholtól befolyásolt állapotban), illetve a megfelelő szakmai felkészültséget is mérlegelni kell (tehát a határrendész járőr az előtte álló intézkedés végrehajtására megfelelően felkészült, rendelkezik azokkal a képességekkel, azzal a tudással, amely biztosítja a kellő színvonalú és szakmailag tökéletes fellépést).

Az intézkedés megkezdése előtt fel kell mérnie a határrendész járőrnek, hogy megvannak-e a feltételei az intézkedés végrehajtásának (hiszen szolgálaton kívül nem visel a rendőr kényszerítő eszközt) és eredményes befejezésének. Amennyiben úgy ítéli meg a határrendész járőr, hogy ezek a feltételek hiányoznak, akkor az intézkedés megkezdése előtt segítséget kell hívnia.

A **jelentési kötelezettség** szintén egy általános, minden rendőrré vonatkozó kötelezettséget jelent, így természetesen ez kötelező a határrendész járőrre is. A jelentési kötelezettség feltételezi az alárendelti viszonyt, hiszen jelenteni az előjárónak kell. A jelentési kötelezettség egy szigorú előírás, melyet szóban és/vagy írásban kell teljesíteni. Az erre vonatkozó szabályok¹²⁷ meghatározzák a két csoportba tartozó események körét, azaz a szóban és az írásban elvárt jelentéstételre kötelezett eseményeket. Nem szabad

¹²⁶ U.o.: 4. § (5) bekezdése

¹²⁷ U.o.: 66. Az alárendelt jelentési kötelezettsége (89. §)

azonban összekeverni ezt a jelentési kötelezettséget a jelentőszolgálati tevékenységből fakadó kötelezettséggel, azaz például az ügyeleti tevékenységhez kapcsolódóan előírt jelentési kötelezettséggel.

Fontos szabály, hogy a rendőri intézkedésekkel összefüggő rendkívüli eseményekről (például kísért személy szökése, intézkedés közbeni haláleset stb.) minden esetben írásban kell jelentést tenni.

A határrendész járőr köteles a szolgálata ellátása során a feladatkörébe tartozó segítséget megadni, továbbá köteles a hozzá fordulónak a tőle elvárható felvilágosítást nyújtani **(segítségnyújtási kötelezettség)**.

A határrendész járőr a szolgálati feladatát köteles a jogszabályokban meghatározott előírások szerint megfelelően teljesíteni, az előjárója utasításainak engedelmeskedni. Meg kell tagadnia azonban az utasítás végrehajtását, ha ezzel bűncselekményt követne el **(feladatok ellátásának és az utasítások teljesítésének kötelezettsége)**.

A határrendész járőr a tudomására jutott minősített adatokat köteles megőrizni és azt az érvényességi időn belül illetéktelen személyeknek nem hozhatja tudomására, nem hozhatja nyilvánosságra **(titoktartási kötelezettség)**.

A határrendész járőr köteles megtenni a szükséges feljelentést minden olyan tudomására jutott vagy általa észlelt esetben, melyet jogszabály büntetni rendel és a feljelentés megtétele előírt **(feljelentési kötelezettség)**.

A határrendész járőrtól elvárható, hogy feladatellátását a lehető legjobb tudása és képessége szerint lássa el.¹²⁸ Ennek érdekében kötelessége, hogy folyamatosan képezze magát, megfelelő fizikai állapotban legyen annak érdekében, hogy egy esetleges kényszerítő eszköz alkalmazása során eleget tudjon tenni a törvényben elvárt kötelezettségeinek, például fékezze meg az elkövetőt, tartsa vissza további jogellenes cselekmények elkövetésétől, akadályozza meg szökését vagy védje meg tőle saját, társai vagy más ártatlan személyek életét, testi épségét **(kiképzési, önképzési kötelezettség)**.

A határrendész járőrt szolgálatának ellátása során terhelő kötelezettségek

E kötelezettségek – hasonlóan a határrendész járőrt megillető jogok azonos csoportjához - a határrendész járőr szolgálatának ellátása során, az egyes tevékenységi elemekre vonatkoznak.

¹²⁸ U.o.: 74. Kiképzés, önképzés (101. §)

A határrendész járőr kötelessége, hogy a számára meghatározott feladatokat maradéktalanul és legjobb tudása szerint hajtsa végre. A szolgálatának ellátása (határőrizet végrehajtása során) legyen mindig éber, folyamatosan keresse, kutassa a jogellenes cselekményeket elkövető, vagy az ilyen cselekménye elkövetését tervező személyeket.

Folyamatosan szélesítenie kell kapcsolatrendszerét, a meglévő kapcsolatait ápolnia és fejlesztenie kell. Ezek a kapcsolatok elsősorban a lakosságot érintően jelentkezhetnek, így elengedhetetlen, hogy velük jó viszonyt alakítson ki a határrendész járőr. A lakosságtól kapott információk sok esetben vezetnek eredményre, hiszen a viszonylag alacsony járőrsűrűség mellett is hatékony határőrizeti munkát lehet végezni a bejövő és aktív lakossági információk megfelelő kezelésével. A kapcsolatrendszer fejlesztése nemcsak az egyes állampolgárokat, mint egyéneket érintheti, hanem azok önszerveződési csoportjaira is kiterjedhetnek (mint például a polgárőrségre, a faluőrségre stb).

A határrendész járőr köteles igazoltatni a gyanús személyeket, a határrend megsértőit. Ezen kötelezettség az általános rendőri feladatokból és kötelezettségekből is adódik, azonban a szakmai önbecsülés miatt sem kerülhető meg.

Köteles intézkedni a jogsértést elkövető személyekkel (például a határrend megsértőivel, az érvényes okmánnal nem rendelkezőkkel) szemben.

A segítségnyújtási kötelezettség, mint egyik legfontosabb elvárás itt is érvényesül, azaz bármilyen szolgálati ág keretén belül tevékenykedő rendőrtársának segítséget kell nyújtani, akár kérésre, akár felajánlása alapján.

Szolgálati kötelezettségként jelentkezik a határőrizethez kapcsolódó jogellenes cselekmények helyszínének, körzetének biztosítása, mint például a határrendsértés helyszíne vagy egy adott terület lezárása a határterületen.

Köteles jelentést tenni minden a határőrizettel összefüggő, tudomására jutott információról, adatról, melyet később a határőrizeti tevékenység megszervezése, megtervezése során hasznosítani tudnak.

Szükség esetén határozottan, ugyanakkor udvariasan kell fellépnie, nagyfokú óvatosságot tanúsítani a határőrizeti szolgálatellátás során.

Jogszerű helyzet fennállása esetén határozottan és szabályos kell alkalmaznia a kényszerítő eszközöket és korlátozó intézkedéseket.

A határrendész járőrnek tiszteletadást kell tanúsítani a túloldali határőrizetet ellátó szerv tagjainak.

A járőrök külön beosztásához, betöltött munkaköréhez, vagy egyéb speciális feladatkör ellátásához kapcsolódó kötelezettségek, melyek részletes felsorolása az egyes külön munkakörökhöz lebontva a határrendész járőr alárendeltsége, felelőssége cím alatt található.

A határrendész járőrt megillető jogok

Három különböző csoport állítható fel a határrendész járőrt megillető jogok tekintetében, mégpedig hasonló rendszerben, mint ahogyan azt a kötelezettségeknél láthattuk. Egyrészt beszélhetünk általánosan, minden hivatásos állományú rendőrijárőrt megillető jogokról (függetlenül attól, hogy az illető határrendész járőrként lát el szolgálatot vagy sem). Másodsorban azokról a speciális jogosultságokról kell szólni, amelyek a szolgálatellátása során a határrendész járőrt speciálisan megilletik, amelyek az adott helyzet függvényében változhatnak. Harmadsorban az egyes beosztásokhoz kapcsolódó jogokat kell megemlíteni, melyek a határrendész járőr alárendeltsége, felelőssége címszó alatt az egyes területekre vonatkozó lebontásban olvashatóak.

A határrendész járőrt megillető általános jogok között tárgyaljuk a fokozott büntetőjogi védelem, a fegyverviselési, a fegyverhasználati és az egyenruha viselési jogát.

A **fokozott büntetőjogi védelem** keretében a határrendész járőr (mint minden rendőrijárőr) szolgálatának teljesítése során hivatalos személynek minősül. Intézkedésének – amennyiben annak jogszerűségéhez kétség nem fér – mindenki köteles magát alávetnie, illetőleg a járőr utasításainak eleget tenni. Ettől egyes esetekben eltérést csak törvény illetve nemzetközi megállapodás engedélyezhet. A járőr jogszerű intézkedésével ellenszegülő személlyel szemben törvényben meghatározott korlátozó intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazhatóak. Büntető törvénykönyvünk külön cím alatt¹²⁹ védi a hivatalos személyt munkájának végzése során.

A **fegyverviselési jog** keretében a határrendész járőr szolgálati fegyver viselésére jogosult. Szolgálati lőfegyverrel csak az a járőr látható el, aki a fegyverhasználatra, valamint a fegyver tárolására és kezelésére vonatkozó szabályok ismeretéből sikeres vizsgát tett. A szolgálati fegyver csak szolgálati feladat végrehajtásához használható. A

¹²⁹ A büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény - XXIX. FEJEZET – A HIVATALOS SZEMÉLY ELLENI BŰNCSELEKMÉNYEK (310-313. §-ok)

szolgálati fegyverét szolgálaton kívül a határrendész járőr nem tarthatja magánál és azzal más kereső foglalkozást nem végezhet.

A fegyverviselési jog nem keverendő össze a *fegyverhasználati joggal*. Ez utóbbi joggal összhangban a határrendész járőrt jogszabályi felhatalmazás alapján meghatározott esetekben megilleti a lőfegyver használatának joga. A fegyverhasználatra vonatkozó rendelkezések részleteit jelen jegyzet nem tárgyalja.

Végezetül az **egyenruha viselési jog** szabályaival összhangban a határrendész járőrnek joga van a normák szerinti egyenruhával és felszereléssel való ellátásához, és az egyenruhát külön rendelkezések szerint viselni jogosult. Fontos azonban, hogy csak a külön rendelkezéssel rendszeresített egyenruházati terméket, felszerelést lehet viselni, és azt is csak a meghatározott módon.¹³⁰

A határrendész járőrt a szolgálat ellátása során megillető speciális jogok azon jogosultságok rendszerét képezik, amelyek egy-egy konkrét intézkedéssel kapcsolatban felmerülnek. Ezen jogosultságokat a vonatkozó jogszabályok (például a rendőrség szolgálati szabályzata) részleteiben tartalmazza az egyes intézkedések tárgyalása során. Ezek a jogosultságok nem külön felsorolva találhatók meg, hanem az egyes intézkedésekkel kapcsolatos részletszabályokból lehet őket kiolvasni. Az alábbiakban a szolgálatellátáshoz kapcsolódó ilyen speciális jogokat igyekeztünk összegyűjteni, minden egyéb magyarázat nélkül (már csak azért sem kell hozzájuk magyarázatot fűzni, mivel önmagukból adódik azok értelmezése).

A határrendész járőr szolgálatának ellátása során jogosult:

- gyanús személyt igazoltatni, kikérdezni, előállítani, vele szemben kényszerítő intézkedést alkalmazni,
- határsértők üldözése, segítségnyújtás, bűncselekmény, gyanús személyek üldözése céljából szolgálati helyét elhagyni (a szolgálati hely elhagyására vonatkozó előírásoknál tárgyalt szabályokkal összhangban),
- lakáshoz tartozó bekerített hely kivételével bármely területen áthaladni,
- más szervek hírközlő eszközeit igénybe venni,
- intézkedés alkalmával segítséget igénybe venni,
- elemi csapás esetén szolgálati helyét elhagyni,
- szolgálati időtartamtól függően pihenőidő (munkaközi szünet) megtartására,
- fegyverhasználat fennállása esetén fegyvert használni.

¹³⁰ A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 102. §-a

Határrendészet a járőrszolgálat szempontjából

Magyarország Alaptörvénye a rendőrség alapfeladatául határozza meg az államhatár rendjének védelmét.¹³¹ A határrend védelme ugyanakkor nem takar mást, mint a nemzetközi szerződésekben, jogszabályokban megfogalmazott rendezett határmenti viszonyok fenntartására irányuló tevékenységet. Az erre irányuló feladat rendkívül szerteágazó, kezdve a klasszikus értelemben vett határőrizettől és határforgalom-ellenőrzésétől, egészen a határképviselési tevékenység helyi szintű támogatásáig (például a határnyiladék, határjelek ellenőrzéséig).

Az államhatár rendjének védelme az Alaptörvény értelmezésében a határőrizeti feladatok végrehajtását is jelenti egyben, tekintettel arra, hogy a rendőrségről szóló törvény a rendőrség határrendészeti kötelezettségei között feladatul az Alaptörvényben meghatározottakon kívül csak a határforgalom ellenőrzését említi.¹³² Ez utóbbi fogalom azonban teljesen egyértelműen a határátkelőhelyeken végzett azon tevékenységet jelenti, amely annak megállapítására irányul, hogy a személyek és a birtokukban lévő járművek, tárgyak beléptethetőek-e az ország területére vagy azt elhagyhatják-e.¹³³

Ugyanakkor a rendőrségről szóló törvény az államhatár őrizetét, annak jogellenes átlépésének megelőzését, felderítését, megszakítását és az azzal összefüggő idegenrendészeti feladatok ellátását a szervezet rendészeti feladatkörébe utaltan határozza meg.

A határrendészeti járőrszolgálat kereteit e két szabály együttes értelmezésével határozhatjuk meg pontosan.

A rendőrség szolgálati szabályzata¹³⁴ kimondja, hogy a határrendészeti feladatok végrehajtása során kell biztosítani a határőrizetet, az illegális migráció kezelésével összefüggő rendészeti feladatokat, valamint a határrend fenntartását. Ez alapján már pontosabban megfogalmazhatjuk a határrendész járőrszolgálat tartalmát.

¹³¹ Magyarország Alaptörvénye 46. cikk (1) bekezdése

¹³² A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény – 1. § (1) bekezdése

¹³³ Lásd részletesebben a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi 562/2006/EK rendelet idevonatkozó részeit

¹³⁴ A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet

E feladatok ellátása érdekében járőrszolgálati formát alkalmaz, azaz a határőrizeti, határrendi feladatok végrehajtását járőrözéssel valósítja meg, tehát összefoglalóan a határőrizeti, határrendi tevékenység végrehajtása érdekében alkalmazott járőrszolgálat a határrendészeti járőrszolgálat. Ezt erősítik meg a szolgálati szabályzat azon kitételei is, miszerint a határőrizet keretein belül a rendőr(járőr) a határterületen az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető cselekményeket megelőzi, felderíti, valamint megszakítja és a határőrizeti feladatot a határterületen folytatott folyamatos szolgálati tevékenységgel (alapvetően járőrözéssel) kell megvalósítania.¹³⁵

A szolgálati szabályzat rendelkezik továbbá a határrendészeti járőrszolgálat egy, mondhatni „*atipikus*” formájáról is, mégpedig a mélységi ellenőrzésről. Többek által vitatott az, hogy a határrendészeti járőrszolgálat csak a klasszikus értelemben vett határőrizethez, határrend fenntartásához kapcsolódó járőrszolgálatot jelenti-e vagy pedig annál bővebb tartalommal bír. Ez utóbbi mellett szól, hogy a határrendészeti feladatok között tartjuk számon az illegális migrációval összefüggésben végrehajtandó feladatokat is, amelynek azonban szerves része az ország területén (mélységben) jogellenesen tartózkodó személyek felderítése és velük szemben az eljárás lefolytatása. Kétségtelen, hogy a mélységben végzett ellenőrzés célja – az Európai Unió egyik alapelve alapján – nem lehet a határellenőrzés (tehát bizonyos feltételek meglétének kivételével sem határőrizeti sem határforgalom-ellenőrzési feladatot nem láthat el), de vegyük figyelembe, hogy a mélységben végrehajtott ellenőrzés (amely egyértelműen és beazonosíthatóan a jogellenesen Magyarországon, vagy az Európai Unió területén tartózkodó személyeket célozza meg) elvi mondanivalója szorosan kapcsolódik a határrendészeti tevékenységhez kötött illegális migrációhoz.

A fogalmak megértésében bizonyos mértékig segítségünkre van az Európai Unió joga is, hiszen régóta törekvése az Európai Uniónak, hogy valamilyen módon szabályozza a határrendészeti járőrszolgálatot. Ez azonban nem jelenti azt, hogy egzakt, mindenre kiterjedő alapos szabályozási rendszert alkosson, hiszen a határőrizet végrehajtásáért mégiscsak a tagállamok felelnek a saját külső határuk tekintetében. A 2006-ban elfogadott Schengeni határ-ellenőrzési kódexben¹³⁶ éppen ezért csak olyan alapvető

¹³⁵ U.o.: 61-62. §-ok

¹³⁶ A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi 562/2006/EK rendelet 2. cikk 11. és 13. pontjai és 12. cikke

szabályokat találunk erre vonatkozóan, mint a határőrizet vagy az azt végrehajtó határőr fogalma, illetve a határőrizet alapjait ismertető cikket.

Ezek alapján – ahogy azt korábban már ismertettük – az Európai Unióban elfogadott magyarázat szerint a határőr az, aki (többek között) a határőrizeti feladatokat végrehajtja egy tagállamban, azaz olyan tisztviselő, aki a nemzeti szabályozással összhangban az államhatáron vagy az államhatár közvetlen közelében (határterületen) teljesít szolgálatot és határellenőrzési¹³⁷ feladatot végez. A határőrizet (mint a határellenőrzés egyik összetevője) nevéből adódóan a határ őrizetét jelenti a határátkelőhelyek közötti területen, valamint a határátkelőhelyek területén azok nyitvatartási időn túl felügyeleti tevékenységét. E tevékenység elsődleges célja röviden a határforgalom-ellenőrzését megkerülni szándékozók kiszűrése. Ez nem jelent mást, mint a jogellenesen határt átlépni szándékozók kiszűrését, a határon átnyúló bűnözés elleni fellépést, valamint az államhatárt illegálisan átlépni szándékozók elleni intézkedések meghozatalát. Nem keverendő az előző mondat két kifejezése, hiszen míg egyrésről a fő felelősség magában a tiltott határátlépés zöldhatáron történő bekövetkezésének a megakadályozását takarja, addig a másik a már tiltott határátlépést elkövetett személyekkel szembeni további intézkedések végrehajtását foglalja magában.

Az előző pontokban leírtak teljes megértéséhez, valamint a határrendészeti járőrszolgálat komplex áttekintéséhez elengedhetetlen néhány további fogalmi elem tisztázása. A szolgálati szabályzat is meghatároz bizonyos feladatokat, amelyek az államhatár megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos követelményeket tartalmazzák, illetve részletesen taglalja az államhatár rendjének fenntartásával kapcsolatos tudnivalókat, kezdve ott, hogy azt a határőrizeti tevékenységgel biztosítja a rendőrség.

Az egyik ilyen fontos fogalom a határrend definíciója. Ahogy a fejezet elején láttuk ez egyfajta kölcsönösen elfogadott és fennálló jogviszony közös (mármint két szomszédos ország között) elismerése és megőrzése. A határrendre vonatkozóan többféle fogalmat is számon tartunk, azonban az elmúlt években az egyik leginkább időtálló és mindent felölelő definíció szerint a határrend nem más, mint azoknak a jogoknak és kötelezettségeknek az összessége, amelyek a szomszédos országokat a normális határ menti viszonyok fenntartása érdekében egymással szemben megilletik és terhelik. A határrend tartalmilag (klasszikus értelemben) nem jelent mást, mint a határvonal jelölését és a határjelek karbantartását, a határutak, határvizek, határvonalat keresztező vasutak,

¹³⁷ A határellenőrzés fogalma a határforgalom-ellenőrzési és határőrizeti feladatokat tartalmazza (Lásd előző lábjegyzet 2. cikk 9. pontja)

közutak és hidak használatának szabályait, a határvonal közelében a halászat, vadászat és a különböző munkák végzésének szabályait, valamint mindazon magatartási szabályokat, amelyek az államhatár sérthetlenségét, a személyek és javak biztonságát, a jogos érdekek tiszteletben tartását biztosítják a közös államhatár mentén (ebbe értjük bele például a határátkelőhely rendjét is).¹³⁸

E fentiekhez hasonlóan a szolgálati szabályzat is szinte *expressis verbis* ismerteti azokat a feladatokat, amelyeket a rendőrnek határrendészeti szolgálata során el kell látnia az államhatár rendjének fenntartása során.¹³⁹

A határterület fogalma hazánk esetében kormányrendeletben¹⁴⁰ került definiálásra, amelyben meg vannak határozva azok a „*helyszínek*”, „*területek*”, amelyek határterületet jelentenek. Ez alapján határterületnek minősülnek az államhatár mentén lévő települések közigazgatási területei és a határátkelőhely területe (ide értve az ideiglenes határátkelőhely megnyitását annak időtartamára). De ide tartozik még a nemzetközi repülőtér azon része is, ahol a személy és járműellenőrzésre is sor kerül, a tranzitterület, valamint az induló és érkező járművek ajtaja és az útlevél (valamint a vám-) ellenőrzés közötti kijelölt terület. A légi járművekhez hasonlóan a vízi és vasúti járművek esetében is találkozunk határterülettel, mégpedig mindkettő esetében a határellenőrzés időtartama alatt a jármű, valamint azok a helyek (kikötő bizonyos részei, vasútállomások kijelölt peronjai, vágányai), amelyek érintettek az ellenőrzésben.

A határterület lényege abban van, hogy a rendőrség határrendészeti feladatát (alapvetően) ezen a területen hajtja végre és éppen ezért köthető hozzá a határrendészeti kirendeltségek (illetve horvát viszonylatban a rendőrkapitányságok) illetékességi területe, azaz ahol a határrendészeti járőrszolgálatot végrehajtják.¹⁴¹

Még egy fontos jogi szabályozás kapcsolódik a határterülethez, mégpedig az, hogy a rendőrség ezen a területen a határőrizet és az államhatár rendjének fenntartása érdekében mozgást érzékelő és gátló, a terep megfigyelését segítő, valamint egyéb határőrizet-

¹³⁸ Bővebben és részletesebben lásd: Vájlok László: Magyarország határképviselési rendszere – jegyzet p.107-109.

¹³⁹ A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 66. §

¹⁴⁰ A határterületről, valamint a határátkelőhely területére nem határátlépés céljából történő belépés és tartózkodás szabályairól szóló 330/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet

¹⁴¹ A határterületről és kapcsolódási pontjairól lásd részletesebben: Vájlok László: Magyarország határképviselési rendszere – jegyzet p.43-44.

technikai berendezéseket, eszközöket telepíthet és használhat.¹⁴² Ez a szabályozás egyértelműen a határrendészeti járőrszolgálat végrehajtásához nyújt alapvető támpontot.

A határrendészeti járőrszolgálat

A határrendészeti járőrszolgálat alapjai a fentiek alapján érhető meg igazán, ugyanakkor a szolgálati szabályzat egyértelműen meghatározza (szűken magyarázza) a járőrszolgálat és ezen belül a határrendészeti járőrszolgálat egzakt, konkrét fogalmát is. Azt azonban nem szabad szem elől téveszteni, hogy annak pontos megértése csak a fentiekkel szoros összefüggésben történhet.

A járőrözés egyfajta szolgálati forma, azaz a szolgálatellátás, a szolgálat végrehajtásának egyik megjelenési formája. Többféle járőrözést különböztetünk meg függően attól, hogy hol kerül végrehajtásra, illetve a járőrnek mi a konkrét feladata, illetve több konkrét feladat közül melyek azok, amelyek túlsúlyban vannak. Ennek megfelelően esetünkben a járőr szolgálati forma a határrendészeti járőr szolgálat (de ettől függetlenül természetesen beszélhetünk közrendvédelmi, közlekedési forgalomellenőrző és/vagy bűnügyi járőr szolgálati formáról is).

A járőrözés a határterület és az azon kívüli területek határrendészeti ellenőrzésének, továbbá a határőrizetnek az egyik formája.¹⁴³ Ezt a határrendészeti járőrözés fogalmaként is elfogadhatjuk azzal a kitételrel, hogy ez önmagában még nem a határrendészeti járőrszolgálat egészét lefedő definíció. Ez utóbbi ugyanis egy rendszert feltételez, mégpedig egy speciális szolgálatot, aminek a járőrözés az alapja, és amely kizárólagosan határrendészeti szempontból lényeges számunkra.

Lényeges ismérve továbbá a járőrözésnek, hogy a végrehajtás során egy vagy több határrendészeti járőr előre meghatározott helyen (körzetben, területen, útvonalon, menetvonalon) látja el a határrendészeti feladatait, ellenőrzi a jogszabályokban foglalt előírások betartását, végzi a jogellenes cselekmények megelőzését, felderítését, megszakítását és az elkövetők elfogását.

Jelenleg a rendőrségnél nincs definiálva a határrendészeti járőrszolgálat. Önmagában a járőrszolgálat a közterületeken és nyilvános helyeken a rendőri jelenlét megteremtésének és a lakossággal való együttműködésnek az egyik formája, melynek célja a közrend

¹⁴² A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 66. § (3) bekezdés

¹⁴³ A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 70. §

biztosítása. Amennyiben ezt módosítjuk annyiban, hogy a határterületen megvalósuló rendőri jelenlét megteremtésének az egyik formája, melynek célja a határellenőrzés végrehajtása és az illegális migráció elleni fellépés, akkor már határrendészeti járőrszolgálatról beszélhetünk.

Ez vezethető le egyébként a Schengeni határ-ellenőrzési kódexből is, ugyanis a tagállamok területén való ellenőrzést a belső határok mentén szigorú kötöttségekkel párosítja, amely feltételek ellenpólusaként fogható fel a határrendészeti ellenőrzés (és annak részeként a határrendészeti járőrszolgálat). Ennek megfelelően a belső határok mentén nem tilos a rendőri ellenőrzés, mindössze azoknak a feltételnek kell teljesülnie, hogy az ilyen ellenőrzésnek nem lehet célja a határellenőrzés, az általános (esetünkben közrendi) információkon alapulónak kell lennie, továbbá tervezése és végrehajtása egyértelműen megkülönböztethető legyen a határellenőrzéssel összefüggő rendőri ellenőrzéstől¹⁴⁴ (járőrszolgálatról). Ebből tehát visszakövethető a határrendészeti járőrszolgálat lényege és célja.

A fentiek alapján, a határrendészeti járőrszolgálat a rendőrség által végrehajtott speciális szolgálati forma, amely magába foglalja az átkelőhelyek közötti határterületek ellenőrzését, a határrendészeti helyi szervek illetékességi területének ellenőrzését, valamint az ország mélységében a határrendészet érdekében kifejtett tevékenységet, amelynek célja az államhatár védelme, a határrend fenntartása, a kockázatelemzés eredményeinek felhasználásával az illegális határátlépések, valamint az ezzel összefüggő bűncselekmények felderítése, megakadályozása, megszakítása, az ehhez szükséges információk gyűjtése, továbbítása. A mélységi területen kifejtett határrendészeti tevékenység célja a külföldiek tartózkodási jogosultságának, valamint a tartózkodásra vonatkozó szabályok betartásának ellenőrzése, a kockázatelemzés eredményeinek felhasználásával a mélységbe jutott illegális migránsok és a hozzákapcsolódó bűnelkövetők, vagy bűnözői csoportok felderítése, tevékenységük megakadályozása megszakítása. A határforgalom ellenőrzése a határrendészeti járőrszolgálat atipikus formája, amelynek célja az államhatár átlépése jogosultságának ellenőrzése és a kockázatelemzés eredményeinek felhasználásával a jogsértések felderítése, megakadályozása, megszakítása.

¹⁴⁴ A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi 562/2006/EK rendelet 21. cikke

A határrendész járőr szolgálati tevékenységei

A határrendészeti járőr szolgálati tevékenységei alatt egy kettős rendszer egyik elemét értjük. A rendszer egyik eleme maga az intézkedések nagy csoportja, amelynek szabályozása a rendőrségről szóló törvényben és a rendőrség szolgálati szabályzatában egyértelműen megtörtént. Ezeknek az intézkedéseknek a kifejtése nem e jegyzet témája, ugyanakkor szükséges megemlíteni őket. A rendőrségről szóló törvényben meghatározott intézkedések:

- igazoltatás,
- fokozott ellenőrzés, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása,
- felvilágosítás kérés,
- elfogás, előállítás,
- elővezetés,
- intézkedés a tanítási napon a tanítási órától vagy az iskola által szervezett foglalkozástól engedély nélkül távolmaradók, vagy onnan engedély nélkül eltávozó 14. életévét be nem töltött tanulóval szemben,
- idegenrendészeti intézkedés,
- határforgalom-ellenőrzés,
- biztonsági intézkedés,
- közbiztonsági őrizet,
- intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen,
- műszeres ellenőrzés,
- képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítése,
- helyszín biztosítása,
- közlekedésrendészeti intézkedés,
- személy- és létesítménybiztosítási intézkedés,
- a személyi védelemmel, illetve a Védelmi Programmal kapcsolatos intézkedés,
- rejtett ellenőrzés elrendelése,
- a Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett rejtett ellenőrzésre irányuló figyelmeztető jelzés végrehajtása,

- közös műveletek,
- nagy tömegeket vonzó eseményekkel, katasztrófákkal és súlyos balesetekkel kapcsolatos segítségnyújtás.¹⁴⁵

Az intézkedések nagy halmaza rendkívül összetett, az általános rendőrszolgálat tevékenység végrehajtásához nélkülözhetetlen elem, ugyanakkor a határrendészeti járőrszolgálat végrehajtása során – figyelemmel a határrendészeti járőrszolgálat fogalmi tartalmára – azt csak szűken érinti, viszont egyes elemei annak nagyon fontos tényezői.

Az egyik ilyen fontos intézkedés – mint ahogy arról korábban is több szó volt – az **igazoltatás**, amelyről éppen ezért néhány mondatban szólni kell.

A határrendész járőr a feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani.¹⁴⁶

Az igazoltatás megkezdésekor a határrendész járőr köteles a napszaknak megfelelően köszönni, igazoltatási szándékát érthetően, határozottan és udvariasan közölni az igazoltatott személlyel.

Akár egy általános igazoltatás során is indokolt, hogy a határrendész járőr az igazoltató lapra feljegyezzen minden olyan körülményt, ami számára szokatlan volt, illetve valamilyen okból felkeltette a figyelmét, mint például a gépjárműben utazó személyi kör, csomagok száma vagy azok hiánya, úti cél, ideges és zavart viselkedés, nem életszerű magyarázat bizonyos kérdések tekintetében, szokatlan időpontban való közlekedés egy adott útszakaszon stb.

Egy-egy jogellenes cselekmény bekövetkezésének vizsgálata során sok esetben csak utólag értékelődik fel az illetékességi területen az adott időben végrehajtott igazoltatások ténye, amelyek elemzése-értékelése segítséget nyújthat később egy-egy eset felderítéséhez.

¹⁴⁵ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény - V. Fejezete

¹⁴⁶ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIX. törvény 29. § (1) bekezdés a) pontja

A másik ilyen, a határőrizeti tevékenységhez szorosan kapcsolható intézkedés az **elfogás, előállítás**, mely a jogellenes határátlépést elkövetőkkel szembeni fellépés egyik eleme. Meg kell még említeni az idegenrendészeti intézkedést, amely azonban nevével ellentétben nem a határőrizeti tevékenység ellátásához kapcsolódik, hanem már az elfogott, előállított és szabályozott ügymenet alapján a személyek államok közötti átadásának, átvételének a végrehajtásáról.

A szolgálati tevékenységek másik nagy csoportjába (az intézkedések mellett) azok a tevékenységek tartoznak, amelyek a határőrizet végrehajtásának mikéntjére adnak választ, illetve azok, amelyek a határőrizet végrehajtásával kapcsolatban kerülnek bevezetésre és hozzásegítenek az eredményes határőrizet megvalósításához. A teljesség igénye nélkül ezek közül a legfontosabbak:

- a figyelés,
- az információgyűjtés,
- a terepkutatás,
- az ellenőrzési feladatok,
- az eseményekre történő reagálás, zárás, kutatás, üldözés végrehajtása.

A **figyelés** az információgyűjtés egyik alapvető formája, a határrendész járőr alapfeladatai közé tartozik. A határrendész járőr figyelési feladatot kaphat szolgálatának teljes időtartamára vagy járőrként a menetvonalán egy-egy kiemelt jelentőségű terepszakaszon hosszabb-rövidebb időtartamra. A figyelés időtartamának meghatározása során figyelemmel kell lenni a helyszín adottságaira, a végrehajtását befolyásoló körülményekre, időjárási tényezőkre.

A határrendész járőr tevékenysége a feladat jellegétől függően lehet nyílt vagy rejtett. A figyelés irányulhat egy adott pontra, egy sávra, illetve egy meghatározott terepszakaszra. A határrendész járőrnek a vizuális felderítés során - nappal és éjszaka egyaránt - szükség szerint megfigyelést segítő technikai eszközt célszerű alkalmaznia, például nappali időszakban a normál és lézeres távolságmérővel felszerelt távcső, éjszaka az éjjellátó eszköz és a kézi hőkamera.

A figyelési hely kiválasztása – különösen rejtett tevékenység során – kulcsfontosságú. Tervezhető tevékenység esetén célszerű a figyelőpontot, a megközelítési és a távozási útvonalat, valamint a figyelés irányát előre (akár néhány szolgálattal is hamarabb)

szemrevételezni a legjobb hely kiválasztása céljából, figyelemmel valamennyi körülményre, ami a tevékenység végrehajtását befolyásolhatja.

A figyelőpontot, amennyiben az nincs meghatározva, éjjel a terep mélyebben fekvő területén olyan helyen kell kiválasztani, ahol a horizonton lévő mozgás megfigyelhető. Nappal, jó látási viszonyok között olyan magasabban fekvő pontról célszerű a figyelést végrehajtani, ahonnan a terep áttekinthető.

A helyszín kiválasztása során, amennyiben van rá mód, lehetőleg fedett helyen kell figyelőállást keresni úgy, hogy a megfigyelendő terület belátható legyen, mint például erdőszéle, fasor, bokorsor, vizes árok.

A helyszín kiválasztásán kívül az öltözetnek is nagy jelentősége van nappal, éjszaka, valamint havas terepen egyaránt. A jelenleg használatban lévő sötétkék gyakorló öltözet rejtett figyelésre nem alkalmas, távolról is jól látható elsősorban nappal és havas terepen. Éjjel a fő problémát a fényvisszaverő feliratok jelentik, amelyek holdvilágban messziről is kitűnően láthatóak. A legoptimálisabb a terepszínű öltözet, valamint hólepel lenne, amelyek viselésével valamennyi napszakhoz és időjárási körülményhez megfelelően alkalmazkodni lehet.

A rejtett figyelés során különösen nagy hangsúlyt kell fordítani a szolgálati hely megközelítésére és a helyszíni tevékenység rendjére. Az esetek nagy többségében akár több kilométert is gyalogolni szükséges, ugyanakkor vannak a helyszínre gépjárművel történő kiszállításnak a gyakorlatban jól használható taktikai elemei is. Ilyen taktikai elem például a határrendész járőrök rejtett módon történő helyszínre szállítása más szolgálati személy vagy járőr által.

Minden esetben a figyelési helyet a lehető leggyorsabban el kell foglalnia a határrendész járőrnek, ahol terepkutatást kell végrehajtania, majd pedig rádión be kell jelentkeznie az ügyeleti szolgálathoz. A több órás figyelések során a figyelő személy mozgását, éjszakai időszakban a fény- (lámpa, cigaretta), továbbá a hangforrásokat a minimálisra kell korlátozni, mert azok könnyen dekonspirációhoz vezethetnek. A fény- és hangálcázás szabályainak betartása az egyik legfontosabb határrendészeti követelmény.

A figyelés megkezdése előtt a tereptárgyakat be kell azonosítani, és azt követően a változásokat kell megállapítani. A területen történő mozgás észlelése esetén a figyelő járőr lehetőleg ne fedje fel magát, folyamatosan tegyen jelentést a határrendészeti kirendeltség ügyeletese vagy a szolgálatirányító parancsnok felé és csak abban az esetben intézkedjen, ha más határrendész járőr által nem fogantatosítható az intézkedés, vagy a késlekedés annak eredményességét veszélyezteti.

A figyelési hely elhagyásakor a határrendész járőr minden esetben ellenőrizze a területet arra vonatkozólag, hogy olyan tárgyat, jelet ne hagyjon hátra, amelyből következtetés vonható le a személyére, illetve az ott végrehajtott szolgálati tevékenységére. A rejtett figyelés befejeztével a helyszín elhagyására lehetőleg szintén rejtett módon kerüljön sor.

Többfős határrendész járőr tagjának (tagjainak) a járőrparancsnok határozza meg:

- a figyelőhelyét,
- a figyelés irányát (terepszakaszt) és a figyelési sávhatárokat,
- az egymás közötti összeköttetés, jelzés módját,
- a teendő intézkedéseket mozgás észlelése esetén.

A határrendészeti járőr szolgálati feladatrendszere nagyon speciális, amelynek részét képezi az **információgyűjtés** is, sőt nem hiába van az a mondás, hogy „*az információ hatalom, ha jól használod győzelem*”.

A határrendész járőr szolgálati tevékenysége során elengedhetetlen, hogy folyamatosan gyűjtse az információkat és azokat szűrés nélkül továbbítsa a közvetlen előljáró irányába. A határrendész állomány jelentős része helybeli lakos, valamint a környékbeli településeken rendelkezik lakóhellyel, ennél fogva eleve kiváló kapcsolatrendszerrel rendelkezik, de lakhelyén kívül a szolgálata során is jó kapcsolatot igyekszik kialakítani az illetékességi terület más településeinek lakosságával.

A határrendész járőrnek feladata teljesítése során – amennyiben az nem veszélyezteti a szolgálati feladat ellátásának célját – folyamatosan keresnie kell a kapcsolatot a lakossággal. A velük folytatott beszélgetések során gyűjteni kell az olyan információkat, amelyek a határőrizetet, a határrend fenntartását érintik.

Ezek az információk vonatkozhatnak:

- az ismeretlen személyek, gépjárművek mozgására,
- a jogellenes cselekmények elkövetésével összefüggésben korábban látókörbe került személyekre,
- a helyi lakosok életmódjában, magatartásában tapasztalható változásokra, amelyekre nincs ismert a magyarázat (éjszaka, hajnalban közlekedik, láthatóan jogellenes cselekményekkel összefüggésben korábban látókörbe került személyekkel tart kapcsolatot, indokolatlan nagyfokú költekezés stb.),
- az államhatár közelében tervezett, már folyamatban lévő olyan munkákra, amelyek megváltoztatják a terepviszonyokat.

A fentiekén túl a határrendész járőrnek jó kapcsolatot kell ápolnia a határterületen működő vad- és halgazdálkodási társaságokkal, a polgárőr egyesületek tagjaival, a különböző rendészeti feladatot ellátókkal (például mezőőrökkel, természetvédelmi őrökkel), a mezőgazdasági területeken dolgozó lakossággal.

A határrendész járőr kiváló terület- és személyismerettel rendelkezik, valamint tisztában van azzal, hogy kitől, milyen minőségű információt kaphat. Sok esetben a határrendész járőrnek nem kizárólag a szóban, direkt módon közölt információk bírnak hírértékkel, hanem bizonyos jelek, egyéb észlelések is hasznosak lehetnek.

Ilyenek lehetnek például a határterületen felfedett talajelváltozások, nyomok rendszere, továbbá az államhatáron átvezető nyomcsapások, a mentvonalon elhagyott tárgyak, amelyekből következtetések vonhatók le egy esetlegesen bekövetkezett jogellenes cselekménnyel kapcsolatban.

A határrendész járőr által szerzett információkat, azok jellegétől függően azonnal, vagy a bevonulást követően a beszámoltatás során szóban, illetve igény szerint írásban jelenteni kell a határrendészeti kirendeltség ügyeletesének, illetve a szolgálatirányító (vagy a beszámoltatást végrehajtó) parancsnoknak.

Terepkutatást a határrendész járőr a szolgálati feladatai ellátása során rendszeresen végez. A terepkutatás bármely más szolgálati feladat mellett, valamint azzal párhuzamosan is elvégezhető.

A terepkutatás során a határrendész járőr az olyan területeket, objektumokat fésüli át minden részletre kiterjedően, amelyek figyélssel pusztán nem foghatók át és jellegüknél fogva megbúvársra alkalmasak lehetnek. Terepkutatás természetesen nemcsak személyek, hanem tárgyak, tárgyi bizonyítékok előtalálása céljából is végrehajtható.

A határrendész járőr a kutatás megkezdése előtt először tekintse át azt a területet, ahol a kutatást végre kell hajtani. Ennek megfelelően válassza ki azokat az objektumokat, amelyek relevánsak lehetnek és kezdje meg a területen található, az objektumhoz és onnan elvezető nyomcsapások ellenőrzését.

Klasszikus példája a fentiekben leírtaknak, amikor egy illegális migránsokból álló csoport kerül elfogásra a határterületen. A személyek a vizsgálati munka során elmondják, hogy a zöldhatár átlépését követően az úti okmányaikat eldobták, illetve a menetvonalon haladva több esetben megálltak és pihenőt tartottak. A meghallgatás során elmondottak ellenőrzése céljából, a határátlépés helyének felderítése, az eldobott úti

okmányok, illetve egyéb személyes tárgyak előtalálása céljából határnyiladék ellenőrzés és terepkutatás kerül végrehajtásra. A terepkutatás során a határrendész járőr nyomokat keres, melyek a terepen, tereptárgyakon létrejött olyan elváltozások, amelyek visszatükrözik az elmondottak valódiságát vagy éppenséggel cáfolják azokat.

A határrendész járőr szolgálata során különösen az alábbi helyekre fordítson kiemelt figyelmet:

- utak szegélye, út menti árkok szélei különösen laza talaj esetén,
- mezőgazdaságilag művelt terület, szántás, friss vetés,
- folyók, tavak partjai,
- hóval borított terület,
- sűrű növényzettel borított talaj,
- vadfogó és egyéb kerítések.

Jogellenes cselekményekre utaló nyomok, elváltozások felfedése esetén a határrendész járőr értékelje azokat és tegyen jelentést a határrendészeti kirendeltségre. Ha nyomok értékelése és a rendelkezésre álló adatok alapján szükséges a nyomképző személy vagy jármű felkutatása, jelölje meg és biztosítsa a nyomokat, amennyiben az elkövető elfogására egyértelmű lehetőség van, azonnal kezdje meg a kutatást, illetve az üldözést.

A nyomok biztosítása az elváltozások eredeti állapotának megváltoztatását eredményező külső behatások (eltaposás, eső, hó, szél, erős napfény stb.) elleni védelmet jelenti.¹⁴⁷

A járőr olyan államhatáron átvezető nyomcsapások esetén, amelyeket gyakran használnak a jogsértő cselekményt elkövető személyek és ahol a talaj nyomképzésre alkalmatlan, úgynevezett „*csapda*” jelzéseket alkalmazhat. Ez a „*csapda*” nem egyenlő a kriminalisztika fogalmkörébe tartozó csapdával, attól ez lényegesen egyszerűbb eszköz, bár alkalmazásuk célja ugyanaz. Ezeknek a „*csapdáknak*” az alkalmazására annak érdekében kerül sor, hogy a személyek, járművek mozgását meg tudja állapítani a határrendész járőr. Ilyen „*csapda*” lehet például:

- a nyomcsapáson keresztül megfelelő magasságban cérnaszál vagy damil kifeszítése,
- a nyomcsapás növényzettel való berakása,
- a nyomcsapáson meghatározott rend szerint fadarabokból jelzés elhelyezése stb.

¹⁴⁷ Járőrkézikönyv 237-240. pontok

A határrendész járőr szolgálati feladatai között jelentős számban vannak **ellenőrzési feladatok**, amelyek alapvetően az államhatár rendjének a fenntartását szolgálják. A határrend betartásának ellenőrzése minden olyan határrendész járőr részére feladat, aki a határvonal közelében teljesít szolgálatot, de vezényelhető határrendész járőr a határrend átfogó ellenőrzésére is.

Ilyen feladat lehet többek között:

- a határnyiladék és a határjelek állapotának, meglétének ellenőrzése,
- a határrendész járőr mozgását elősegítő berendezések, áthidalások, lépcsők meglétének, az államhatárra vezető, illetve azzal párhuzamos talaj utak állapotának, használhatóságának az ellenőrzése,
- a határút, a határvíz, a határvonalat keresztező közút, vasút és híd használatára vonatkozó szabályok betartásának ellenőrzése,
- jogszabályban és nemzetközi szerződésben meghatározott magatartási szabályok betartásának ellenőrzése,
- szakhatósági engedélyhez, bejelentési kötelezettséghez kötött tevékenységek ellenőrzése,
- a határterületen és az államhatár mentén dolgozó személyek, valamint a jogszabályban meghatározott, az államhatár rendjét érintő szabályok betartásának ellenőrzése.¹⁴⁸

Az ellenőrzési feladatokat általában nappali időszakban, normál látási viszonyok között célszerű végrehajtani.

Az ellenőrzések során vizsgálni kell a határnyiladék állapotát, azon belül az aljnövényzet magasságát, a határnyiladék szélességét, a határjelek és a kiegészítő határjelek meglétét, karbantartottságát, valamint a határjelek egymáshoz viszonyított beláthatóságát. A fenti tárgykörbe tartozik az államhatárt jelző tájékoztató táblák, illetve a műszaki berendezések (sorompók) meglétének és állapotának ellenőrzése is.

A határnyiladék ellenőrzésének kiemelt célja a fentiekben leírtakon túl, hogy felfedésre kerüljenek az államhatárt érintő azon jogellenes cselekmények, amelyek keletkezési körülményeit jellegüknél fogva minden esetben a szomszédos ország határőrizetért

¹⁴⁸ Járőrkézikönyv 262-262. pontok

felelős szervének a bevonásával, közös kivizsgálás során kell tisztázni. A bilaterális megállapodások alapján viszonylatonként eltérő, hogy mi minősül határrendsértésnek.

A kellő szakmai tapasztalattal rendelkező határrendész járőr a rendelkezésre álló nyomokból, azok számából, irányultságából, jellegéből, speciális jegyeiből nagy valószínűséggel következtetést tud levonni arra, hogy milyen jellegű jogellenes cselekmény, mikor, hány fő által, milyen irányultsággal következett be.

Elsősorban a szolgálat szervezés és az eseményekre történő reagálás szempontjából van jelentősége a határrendész járőrök mozgását elősegítő berendezések, az államhatárra vezető, illetve azzal párhuzamos talajutak ellenőrzésének. Lényeges, hogy a szolgálat szervezésért és a szolgálatirányításáért felelős elöljáró tisztában legyen valamennyi út járhatóságával, az államhatár aktuális (évszaktól és időjárástól függő) megközelítésének lehetőségeivel.

Nemzetközi szerződésből fakadó feladat a határút, a határvíz, a határvonalat keresztező közút, vasút és híd használatára vonatkozó szabályok betartásának ellenőrzése.

A szakhatósági engedélyhez és bejelentési kötelezettséghez kötött tevékenységek ellenőrzése tekintetében figyelemmel kell lenni arra, hogy az államhatártól számított 100 méteren belül épülő építmény, valamint 10 kilométeren belül lőtér létesítéséhez szakhatósági eljárás lefolytatása szükséges, amelyben a rendőrség közreműködőként vesz részt. A határterületen folytatott társas és egyéni vadászat, továbbá a határvízi horgászat és halászat bejelentési kötelezettség alá tartozik.

Kiemelt feladat a határterületen, illetve az államhatár mentén dolgozó személyek ellenőrzése abból a célból, hogy az államhatár rendjét veszélyeztető, vagy sértő cselekményt ne kövessenek el. A fentiekben leírt kötelezettség lehetőséget teremt jó kapcsolat kialakítására az érintett személyi körbe tartozókkal, amely kiváló alapot adhat a határrendész járőr információgyűjtő tevékenységéhez.

Jogsértő cselekmény észlelése esetén, amennyiben lehetséges a határrendész járőrnek az elkövetőt el kell fognia és a szükséges intézkedéseket fogantatosítani kell vele szemben, azaz **reagálni kell az eseményekre**, akár üldözés, kutatás vagy zárás (mint ideiglenes szolgálati elemek bevezetésének) végrehajtásával.¹⁴⁹ A jogsértő cselekmény helyszínét biztosítani, továbbá azt jelenteni kell a határrendészeti kirendeltség ügyletese részére és segítséget kell kérnie a szükséges feladatok végrehajtása érdekében.

¹⁴⁹ Járőrkézikönyv 563-581. pontok

Számos alkalommal előfordul, hogy a jogsértő cselekmény észlelésekor a helyszínen – az eseménnyel összefüggésben – személy nem kerül elfogásra, de a rendelkezésre álló információk és nyomok alapján van arra lehetőség, hogy az elkövető rövid úton elfogásra kerüljön.

Ilyen esetekben intézkedni kell:

- az érintett terület zárására,
- az elszállítási útvonalakra okmányellenőrző járőr vezénylésére,
- a szomszédos határrendészeti kirendeltségek, a túloldali határrendész szervek és mélységi területen az illetékes rendőr-kapitányságok tájékoztatására,
- a nyomon üldözés, a kutatási feladatok, valamint széleskörű információgyűjtés végrehajtására.

Az intézkedéseket meghatározott területen, a szükséges erő- és eszközösszpontosítással kell bevezetni. A rendelkezésre álló információk alapján, az illetékességi területen mozgó valamennyi személyt és gépjárművet a szükséges mértékig ellenőrzés alá kell vonni.

A **zárás** során a határrendész járőr az államhatár egy meghatározott szakaszát, illetve egy adott terepszakaszt lezár abból a célból, hogy megakadályozza a keresett személy vagy személyek, valamint járművek lezárt terepszakaszon való átjutását.

A zárást végrehajtó határrendész járőrök száma függ a terület nagyságától és fedettségétől, a látási viszonyoktól, a keresett személyek számától és várható magatartásuktól, a saját és bevonható erők létszámától, valamint a rendelkezésre álló megfigyelést, felderítést segítő technikai eszközök alkalmazhatóságától.

A zárást végrehajtó határrendész járőrnek ismernie kell a keresett személyek számát és személyleírásukat, az elfogásuk szempontjából lényeges adatokat, várható magatartásukat, valamint feladatát abban az esetben, amennyiben a keresett személyek átjutnak a zárási terepszakaszon. Ismernie kell továbbá a szolgálatban lévő járőrök elérhetőségét és a velük való együttműködés rendjét.

Az **üldözés** során az időtényezőnek lényeges szerepe van, minél gyorsabban kerülnek bevezetésre az intézkedések, annál nagyobb esély van a sikeres elfogásra. Az üldözés során minden nyomot, körülményt vizsgálni kell.

Az üldözés megkezdése előtt a rendelkezésre álló alábbi adatokat kell össze gyűjteni és a határrendészeti kirendeltség ügyeletesére felé jelenteni:

- a helyszínen talált nyomok jellemzői,
- a nyomok alapján a keresett személyek valószínűsíthető száma,
- a nyomok keletkezésének valószínű ideje,
- haladásuk valószínű iránya,
- észlelése alapján az üldözöttek személyleírása.

Az üldözés végrehajtása történhet:

- *közvetlenül*, amennyiben a járőr látja a személyt vagy személyeket,
- *nyomon*, ha az üldözés a hátrahagyott elváltozások, nyomok alapján a személy vagy személyek haladásának iránya követhető,
- *irányban*, amennyiben a személy vagy a nyomai nem láthatóak, de a rendelkezésre álló információk alapján a haladási irány nagy valószínűséggel megállapítható,
- *párhuzamosan*, ha konkrét információ hiányában az üldözött személy feltételezett mozgási irányával párhuzamosan haladva kell végrehajtani az üldözést.

A **kutatás** irányulhat személyek, nyomok, tárgyak felkutatására, rejtőzködésre alkalmas helyek átvizsgálásra, amelyet az államhatár felől a mélységi terület irányába kell végrehajtani és biztosítani szükséges, hogy a már átkutatott terepszakaszra észrevétlenül ne jusson át senki. Szolgálati kutyát elsősorban a határrendész járőr által megközelíthetetlen helyeken kell alkalmazni.

A kutatásban résztvevők számát alapvetően meghatározza a terület nagysága és fedettsége, a látási viszonyok, illetve a rendelkezésre álló erők nagysága.

A kutatási feladat eredményes végrehajtása érdekében szükséges, hogy a határrendész járőr ismerje:

- a kutatás célját és az azzal kapcsolatos feladatát,
- a keresett személyek számát, és a rájuk vonatkozó ismert adatokat,
- a megindulási, a kiigazodási, a kiérkezési terepszakaszokat, a zárás vonalát,
- a kutatás irányát, a saját kutatási sávhatárait,
- a kutatás ütemét,

- az összeköttetés módját a csoport parancsnokával és az együttműködés rendjét szomszédjaival.

Lényeges szempont, hogy a különböző feladatot végrehajtó szolgálati személyek tevékenysége összehangolásra kerüljön és a rendelkezésre álló információk rövid időn belül egy kézben, lehetőség szerint a szolgálatirányító parancsnoknál összpontosuljanak.

A határrendész járőr feladatai a határrend fenntartásával kapcsolatban

Mint az korábban már röviden ismertetésre került a határrend alapvetően olyan szabályok, jogok és kötelezettségek összessége, amelyek biztosítják a szomszédos szerződő államok normális határmenti kapcsolatát, lehetővé teszik a feleknek állami szuverenitásukból fakadó bizonyos jogaik gyakorlását és érdekeik érvényesítését a másik fél sérelme nélkül. Az államhatár rendjére, a határrendre vonatkozó szabályokat Magyarország a szomszédos országokkal, illetve azok jogelődjével külön-külön kötött nemzetközi szerződésekben rögzítette.

Az államhatárról szóló törvényünk¹⁵⁰ az államhatár rendjének fenntartására számos általános szabályt fogalmaz meg, de ezek csak nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése hiányában alkalmazandók.

A határrendi kérdéseket rendező egyezmények meghatározzák, hogy mi minősül határrendsértésnek, azokat hogyan kell kivizsgálni, illetve az egyezmények tartalmazhatnak a határrendhez kapcsolódó egyéb szabályokat is.

Határrendsértésnek tekinthetők az egyik szuverén állam területéről kiinduló olyan cselekmények vagy mulasztások, amelyeket az államhatáron vagy annak közelében követnek el, és amelyek vagy azok következményei sértik, veszélyeztetik, vagy károsítják a másik szuverén állam érdekeit, annak területét, környezeti állapotát, a területén tartózkodó személyek életét, testi épségét vagy egészségét, ezek jogos érdekeit, illetve az ott lévő javakat. Ennek megfelelően határrendsértés lehet például átlövés, tűz áttérjedése, államhatáron áthatoló robbanás, határon átnyúló szennyeződés (környezetszennyezés) okozása, átrepülés (légtérsértés), határjelrongálás (a leggyakoribb, például mezőgazdasági munka során) vagy a területsértés.

¹⁵⁰ Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény

Egyes államhatáron átnyúló események a jellegüknél fogva nem számítanak határrendsértésnek, de természetesen a két szomszédos állam illetékes szerveinek azokat is rendezniük kell. Ilyen határrendsértésnek nem minősülő (de határrendi esemény) például a személyek áttévedése (külső határon), légi vagy vízi jármű átsodródása és a háziállat átkóborlása.¹⁵¹

A határrendész járőr tevékenységének alapvető feladatai közzé tartozik az államhatár rendjének fenntartása. A fentiekben leírt, az államhatár rendjét sértő, veszélyeztető cselekmények leggyakrabban a határrendész járőr észlelése, a szomszédos állam határrendész szervének jelzése, illetve bejelentés alapján kerülnek felfedésre.

A határrendész járőrnek valamennyi esetben meg kell győződnie arról, hogy valóban az államhatár rendjét sértő, veszélyeztető cselekmény következett-e be, majd intézkednie kell a terepkutatás és a helyszín biztosításának végrehajtására. Ezt követően a határrendész járőrnek jelenteni kell a helyszínen tapasztaltakat és a fogatosított intézkedéseket a határrendészeti kirendeltség ügyeletes szolgálata részére, amely meghatározza a további feladatokat és intézkedik a határeseemény helyszíni kivizsgálására.

A határeseemények kivizsgálása jellemzően helyi szinten, a határrendészeti kirendeltség és a szomszédos állam határrendészeti szervének kijelölt személyei által közösen létrehozott bizottság keretén belül kerül végrehajtásra.

A közös kivizsgálás általában két részből áll. Az első szakaszban a helyszín kerül megtekintésre a felek által közösen, amely során kölcsönösen bemutatják egymásnak a saját államuk területén felfedett nyomokat és a rendelkezésre álló bizonyítékokat, igény szerint lehetőséget biztosítanak azok dokumentálására. A közös kivizsgálás második szakaszában kerül sor a helyszíni tapasztalatok és megállapítások jegyzőkönyvbe foglalására, majd azok és a rendelkezésre álló egyéb adatok alapján a bekövetkezett esemény minősítésére (például, hogy a mai napon 05 óra 30 perckor a D143 és a D144 számú határjel között, a D143 számú határjeltől körülbelül 50 m távolságra a D144 számú határjel irányába, feltehetőleg 2-3 fő, ismeretlen személy által ukrán oldalról kiinduló területsértés következett be a magyar terület 150 m mélységébe).

A közös kivizsgálásról készült jegyzőkönyvnek az alábbiakat kell tartalmaznia:

¹⁵¹ A határrenddel kapcsolatban lásd részletesebben: Vájlók László - Magyarország határképviselési rendszere (egyetemi jegyzet – Budapest 2013) p. 109-110.

- jegyzőkönyv megnevezése,
- tárgya,
- készítés helye, időpontja,
- résztvevők (név, rendfokozat, beosztás),
- az eset felfedésének körülményei,
- a kivizsgálás során tett megállapítások, bizonyítékok,
- az eset minősítése,
- aláírás, bélyegző.

A jegyzőkönyvek magyar és a szomszédos állam nyelvén készülnek.

A járőrnek az államhatár rendjét sértő, veszélyeztető cselekményekről minden esetben járőrjelentést és helyszínvázlatot, továbbá szükség szerint fénykép- vagy video felvételt kell készíteni, amelyek a közös kivizsgálásról készült jegyzőkönyv alapjául szolgálnak, valamint annak mellékletét képezik.

A határrendsértéssel kapcsolatos jelentés egy példáját a 6. számú melléklet tartalmazza.

A határrendészeti járőrszolgálat ellátása

A határrendészeti járőrszolgálat ellátása komplexen magában foglalja az arra való felkészüléstől kezdődően a határrendész járőr bevonulását követő leszereléséig terjedő tevékenység egészét. Eredményes határrendészeti járőrszolgálatot megfelelően kell előkészíteni mind a tervezés, szervezés szempontjából, mind olyan elemző-értékelő munka szempontjából, amelynek következtében eredményes határrendészeti járőrszolgálatot láthat el egy határrendészeti kirendeltség. A járőrszolgálat ellátását az alábbi főbb eseményekre bonthatjuk:

- felkészülés a határrendészeti járőrszolgálat ellátására,
- a határrendészeti járőrszolgálat megkezdése, végrehajtása,
- a szolgálatteljesítés helyének elfoglalása,
- szolgálatból bevonulás, a szolgálat befejezése.

Ugyan nem a határrendészeti járőrszolgálat végrehajtásának szerves része, de ahhoz szorosan kapcsolódik a határrendész járőr és járőrszolgálatának az ellenőrzése is, így röviden szükséges azt is megemlíteni.

A határrendész járőr szolgálatának ellenőrzése

Vezetési szempontból az ellenőrzési feladatok végrehajtása kiemelt jelentőséggel bír. Jelen keretek között kizárólag a járőrszolgálatot és a hőképfelderítő eszközön operátori feladatokat ellátó személyek ellenőrzésével kell röviden foglalkoznunk.

Az ellenőrzés célja tág értelemben annak vizsgálata, hogy a kirendeltségvezető által az államhatár őrizetére kialakított elgondolása a gyakorlatban hogyan és milyen szinten kerül megvalósításra. Szűkebb értelemben a napi ellenőrzés arra irányul, hogy az eligazításon meghatározott feladatok végrehajtása, a szolgálatellátás színvonala megfelel-e az elvárásoknak, illetve az egyes normákban foglaltaknak.

A határrendészeti kirendeltség ellenőrzési tevékenységének kialakításáért – figyelemmel a normatívákra – a határrendészeti kirendeltség vezetője a felelős. Az ellenőrzéseket előre kell tervezni és a végrehajtásba be kell vonni a különböző szintű vezetői állományt. Az ellenőrzések végrehajtása során törekedni kell arra, hogy rendszeres időközönként a beosztott állomány valamennyi tagja ellenőrzésre kerüljön.

Természetesen a határrendész járőrt nemcsak a határrendészeti kirendeltség vezetői állománya, hanem az országos rendőr-főkapitányság, valamint az illetékes megyei rendőr-főkapitányság kijelölt és megbízott állománya is ellenőrizheti.

A járőrellenőrzés lehet nyílt, rejtett és egyéb módon végrehajtott. Az ellenőrzés módszereinek változtatásával lehetőség nyílik az ellenőrzés hatékonyságának optimalizálására.

Nyílt ellenőrzés során az előljáró az ellenőrzés megkezdésekor igazolja magát, közli ellenőrzési szándékát és személyesen győződik meg a szolgálati tevékenység ellátásának rendjéről, valamint a szolgálatellátásával szemben támasztott követelmények teljesüléséről. Az ellenőrzés kiterjed többek között a határrendész járőr öltözetére, a felszerelésére, a szolgálati okmányok meglétére és vezetésére, az elméleti szakmai ismereteire, az eligazításon meghatározott feladatok végrehajtásának ellenőrzésére. Nem az adott szervezeti egységhez tartozó személy által végrehajtott helyszíni ellenőrzés során minden esetben kérni kell, hogy az ellenőrző személy igazolja magát, valamint ellenőrzési jogosultságát.

Az ellenőrzési jogosultság nyílt paranccsal és szolgálati igazolvánnyal, illetve jelvénnel igazolható. A nyílt parancs szigorú számadású okmány, amelyen feltüntetésre kerül többek között a név, a rendfokozat, a szolgálati hely, az ellenőrzés helyszíne, az

ellenőrzési tevékenység végrehajtására történő felhatalmazás, a feladat körébe tartozóan milyen minősítésű szintű iratokba tekinthet be az ellenőrző személy, a szolgálati igazolvány száma, a jelvény száma, a dátum és a kiadásra jogosult vezető aláírása.

Az ellenőrzés végrehajtásának másik módja a rejtett módon végrehajtott ellenőrzés. Ennek végrehajtása történhet például a határrendész járőr tevékenységének rejtett módon történő megfigyelésével szabad szemmel, illetve technikai eszköz segítségével a terepen, a járőr objektumba történő ki- és bevonulása során, valamint a szolgálati okmányok utólagos összevetésével.

Egyéb módon történik ellenőrzés, amikor például a határrendész járőrök találkoztatásával kerül végrehajtásra, illetve szimulációs gyakorlat keretében előjelző személyek alkalmazásával történő ellenőrzés lefolytatásával, elsősorban a hőképfelderítő rendszert kezelő operátori állomány tekintetében.

A hatékonyság növelése érdekében ötvözni szükséges az ellenőrzés fentiekben részletezett módszereit.

A végrehajtott ellenőrzést írásban kell rögzíteni, amelyet az ellenőrzött személlyel alá kell irattatni, annak a feltüntetésével, hogy az ellenőrzés végrehajtásával kapcsolatban észrevétele, kifogása van-e.

Súlyos mulasztás bekövetkezésekor vezetői döntés alapján van lehetőség a járőr leváltására. Ebben az esetben a járőrtől a helyszínen el kell venni a fegyverzeti anyagokat, illetve a kényszerítő eszközöket, majd a határrendészeti kirendeltségre be kell kísérni leszerelés és az esemény dokumentálása céljából.

A járőrt nem csak mulasztás, hanem egészségügyi, illetve mentális, pszichés problémák miatt is le lehet váltani. Ilyen esetek alkalmával szintén a fentiekben felvázolt eljárásrendet kell követni.

A TÖMEGES MÉRETŰ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓ RENDÉSZETI KEZELÉSÉNEK HELYZETE MAGYARORSZÁGON

Bevezetés

Napjainkban az illegális migráció kérdése nemcsak Magyarországot érintő, hanem egész Európára kiterjedő problémakört jelent. A különböző médiumok híradásaiban naponta láthatunk és hallhatunk illegális migrációval összefüggő híreket, tudósításokat, amelyekben rendszeresen szó esik a rendészeti szervek illegális migrációval kapcsolatos tevékenységéről is.

„Talán már mások számára is kezd nyilvánvalóvá válni, hogy a migráció, a tömeges migráció kezelése, tisztán rendészeti eszközökkel nem megoldható”¹⁵²

Egyetértek a fenti idézetben megfogalmazottakkal, azonban a gondolatot a továbbiakban úgy folytatnám, hogy „ugyanakkor rendészeti eszközök nélkül a tömeges illegális migráció nem kezelhető”.

Teszem ezt nemcsak azért, mert szakmai előéletem során a rendészet oldaláról foglalkoztam az illegális migrációval és szembesültem annak különböző aspektusaival, hanem azért is, mert meggyőződésem, hogy az államhatárokon megjelenő és azokat átlépő tömeges méreteket öltő illegális migrációs nyomás a rendészet részéről igényli a legmarkánsabb, legkézzelfoghatóbb lépéseket.

Természetesen az Integrált Határigazgatás¹⁵³ (a továbbiakban: IBM, amelyről a későbbiekben még részletesebben írok) valamennyi dimenziója fontos szerepet játszik az illegális migráció kezelésében, ugyanakkor Magyarországon a közelmúltban lezajlott és jelenleg is folyamatban lévő illegális migrációs folyamatok kezelésében a rendészetre – azon belül is rendőrségre – hárul az állam részéről jelentkező feladatok döntő többsége. Az illegális migrációval kapcsolatos rendőrségi feladatok már az Alaptörvényből adódnak, hiszen az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdésében a rendőrség alapvető feladatai között nevesíti az államhatár rendjének

¹⁵² Ritecz György (2016): Gondolatok a konferencia kapcsán, avagy megoldás-e a kerítés (kerítés-e a megoldás)? Határrendészeti Tanulmányok 2016/2. szám 56., (Online)

¹⁵³ A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus első rész, külső határellenőrzés 2. pont

Letöltés: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=ST%207864%202009%20INIT> (2016. szeptember 12.)

védelmét¹⁵⁴. Ugyanakkor kétségtelen az is, hogy a szakmai feladatokat tekintve az illegális migráció a rendőrség mellett pl. a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal számára is jelentős terhet okoz.

A 2015. évben bekövetkezett tömeges migrációs jelenséghez hasonló események nem egyedülállóak a XX. századi magyar történelemben, elég csak az NDK-állampolgárok 1989-es tömeges beáramlására, vagy a szintén 1989-es romániai forradalom kapcsán a magyar és román állampolgárok – egyébként már 1987-től elkezdődött – tömeges Magyarországra menekülésére gondolni. Mindezek az események a határország részéről jelentős nagyságú élőerő és technikai eszközpark alkalmazását, rendkívüli intézkedések bevezetését követelték meg.

Menekültügyi válsághelyzetnek minősíthető a magyar-csehszlovák államhatáron 1946-1947-ben¹⁵⁵ kialakult helyzet, amikor is a csehszlovák kormány által kezdeményezett magyarellenes kitelepítések és munkaszolgálat elől az érintett települések magyar nemzetiségű lakossága tömegesen menekült át magyar területre. Az akkori magyar határrendészet számára a válsághelyzet kezelését és a normális határrendi viszonyok kialakítását a menekülők nagy számán kívül a két ország rendészeti szervei között megromlott kapcsolat és a csehszlovák fél ellenérdekeltsége is nehezítette¹⁵⁶.

A Magyarországot jelenleg érintő illegális migrációs helyzet kezelésében a rendészeti tevékenységet hatékonyan egészíti ki pl. a Magyar Honvédség, és jelentős segítséget nyújtanak az önkormányzatok, az egészségügy, a humanitárius szervezetek, azonban jelen tanulmányomban a tömeges méretű illegális migráció kezelésének rendészeti vonatkozásaira szeretnék koncentrálni, mivel sejthető, hogy a jövőben is az illegális migráció marad a rendészet egyik legnagyobb kihívása Magyarországon és az Európai Unió más tagállamaiban is.

Balla József szerint az Európai Unió polgárai számára a legfőbb prioritást a biztonság jelenti, amely biztonságot folyamatosan fenyegeti és „ostromolja” többek között a terrorizmus, a szervezett bűnözés, a kábítószerkereskedelem, az emberkereskedelem és az illegális migráció

¹⁵⁴ Magyarország Alaptörvénye, 46. cikk (1) bekezdés

¹⁵⁵ Főrizs Sándor (2014): Az idegenrendészet problémái 1947-ben, 53-64., Budapest, Magyar Rendészet, XIV. évfolyam, 2014/4. szám

¹⁵⁶ Főrizs Sándor (2015): Menekültügyi válsághelyzet 1947-ben, 160., Budapest, Belügyi Szemle Belügyi Szemle 63. évfolyam 2. szám

is¹⁵⁷. Ez a gondolat jól szemlélteti, hogy napjainkban az illegális migráció milyen aggályokat vet fel a mindennapi emberekben, akik a probléma megoldását többek között a rendészettől várják¹⁵⁸.

Magyarország és az illegális migráció, határőrizeti kérdések

Az Európába irányuló fő migrációs útvonalak közül Magyarország geostratégiai helyzetéből adódóan döntő mértékben a balkáni útvonalban¹⁵⁹ érintett. A keleti – Ukrajna irányából hazánkon átvezető – útvonal jelenleg nem különösebben aktív, azonban bármikor élénkületet mutathat, ahogyan erre már példa volt a 2007-2009. év között a magyar–ukrán viszonylatban bekövetkezett, főleg szomáliai állampolgárok által tömegesen elkövetett tiltott határátlépések

Rendészeti szempontból a migráció és az illegális migráció elhatárolásának alapja a határátlépés és a célországba történő eljutás módja. Abban az esetben, ha a migráns úti okmánnyal rendelkezik, és törvényes lehetősége van arra, hogy a tervezett célországba vízumot igényeljen, és oda beutazzon, majd a későbbiekben a célország jogszabályait betartva ott éljen, tanuljon, dolgozzon, migrációról, „reguláris” migrációról beszélünk. Ezzel szemben az államhatárt tiltott módon átlépő migráns akár okmányok nélkül, a célország és a közbeeső országok jogrendjének megsértésével lépi át az államhatárokat és tartózkodik a befogadó államban. Esetükben illegális (irreguláris) migrációról is beszélhetünk, de létezik a dokumentált-nem dokumentált migráció meghatározás is¹⁶⁰.

A legális és illegális migráció között sok esetben vékony a választóvonal, mert gyakori példa, hogy az Európai Unió adott tagállamába még legálisan beutazó külföldi a későbbiekben a tartózkodás szabályait megszegve, az engedélyezett tartózkodási időt túllépve sem hagyja el az ország területét. Ugyanebbe a témakörbe tartozik pl. a tanulási célú jogszerű tartózkodással való visszaélések kérdése is. Mindezen jogsértések kiszűrése szintén a rendészeti feladatkörbe tartozik, az elkövetési módszerek külön tanulmányozásra is érdemesek.

Valamennyi, hazánkon átvezető útvonal tekintetében megállapítható, hogy Magyarország nem számít célországnak, hanem tranzit szerepet tölt be a migrációt kibocsátó országok,

¹⁵⁷ Balla József (2013): A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonságnövelő hatása a határ- és közbiztonság alakulására. Doktori (PhD) értekezés 5., Budapest, Letöltés: http://uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2014/balla_jozsef.pdf (2016. szeptember 12.)

¹⁵⁸ Összefoglaló a TÁRKI Társadalomkutatási Intézet elemzése alapján: A migrációs válságra adott társadalmi reakciók: elutasítás és szolidaritás Magyarországon 2015-ben 4., Letöltés: http://www.tarki.hu/hu/news/2016/kitekint/20160330_pressrelease.pdf (2016. október 14.)

¹⁵⁹ Ritecz György-Sallai János (2016): A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei. 45., Budapest, Hanns Seidel Alapítvány

¹⁶⁰ Hautzinger Zoltán - Hegedűs Judit - Klenner Zoltán (2014): A migráció elmélete. 17., Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem

valamint a célországok (nyugat- és észak-európai államok) között. Jellemző, hogy még az államhatáron jogellenesen átlépett, és Magyarországon menekültkérelmet előterjesztő személyek döntő többsége is mindent elkövet annak érdekében, hogy magát a menekültügyi eljárás alól kivonva nyugati irányban – ismét csak illegálisan – elhagyhassa az országot, noha a magyar hatóságok biztosítják számára a jogszabályokban előírt védelmet és ellátást.

Magyarország tranzit országgént való „felhasználása” az irreguláris migránsok részéről állampolgárságtól független. Legyen szó akár a koszovói, a szír, az afgán, vagy a pakisztáni állampolgárokról, a célország Nyugat-, vagy Észak-Európában található, kiemelten Németország, Franciaország, vagy Svédország.

A migráció szempontjából Magyarország tekintetében fontos megjegyezni, hogy egyes előrejelzések szerint a lakosság 2050-ig egymillió fővel csökkenhet, pusztán a születések és halálozások aránya miatt, amely a lakosság elöregedésével is együtt jár. Ennek ellensúlyozására a migráció adhat megoldást. A demográfiai probléma mellett nem elhanyagolható körülmény az sem, hogy Magyarországról is nagy számban vándorolnak külföldre unikális szaktudással rendelkező egészségügyi, műszaki, informatikai szakemberek, akik pótlására szintén a migráció jelentheti a megoldást¹⁶¹. Ugyanakkor a fentebb leírtak szerint az országot érintő migrációban napjainkban legjellemzőbb állampolgársági kategóriák nem Magyarországot tekintik célországuknak és feltehetőleg továbbra sem fogják ezt tenni.

Magyarország illegális migrációval kapcsolatos jelenlegi helyzetét, a magyar határrendészet tevékenységét döntően befolyásolja az a tény, hogy teljes jogú schengeni tagországgént a külső határok őrzetével egyben a schengeni térség biztonságát is szavatolni kell. Ugyanakkor a schengeni térséghez való csatlakozással és a belső határszakaszokon a határellenőrzés megszüntetésével komoly biztonsági deficit is keletkezett, amelyre rendészeti szempontból megfelelő válaszlépéseket kell tenni a biztonság szintjének fenntartása érdekében. A tagállamok, ezzel együtt hazánk belső biztonsága garantálásának és az illegális migráció, valamint az ehhez kapcsolódó egyéb bűncselekményekkel szembeni fellépés fontos eszköze az IBM, amelynek dimenziói közül az ún. négylépcsős belépés-ellenőrzési modellt emelem ki.

¹⁶¹ Görbe Attiláné Dr. Zán Krisztina (2013): A migráció, mint a magyar idegenrendészet XX. századi történetének sajátos területe. 194., Budapest, A modernkori magyar határrendészet száztiz éve, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat

A négylépcsős belépés-ellenőrzési modell lépcsői¹⁶²:

1. A harmadik országokban végrehajtott intézkedések. Okmánytanácsadók kiküldése konzulátusokra, szaktanácsadás, képzés, összekötő tisztek cseréje;
2. Szomszédos harmadik országokkal való együttműködés. Folyamatos kapcsolattartás, információcsere, a határforgalom-ellenőrzés összehangolása, a határrendszértések közös kivizsgálása, szükséghelyzetekben alkalmazott eljárások;
3. Maga a határellenőrzés, amely a határátkelőhelyeken átlépő személyek ellenőrzését és a határátkelőhelyek közötti ún. zöldhatár hatékony őrizetét foglalja magában.
4. A szabad mozgás térségében végrehajtott ellenőrzési intézkedések, mélységi ellenőrzés.

A schengeni térség biztonságának kétségtelen kulcsszereplői a határellenőrzésért felelős hatóságok, legyen az önálló határőrizeti szerv vagy a rendőrség¹⁶³. A négylépcsős belépés-ellenőrzési modell elemei közül a továbbiakban a magyar rendőrség zöldhatár őrizetével kapcsolatos tevékenységére koncentrálnék, mivel azzal összefüggésben jelentkeztek súlyozottan a tömeges méretű illegális migrációs helyzetből adódó feladatok. Ugyanakkor tisztában kell lenni azzal is, hogy a zöldhatár őrizetében bevezetett intézkedések hosszabb távon várhatóan egyfajta terelő hatást váltanak ki a határátkelőhelyek felé, amelyek utasforgalmában nagyobb számban fognak megjelenni hamis, vagy hamisított úti okmányokkal rendelkező, irreguláris migránsok¹⁶⁴.

A modell harmadik lépcsőjében lévő és az uniós közösség által (is) elvárt határőrizeti intézkedésekkel szemben támasztott követelmények, valamint az ahhoz kapcsolódó metodika több uniós joganyagban egyértelműen megfogalmazásra került¹⁶⁵.

A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus integrált határigazgatással foglalkozó fejezetében foglaltak alapján a határőrizetet műszaki és elektronikus berendezésekkel támogatott álló vagy mozgó egységeknek kell végrehajtaniuk, amelyek a veszélyeztetettként számon tartott helyeket megfigyelik, illetve ott

¹⁶² Varga János (2015): Az Integrált Határigazgatás európai uniós rendszere. Hadtudományi Szemle 2015. VIII. évfolyam 3. szám, 172., Letöltés: http://uni-nke.hu/downloads/kutatas/folyoiratok/hadtudomanyi_szemle/szamok/2015/2015_3/15_3_alt_vargaj.pdf (2016. szeptember 15.)

¹⁶³ dr. Vas Gizella (2012): a határrendészet helye, szerepe a schengeni térségben. 6., Budapest, Migráció és társadalom, 2012/1. szám, Magyar Rendészettudományi Társaság (online)

¹⁶⁴ Balla József (2010): Biztonság növelése a határforgalom-ellenőrzésben. Határrendészeti Tanulmányok 2010.VII. évfolyam 1. szám, 97-105. HU ISSN 1786-2345 (nyomtatott)

¹⁶⁵ Kui László (2016): A magyar határőrizet technikai támogatásának aktuális helyzete. Határrendészeti Tanulmányok 2016/1. szám, 119-120., HU ISSN 2061-3997 (Online)

járőröznek. A határőrizeti tevékenységeknek releváns kockázatelemzések rendszerén kell alapulniuk. A felszerelésnek és az eszközöknek meg kell felelniük a határhelyzetnek. A Katalógus a továbbiakban részletesen ismerteti a határőrizetre vonatkozó ajánlásokat és legjobb gyakorlatokat, amelyek közül a magyar határőrizeti viszonyokat tekintve az alábbiakat tartom a legfontosabbnak:

- Reagálási képesség: Azt méri, hogy a különböző egységek mennyire képesek az észlelt személyek elfogására, valamint jelzi a taktikai szintű követelményeket (járórsűrűség és felszereltség, különleges egységek sűrűsége és bevetetősége, repülőgépek és helikopterek rendelkezésre állása);
- Kockázatelemzés alapján megfelelően felszerelt járőröknek kell készenlétben állniuk üldözés, elfogás és/vagy észlelt mozgás ellenőrzése céljából;
- A határőrizetet és az illegális bevándorlók elfogását különböző járművek és eszközök (személygépkocsi, motorkerékpár, terepjáró, motorcsónak, éjjellátó készülékek és hőkamerák, rögzített kamerák és szenzoros riasztórendszerek, helikopterek és repülőgépek) segítségével kell végrehajtani;
- A határátkelőhelyek környékén lévő határszakaszokat kamerákkal, riasztórendszerekkel megfigyelés alatt kell tartani.

A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni Határellenőrzési Kódex) létrehozásáról rendelkező 399/2016/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet határőrizetet szabályozó cikkében foglaltak alapján a határőrizet fő célja a jogellenes határátlépések megakadályozása, a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem, valamint a határt illegálisan átlépő személyek elleni intézkedések meghozatala. Ennek érdekében a határátkelőhelyek közötti őrizetet a fennálló vagy várható kockázatoknak és veszélyeknek megfelelő létszámban és módszerekkel szolgálatot teljesítő határőrök végzik. Az őrizet végrehajtásának időszakát gyakran és váratlanul kell változtatni, hogy jogellenes határátlépés esetén állandó jelleggel fennálljon a tettenérés kockázata. Az őrizetet álló és mozgó egységek hajtják végre, akik feladataikat járőrözéssel, illetve az ismert vagy valószínűsített kockázatot jelentő helyen elhelyezkedve látják el azzal a céllal, hogy a határt jogellenesen átlépőket elfogják. Ennek érdekében a határőrizet technikai, azon belül elektronikai eszközök alkalmazásával is végrehajtható.

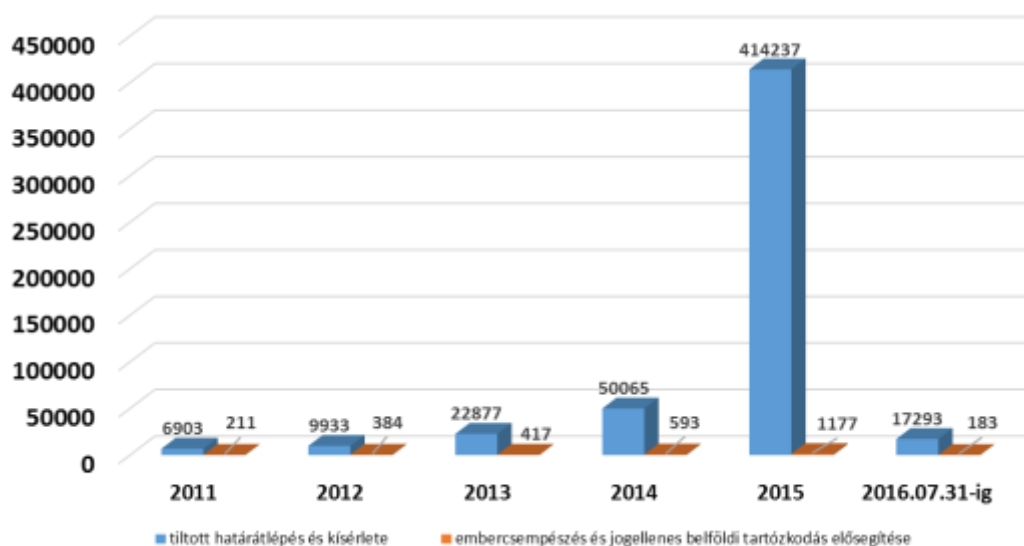
A Schengeni Határellenőrzési Kódexben a határőrizettel összefüggésben rögzítettek gyakorlatba történő átültetése a Határőrök Gyakorlati Kézikönyvében (Schengeni Kézikönyv)

jelenik meg. A Kézikönyv határőrizettel foglalkozó részében szerepel, hogy a határőrizet fő célja a jogellenes határátlépések megakadályozása, a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem, illetve a határt jogellenesen átlépő személyek elleni intézkedések alkalmazása vagy meghozatala. Konkrétan meghatározásra került, hogy a járőrözés során különleges nyomkereső kutyákat kell alkalmazni és a határfelügyelet erősítése érdekében helikoptereket, járőröző hajókat és terepjáró járműveket is be kell vetni. A határőrizet végrehajtása során adott esetben technikai és elektronikai eszközöket (úgy mint radarokat, érzékelőket, infravörös éjjellátó berendezéseket) is alkalmazni kell.

Az uniós joganyagban megfogalmazott ajánlások világosak és egyértelműen alkalmazhatóak voltak a korábbi években lezajlott illegális bevándorlási folyamatok között. A hazánkban 2015-ben kialakult, addig példa nélkül álló tömeges méretű illegális migrációs helyzetben az uniós ajánlások már csak részben feleltek meg a kialakult helyzetnek, mint ahogyan a bekövetkezett események kezelése során a klasszikus határőrizeti elvek sem hatottak.

Tömeges méretű illegális migrációs helyzet Magyarországon 2015-ben, bevezetett rendészeti intézkedések

Az illegális migrációhoz kapcsolódó egyes jogellenes cselekmények alakulása Magyarországon 2011-től:



Forrás: Az ORFK www.police.hu weboldalon publikált határrendészeti helyzetképei alapján összeállította a szerző

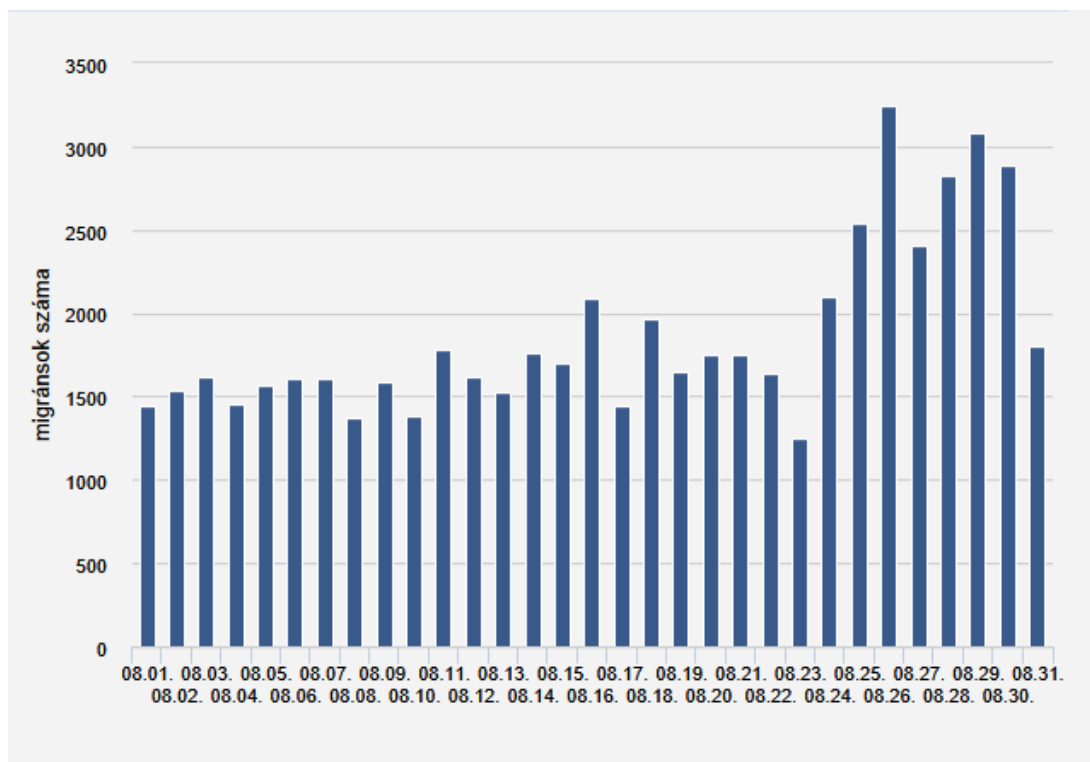
A diagramon jól látható, hogy 2012-től intenzív növekedés állt be mind a tiltott határátlépések, mind az embercsempészek számában egészen 2015-ig, amikor is bekövetkezett a korábban sohasem látott mértékű tömeges illegális migrációs nyomás. A 2016. évi adatok jól szemléltetik, hogy a bevezetett intézkedésekkel – bár még mindig magasabbak az értékek, mint 2011-ben és 2012-ben – szignifikáns csökkenést sikerült elérni ezen jogellenes cselekmények számában.

2011-től kezdődött el az ún. „arab tavasz”, amelynek során Észak-Afrika és az arab félsziget egyes államaiban kormányellenes tüntetéssorozat robbant ki, a tüntetések megtorlása egyes becslések szerint 200 000 halálos áldozatot követelt. Mindez a 2012-2013-as évektől felerősítette az észak-afrikai államokból (Algéria, Líbia, Tunézia, Marokkó, Egyiptom) kiinduló illegális migrációt a nyugat-balkáni útvonalon. Eközben Szíriában is polgárháború tört ki, ami szintén folyamatosan növelte az Európa felé induló irreguláris migránsok számát.

Az Iszlám Állam 2013-tól egyre nagyobb területeket foglalt el és tartott ellenőrzése alatt, aminek következtében egyre több migráns indult el Szíriából és Irakból Törökországba, és onnan tovább Európába. Emellett az Afganisztánból, Pakisztánból és más közép-ázsiai országokból érkezők száma is jelentősen emelkedett.

Koszovó gazdasági és politikai helyzete miatt 2013-tól egyre többen hagyták el a balkáni államot, ez 2014 augusztusától tovább növelte a Magyarországra tiltott határátlépéssel belépők számát. 2015 első két hónapjában több mint 20 000 koszovói állampolgár lépett be illegálisan a magyar–szerb határszakaszon. A „koszovói migráció” időszakában kezdetben napi 300, majd 500–600, végül a több mint ezer fő lépte át a zöldhatárt, a velük kapcsolatos rendészeti feladatok (elhelyezés, ellátás, őrzés, idegenrendészeti eljárások lefolytatása) korábban nem tapasztalt, összetett feladatrendszert eredményezett a rendőrség számára. A magyar intézkedések, továbbá Magyarország, Ausztria, Németország és Szerbia együttműködésének hatására azonban a koszovói migráció 2015. március elejére lényegében teljesen megszűnt.

A koszovói migránsok számának csökkenésével egy időben a nyugat-balkáni útvonalon érkező egyéb harmadik országbeliek száma 2015. márciusától folyamatosan növekedett, illetve teljességgel kiszámíthatatlanná vált, augusztus végére pedig már a napi 3000 főt is meghaladta a tiltott határátlépők száma.



Forrás: <http://www.police.hu> (Letöltve: 2016. szeptember 18.)

Az a felismerés, hogy a kialakult helyzetben az illegális bevándorlók mozgása a hagyományos határőrizeti módszerekkel és eszközökkel már nem akadályozható meg, specifikus döntések meghozatalát és intézkedések bevezetését követelte meg mind a kormányzat, mind az illegális migráció kezelésében részt vevő szervezetek részéről.

A leginkább rendkívülinek számító döntés a határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár (a továbbiakban: IBH) telepítése volt, ugyanakkor az államhatár átjárhatóságának fizikai akadállyal – bár nem ideiglenes jelleggel – történő meggátolása nem egyedülálló példa a nemzetközi gyakorlatban¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Az Amerikai Egyesült Államok és Mexikó határán kb. 1200 km hosszúságban húzódik a George W. Bush elnök által 2006-ban aláírt, „Secure Fence Act of 2006” című törvény alapján létesített határvédelmi rendszer, amely többféle műszaki tartalmú részekből áll. A kerítés építésével a Latin-Amerikában gyártott törvénytelen kábítószerek behozatalát és az illegális bevándorlást szándékoztak csökkenteni, stratégiaileg olyan helyekre építették, ahol akadályozzák az illegális határátlépők áramlását Mexikó és az Egyesült Államok délnyugati területei között.

A Marokkó területébe ékelődött két spanyol enklávét, Ceuta és Melilla marokkói határain kifejezetten az illegális bevándorlás megakadályozására már a kilencvenes években megkezdtek kezdetleges szögesdrót kerítések létesítését, amelyeket az ezredforduló után fokozatosan bővítettek. Jelenleg három párhuzamos kerítés fut végig a határ mentén, magasságuk eléri a 6 métert. A határokat ezen kívül infravörös kamerákkal szerelték fel, valamint jelentős spanyol és marokkói határőrizeti és rendészeti jelenléttel erősítették meg, akik különböző kényszerítő eszközök alkalmazásával akadályozzák meg az illegális határátlépéseket.

A magyar kormány 2015. június 17-én döntött arról, hogy – a nemzetközi példákhoz hasonlóan – fizikai akadállyal zárja le a zöldhatárt a szerb viszonylatban. Első lépésként a rendkívüli bevándorlási nyomás kezelése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 1401/2015. (VI. 17.) számú kormányhatározat értelmében körülbelül 175 km hosszúságban 4 méter magas határőrizeti célú ideiglenes kerítés létesítésének előkészítése került elrendelésre¹⁶⁷.

A szerb viszonylatban az IBH 2015. augusztus végére készült el, szerkezetét tekintve nem egységes formában, mivel a terepviszonyok és az úthálózat miatt legveszélyeztetettebb határszakaszokon az ún. gyorstelepítésű drótakadály (pengés dróthenger, a továbbiakban: GYODA) mellett talajba sajtolt acéloszlopokra 4 m magasságig rögzített dróthálóból épült kerítés, míg a nehezen megközelíthető szakaszokon csak a GYODA került telepítésre.

A szerb viszonylat 2015. szeptember 15-én történt lezárását követően az illegális migráció iránya azonnal a horvát viszonylat felé fordult, ezért a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben alkalmazható intézkedések területe Csongrád és Bács-Kiskun megye mellett kiterjesztésre került Baranya, Somogy, Zala és Vas megyére.

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelése érdekében szükséges további intézkedésekről szóló 1665/2015. (IX. 21.) Korm. határozatban a kormány elrendelte a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetésével érintett megyéknek a Magyarország schengeni határával azonos külső határán a zöldhatár átjárhatóságának megszüntetése érdekében határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár létesítésének előkészítését és megépítését, amelynek alapján a horvát viszonylatban folytatódott az IBH letelepítése. A horvát viszonylatban az IBH kiépítése 2015. október 16-án fejeződött be, amellyel megvalósult a zöldhatár fizikai akadállyal történő lezárása a teljes déli határszakaszon, drasztikusan lecsökkentve ezzel a tiltott határátlépések számát.

Az IBH megjelenése a határőrizeti rendszerben szükségessé tette a rendszer működtetésének megváltoztatását is. Mivel az IBH állandó statikus elemként került be a határőrizet első vonalába – az államhatár közvetlen közelébe – a rendelkezésre álló élőerő és technikai eszközök döntő többségét közvetlenül az IBH mentén kellett koncentrálni, annak érdekében,

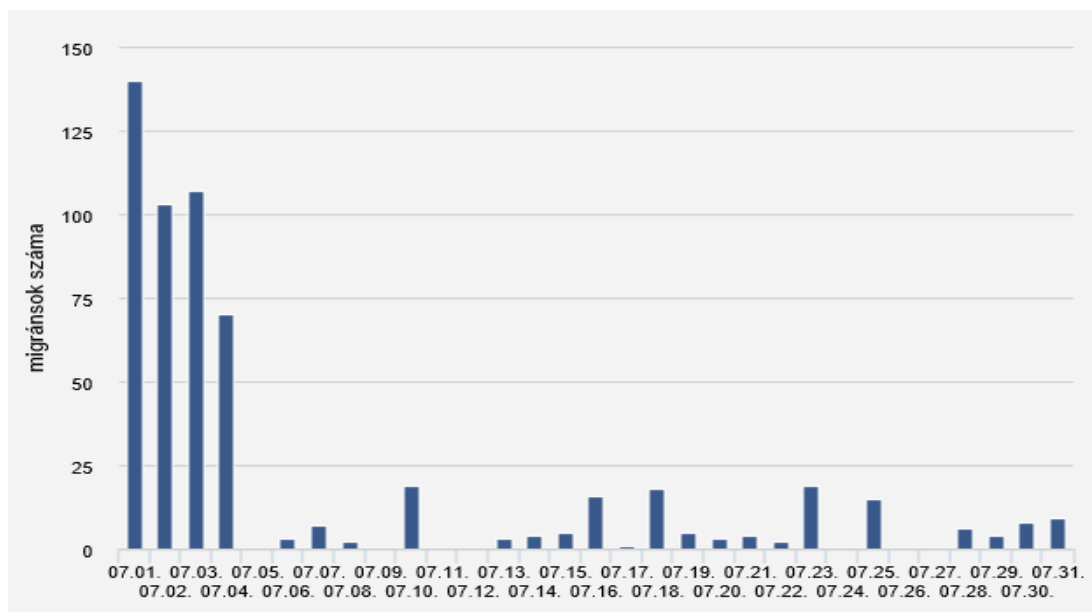
¹⁶⁷ Kui László (2016): A magyar határőrizet technikai támogatásának aktuális helyzete. Határrendészeti Tanulmányok 2016/1. szám, 122-125., HU ISSN 2061-3997 (Online)

hogy azonnal megakadályozhatóak legyen a határzár megrongálása (Btk. 352/B. §) és a határzár tiltott átlépése (Btk. 352/A. §) bűncselekmények, amely új törvényi tényállásokat az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény 31. §-a emelt be a Büntető Törvénykönyvbe.

Szintén teljesen új elemként jelent meg a Magyar Honvédség állományának és eszközeinek határőrizeti célú alkalmazása, amelyet az egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXLII. törvény tett lehetővé. A törvény alapján a honvédség fegyverhasználati joggal láthatja el tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején az államhatár őrizetét és a határrend fenntartását.

2016. július 5-én lépett hatályba a határon lefolytatott menekültügyi eljárás széles körben való alkalmazhatóságának megvalósításához szükséges törvények módosításáról szóló 2016. évi XCIV. törvény¹⁶⁸. A törvény a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX., valamint az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvényt olyan értelemben módosította, amely lehetővé teszi a határvonaltól, illetve a határjeltől számított 8 km-es sávon belül feltartóztatott külföldi IBH kapun történő átkísérését, ha bűncselekmény elkövetésének gyanúja nem merül fel. A továbbiakban az IBH magyar terület felőli oldaláról Szerbia felőli oldalára átkísért irreguláris migránsnak lehetősége van arra, hogy menedékjog iránti kérelmét a kijelölt tranzitónában nyújtsa be, ha ez szándékában áll. A jogszabály módosítás gyakorlati végrehajtása azonnali, drasztikus csökkenést hozott az illegális migrációban, elfogások száma napi szinten nem haladta meg a 19 főt.

¹⁶⁸ A határon lefolytatott menekültügyi eljárás széles körben való alkalmazhatóságának megvalósításához szükséges törvények módosításáról szóló 2016. évi XCIV. törvény. Letöltés: <http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=A1600094.TV> (2016. szeptember 19.)



Forrás: <http://www.police.hu> (Letöltve: 2016. szeptember 19.)

Természetesen az illegális migráció kezelésével összefüggő jogszabály módosításokon, az IBH kiépítésén túl további, jelentős előerő és műszaki-technikai eszköz igénnyel járó intézkedések kerültek bevezetésre, illetve vannak folyamatban jelenleg is:

- az illegális migrációban érintett Csongrád és Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság megerősítése más megyei rendőr-főkapitányságok, a Készenléti Rendőrség és a Magyar Honvédség állományával;
- menekültgyűjtő pontok, meghallgató pontok létrehozása;
- határrendészeti Operatív Törzs, majd Központi Operatív Törzs létrehozása a tevékenység központi szintű koordinálása érdekében;
- további megyei rendőr-főkapitányságok bevonása az idegenrendészeti ügyintézésbe;
- folyamatos helikopteres járőrszolgálat a magyar–szerb határ mentén;
- mobil hőkamerák, és egyéb határőrizeti tevékenységet támogató eszközök átcsoportosítása a magyar–szerb viszonylatra;
- a Készenléti Rendőrség kötelékén belül Határrendészeti Igazgatóság létrehozása és annak állományával a magyar–szerb viszonylat megerősítése;
- 2016. szeptembertől további 3000 fős határvadász létszám felvétele, kiképzése és szolgálatba állítása.

A rendelkezésre álló erők és eszközök hatékony alkalmazása érdekében a szerb határszakaszon telepített IBH-t integrálni kellett a már korábban is működő határőrizeti

rendszerbe. Jelenleg elsődleges cél az IBH rongálásának és átlépésének megakadályozása, amelynek sikeres végrehajtásához nagy teljesítményű hőképfelderítő eszközök (stabil és mobil hőkamerák) folyamatos alkalmazására, kézi hőkamerával és kézi éjjellátó eszközökkel felszerelt álló és mozgó járőrök sűrűségének jelentős növelésére, helikopteres járőrszolgálat vezénylésére van szükség.

A következő táblázat az illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények alakulását mutatja be a 2015-2016. évben júliussal bezárólag:

	2015. VII.	2016. VII.	Változás Eset	Dinamika %-ban	Országos %-a 2016	2015. I-VII.	2016. I-VII.	Változás Eset	Dinamika %-ban	Országos %-a 2016
Embercsempészs és jogellenes belföldi tartózkodás elősegítése bűncselekmények	81	19	-62	-77%	1%	617	183	-434	-70%	1%
Közokirat hamisítás bűncselekmény	196	133	-63	-32%	6%	961	757	-204	-21%	3%
Határzárral kapcsolatos bűncselekmények	0	27	27		1%	0	3 176	3 176		11%
THS és kísérlete szabálysértés összesen	38 454	785	-37 669	-98%	36%	116 654	17 293	-99 361	-85%	61%
Túltartózkodás (THS szabálysértés BE [belső határon] elfogás ki)	521	461	-60	-12%	21%	2 570	2 865	295	11%	10%
Külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés	1 297	775	-522	-40%	35%	5 083	4 126	-957	-19%	15%
Mindösszesen	40 549	2 200	-38 306	-95%	100%	125 885	28 400	-97 485	-77%	100%

Forrás: Országos Rendőr-főkapitányság határrendészeti helyzetkép 2016. július hónap (Letöltve: 2016. szeptember 19.)

Az adatokból látható, hogy a rendszer hatékonyan működik, hiszen a tiltott határátlépés és kísérlete 98%-al esett vissza az előző év júliusához képest, éves szinten pedig a csökkenés ebben a kategóriában 85%-os. Mindemellett a híradásokból, internetes újságokból is naponta értesülhetünk arról, hogy a rendőrök napi szinten több száz fő esetében sikeresen akadályozzák meg az IBH átlépését, illetve feltartóztatva és a kapukon kikísérve őket útba igazítják a legközelebbi tranzitzóna felé. Ugyanakkor az is tény, hogy az illegális migrációra ráépült embercsempész szervezetek folyamatosan tesztelik a magyar határőrizeti rendszert, gyenge pontokat keresnek, hogy azokon minél több irreguláris migránst átjuttatva egyre nagyobb jövedelemre tegyenek szert.

Az IBH és azzal együtt a teljes határőrizeti rendszer hatékonyságának növelése érdekében folyamatosan napirenden van a lehetséges fejlesztési, előrelépési lehetőségek keresése. Ennek egyik eredménye az IBH további, kiegészítő műszaki-technikai védelemmel történő ellátása és újabb, a határőrizetben hatékonyan alkalmazható technikai eszközök, fejlesztések vizsgálata.

Az illegális migrációval és a hozzá kapcsolódó egyéb jogsértésekkel szembeni hatékony fellépés érdekében természetesen a rendészeti, határrendészeti intézkedések mellett fontos szerepe van a nemzetközi együttműködésnek, az információcserének, a szomszédos országgal közös tevékenység összehangolásának, valamint nem utolsósorban az Európai Unión belül egységes illegális migrációs álláspont kialakításának.

Összegzés

A napjainkban világszerte zajló események tükrében továbbra is indokolt a tömeges illegális migráció kezelésére bevezetett intézkedések fenntartása, hiszen ahogyan 2015-ben kialakult a rendkívüli illegális migrációs nyomás, úgy ez a folyamat bármikor rövid időn belül újraindulhat. Elég csak a Törökországban nemrég bekövetkezett puccskísérletre¹⁶⁹ gondolni, amelynek hosszabb távú közvetett hatásaként akár semmissé is válhat az uniós-török menekültügyi egyezmény, újabb szíriai menekültek hatalmas tömegét indítva el ezzel Nyugat-Európába.

Az illegális migrációt kibocsátó válságövezetekben kialakult helyzet normalizálódásáig szintén nem lehet arra számítani, hogy globálisan csökkenés állhat be az illegális migrációs folyamatokban, ugyanakkor ezekben az övezetekben a helyzet konszolidálása lenne az illegális migráció csökkentésének, vagy megszüntetésének leghatékonyabb eszköze.

Mindez Magyarország számára azt vetíti előre, hogy hazánk déli határszakaszán továbbra is intenzív rendészeti jelenlétet kell biztosítani az IBH hosszabb távú fenntartása, továbbfejlesztése mellett is, illetve készen kell állni akár a többi schengeni külső határszakaszunk megerősített védelmére.

Felhasznált irodalom

Önálló mű:

¹⁶⁹ Biztonságpolitika.hu: A török külpolitika változásai és a menekültek kérdése, Letöltés: <http://biztonsagpolitika.hu/elemzesek/a-torok-kulpolitika-valtozasai-es-a-menekultek-kerdesere> (2016. október 14.)

- Balla József (2013): A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonságnövelő hatása a határ- és közbiztonság alakulására. Doktori (PhD) értekezés, Budapest
- Hautzinger Zoltán-Hegedűs Judit-Klenner Zoltán (2014): A migráció elmélete. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem ISBN 978-615-5305-54-2
- Ritecz György-Sallai János (2016): A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei, Budapest, Hanns Seidel Alapítvány ISBN 978-963-88484-4-4

Tanulmánykötet:

- Görbe Attiláné Dr. Zán Krisztina (2013): A migráció, mint a magyar idegenrendészet XX. századi történetének sajátos területe. A modernkori magyar határrendészet százötz éve, Budapest, Magyar Rendészetudományi Társaság Határrendészeti Tagozat, ISBN: 978-963-08-6212-7

Folyóirat cikk:

- Balla József (2010): Biztonság növelése a határforgalom-ellenőrzésben. Határrendészeti Tanulmányok 2010.VII. évfolyam 1. szám, HU ISSN 1786-2345
- Fórizs Sándor (2014): Az idegenrendészet problémái 1947-ben. Magyar Rendészet, XIV. évfolyam, 2014/4. szám ISSN 1586-2895,
- Fórizs Sándor (2015): Menekültügyi válsághelyzet 1947-ben. Belügyi Szemle 63. évfolyam 2. szám
- Kui László (2016): A magyar határőrizet technikai támogatásának aktuális helyzete Határrendészeti Tanulmányok 2016/1. szám, HU ISSN 2061-3997
- Ritecz György (2016): Gondolatok a konferencia kapcsán, avagy megoldás-e a kerítés (kerítés-e a megoldás)? Határrendészeti Tanulmányok 2016/2. szám, Budapest, Magyar Rendészetudományi Társaság, HU ISSN 2061-3997
- Varga János (2015): Az Integrált Határigazgatás európai uniós rendszere. Hadtudományi Szemle 2015. VIII. évfolyam 3. szám,
- Vas Gizella (2012): a határrendészet helye, szerepe a schengeni térségben. Migráció és társadalom, Budapest, Magyar Rendészetudományi Társaság (online)

Internetes forrás:

- Biztonságpolitika.hu: A török külpolitika változásai és a menekültek kérdése, Letöltés: <http://biztonsagpolitika.hu/elemzesek/a-torok-kulpolitika-valtozasai-es-a-menekultek-kerdesek> (2016. október 14.)
- Illegális migrációs statisztikai adatok a Rendőrség honlapjáról. Letöltés: <http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/elfogott-migransok-szama-lekerdezes?honap%5Bvalue%5D%5Byear%5D=2015&honap%5Bvalue%5D%5Bmonth%5D=8&=Lek%C3%A9rdez%C3%A9s> (2016. szeptember 18.)
- Országos Rendőr-főkapitányság www.police.hu weboldalon publikált határrendészeti helyzetképei
- Összefoglaló a TÁRKI Társadalomkutatói Intézet elemzése alapján: A migrációs válságra adott társadalmi reakciók: elutasítás és szolidaritás Magyarországon 2015-ben Letöltés: http://www.tarki.hu/hu/news/2016/kitekint/20160330_pressrelease.pdf (2016. október 14.)

Jogszabály:

- A határon lefolytatott menekültügyi eljárás széles körben való alkalmazhatóságának megvalósításához szükséges törvények módosításáról szóló 2016. évi XCIV. törvény,
- A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus
- Magyarország Alaptörvénye

A HATÁRŐRIZETI CÉLÚ IDEIGLENES BIZTONSÁGI HATÁRZÁR ÉS HATÁRŐRIZETRE GYAKOROLT HATÁSAI

„Mert ezt mondja vala Júdának: Építsük meg a városokat és vegyük körül kerítéssel, tornyokkal, kapukkal, zárokkal, míg a föld birodalmunkban van”¹⁷⁰

Történeti háttér

Az államhatárok fizikai akadállyal való megerősítése nem új keletű dolog az emberiség történelmében. Már a Bibliában is találhatóak utalások az ókori városállamok területének falakkal való bekerítéséről és őrhelyekkel való megerősítéséről. Az államhatár mozgást gátló akadállyal történő megerősítésére közismert példaként említhetjük a Kína északi határán kiépült, Nagy Falként ismert erődrendszert, amelynek célja a földművelő kínai állam területének és lakosságának megvédése volt az északi nomád törzsek támadásaitól.

Európa területén az első határműszaki rendszer az ún. „limes” néven ismert, sáncokkal és árkokkal, őrtornyokkal megerősített határzár volt, amely a Római Birodalom területét védte a barbárokkal szemben¹⁷¹. A limest kezdetben a légiók, majd később a határvédelmi feladatok ellátására létrehozott alakulatok, a „limitanei” védték¹⁷².

Hazánk területét tekintve határvédelmi rendszerként még az ún. Csörsz-árka néven ismert ókori védműrendszer említhető, amely mintegy körbekerítette a mai Alföldet, maradványai azonban már csak nyomokban lelhetőek fel¹⁷³.

A honfoglalást követően kialakult magyar államhatárokat fizikai akadályként az államhatár mentén húzódó gyeprüendszer védte, amely a meglévő természetes akadályok (erdős, hegyes, mocsaras területek) földhányásokkal, fatorlaszokkal, sáncokkal mesterséges módon történő kiegészítésével és megerősítésével került kialakításra^{174 175}.

¹⁷⁰ Szent Biblia, Ótestamentum, Krónika II. könyve 14,7

¹⁷¹ Farkas István Gergő: Akik a római birodalom határait védték. Határtalan Régészet 2016. I. évfolyam 2. szám, Móra Ferenc Múzeum, Szeged, 2016., - p. 75.

¹⁷² Bernát Péter: Stratégia és taktika a Kárpát-medence erődépítészetében a késő római korban 19-21., NKE doktori PhD értekezés, Budapest 2014.

¹⁷³ A legendától a valóságig: a Csörsz-árok története.

Forrás: <http://mult-kor.hu/cikk.php?id=18364>, 2017.01.22.

¹⁷⁴ Sallai János: Az államhatárok 48-49, Press Publica, Budapest, 2014.

¹⁷⁵ Fórizs Sándor: Az államhatár műszaki megerősítésének kezdete 1948-ban. Hadtudomány, XXV. évfolyam 1. elektronikus szám. ISSN 2060-0437, 2015., - p. 101-110.

A határok fizikai lezárásával összefüggésben előzőleg ismertetett történelmi példák közös vonása, hogy ezen védelmi rendszerek létrehozásának célja az állam területének külső katonai támadástól való védelme. A haditechnika fejlődésével azonban az ilyen jellegű műszaki akadályok, akadályrendszerek katonai szempontból fokozatosan elvesztették jelentőségüket, ugyanakkor létrehozásuk alapelve (emberek áthaladásának meggátolása egy adott vonalon, vagy területsávon) miatt a határőrizetben a modern korban is alkalmazásra kerültek a tiltott határátlépések és ezzel összefüggő más jogsértések megakadályozására.

Magyarországon a magyar-osztrák határszakaszon 1965-től került sor a Szovjetunióban már működő és előzőleg a helyszínen tanulmányozott SZ-100-as típusú elektromos jelzőrendszer (EJR)¹⁷⁶, közismert nevén a „Vasfüggöny” telepítésére, amely aztán egészen 1989-ig rendszerben állt és üzemelt. Az EJR rendeltetése a kifelé irányuló tiltott határátlépési kísérletek, a befelé irányuló tiltott határátlépések, az embercsempészet és egyéb államhatárral kapcsolatos jogellenes cselekmények megakadályozása volt. Kettős szerepet töltött be, mivel a rendszer fizikailag is gátolta az államhatáron való átjutást, illetve a határőr őrsők részére elektromos úton pontos jelzést is adott a rendszeren való átlépés szándékáról és helyéről. Más kérdés, hogy a jelzések nagyobb része vadmozgásokhoz és időjárási jelenségekhez kötődött, ami nagyszámú felesleges riasztást és intézkedést generált. Az akkori politikai és jogszabályi környezetben a magyar-osztrák határszakaszon az EJR annak ellenére is alapvető határőrizeti műszaki berendezésként üzemelt, hogy a rá alapozott határőrizeti rendszer működtetése jelentős számú élő erőt igényelt.¹⁷⁷ Üzemeltetési és fenntartási költségei magasak voltak és nem utolsósorban komoly korlátozó tényezőt jelentett a határsávban élő lakosság mindennapi életében.¹⁷⁸

Ennek ellenére eredményességét és visszatartó erejét tükrözi, hogy lebontását követően korábban nem tapasztalt mértékben jelentek meg illegális migránsok ezen a határszakaszon és jutottak be Ausztria területére. A kialakult helyzetet Ausztria csak a Bundesheer államhatárra történt vezénylésével tudta kezelni.¹⁷⁹

Nemzetközi kitekintés

¹⁷⁶ Sallai János: Egy idejét múlt korszak lenyomata 50-51, Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 2012.

¹⁷⁷ Főrizs Sándor: A határőrség megalakulása, valamint tevékenysége az első években (1945-1950). Magyar Rendészet XV. évfolyam 6. szám, ISSN 1586-2895, 2015. - p. 89-102.

¹⁷⁸ Varga János: A határrendészet evolúciójának főbb csomópontjai és azok képzéssel kapcsolatos összefüggései Magyarországon, 1945-2006 között. Magyar Rendészet, 2006/4, Budapest, - p. 24-37.

¹⁷⁹ Kiss Lajos: A Bundesheer osztrák – magyar határszakaszon történő alkalmazásának tapasztalatai. Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények, 1997/1. szám, Budapest, 1997., ISSN 1417-7323, - p. 45-53.

A XX. század végétől az irreguláris migráció és a hozzá kapcsolódó egyéb jogsértések egyre inkább globális problémaként jelentek meg a modern társadalmak számára. Az irreguláris bevándorlási folyamatok mérsékelése, vagy legalább más irányba terelése érdekében több állam jutott arra a következtetésre, hogy az államhatár mentén fizikai akadály létesítésével gátolja meg az irreguláris migránsok országba történő bejutását.

A Marokkó területébe ékelődött két spanyol enklávét, Ceuta és Melilla marokkói határain kifejezetten az irreguláris bevándorlás megakadályozására 1993-ban kezdték meg kezdetleges szögesdrót kerítések létesítését, amelyeket az ezredforduló után fokozatosan bővítettek¹⁸⁰. Jelenleg három párhuzamos, 6 m magasságú kerítés fut végig a határ mentén. A kerítést infravörös kamerákkal, hang és mozgásdetektorokkal szerelték fel, valamint jelentős spanyol és marokkói határőrizeti és rendészeti jelenléttel erősítették meg, akik különböző kényszerítő eszközök alkalmazásával próbálják megakadályozni az illegális határátlépéseket. Ennek ellenére a kerítéssel nem sikerült tökéletesen meggátolni a migránsok tevékenységét. A közelmúlt híradásaiból is többször értesülhettünk arról, hogy a migránsok nagy tömegben rohamozták meg a kerítést, súlyos összecsapásokba kerültek a spanyol és marokkói határőrökkel és kisebb-nagyobb létszámú csoportoknak sikerült bejutni Ceuta, és ezzel együtt schengen területére¹⁸¹.

Az Amerikai Egyesült Államok és Mexikó határán kb. 1200 km hosszúságban húzódik az a többféle műszaki tartalmú kerítésből, elektronikai és optikai megfigyelőeszközökből, szeizmikus érzékelőkből álló megerősített határvédelmi rendszer, amely a Latin-Amerikában gyártott törvénytelen kábítószer behozatalát és az illegális bevándorlást hivatott csökkenteni. A rendszer kiépítése és az itt szolgálatot ellátók létszámának közel megduplázása mellett sem sikerült teljes mértékben megoldani a Mexikóból az USA-ba irányuló irreguláris migráció problémáját, mindössze a migrációs folyamatok trendjét sikerült visszaszorítani a hetvenes évek szintjére¹⁸².

A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár Magyarországon

¹⁸⁰ Ritecz György: Gondolatok a konferencia kapcsán, avagy megoldás-e a kerítés (kerítés-e a megoldás)? Határrendészeti tanulmányok 2016/2. szám, 53., Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat (Online)

¹⁸¹ Ezer menekült rohamozta meg a ceutai határkerítést, ketten jutottak át, Index.hu/Külföld, Forrás: http://index.hu/kulfold/2017/01/01/ezer_menekult_rohamozta_meg_a_ceutai_hatarkeritest/ 2017.01.04

¹⁸² What New Border Patrol Statistics Reveal about Changing Migration to the United States, Wola.org/analysis, Forrás: <https://www.wola.org/analysis/what-new-border-patrol-statistics-reveal-about-changing-migration-to-the-united-states/>, 2017.01.05.

A nyugat-balkáni migrációs útvonalon tranzitországgként fekvő Magyarország szerb határszakaszán, 2015 elejétől egyre fokozódó irreguláris migrációs folyamatok kezdődtek el. Januártól, júniusig napi 100 és 1750 fő között változott a zöldhatáron tiltott határátlépés elkövetése miatt foganatosított elfogások száma¹⁸³, amelyek elsősorban a magyar-szerb határszakaszra korlátozódtak. A nyugat-balkáni útvonal, a magyar-szerb határszakasz migrációs statisztikai adatainak elemzése, és a nemzetközi együttműködés keretein belül érkező információk ekkorra már egyértelművé tették, hogy a helyzet további romlására kell számítani.

2015. június 15-én született kormányzati döntés arról, hogy a magyar-szerb határszakaszon bekövetkezett irreguláris migrációs folyamatok miatt a zöldhatárt – a korábban ismertetett nemzetközi példákhoz hasonlóan – fizikai akadállyal kell lezárni. A kivitelezés megkezdésének jogszabályi alapjául szolgáló, a rendkívüli bevándorlási nyomás kezelése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 1401/2015. (VI. 17.) számú kormányhatározat, mintegy 175 km hosszúságban, 4 méter magas határőrizeti célú ideiglenes kerítés létesítésének előkészítését rendelte el¹⁸⁴.

A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár (a továbbiakban: IBH) kiépítését a Magyar Honvédség alakulatai kezdték meg. Első lépésként Mórahalomnál egy 175 méteres mintaszakasz telepítésével. A mintaszakaszon 4 féle építési technológiát próbáltak ki:

- négyméteres acél kerítésoszlopok beton alapban, erre ráfeszített drótháló, a kerítés tetejére erősített NATO-drót;
- a második megoldás az előző technológiához hasonló, azonban az acél kerítésoszlopok gépi sajtolással kerültek a talajba;
- a harmadik változatban hántolt, a tövüknél 35, csúcsuknál 25 centiméteres akácfaoszlopokra került a drótháló;
- az utolsó változatban, keresztmetszetben három szinten, gúla alakban egymásra erősített NATO-drótot használtak a határzárhoz.

Az elkészült mintaszakasz értékelése során a második megoldásra esett a választás, ugyanakkor a terepviszonyok miatt kezdetben egyes szakaszokon csak a NATO-dróthengerek kerültek telepítésre különböző elhelyezési és rögzítési megoldásokkal, amely gyors telepítésű drótakadály, azaz GYODA néven vált közismertté.

¹⁸³ Forrás: <http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/elfogott-migransok-szama-lekerdezes> 2017. 01.05.

¹⁸⁴ A rendkívüli bevándorlási nyomás kezelése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 1401/2015. (VI. 17.) számú kormányhatározat, Magyar Közlöny 83. szám.

A kivitelezés szervezését és végrehajtását nehezítette, hogy a feladatokat három szervezet között kellett koordinálni. A BV Holding Kft. végezte az alapanyagok beszerzését (majd egyes területeken a telepítésben is részt vett), a kerítéselemek gyártását, szerszámok biztosítását, az egyéb kiegészítő feladatokat és az anyagok különböző depókba szállítását. A HM EI Zrt.-re hárult a telephelyi feltételek kialakítása, segéd munkák, terepre történő kiszállítási és őrzési feladatok. A Magyar Honvédség a terep előkészítését, a nyomvonal kitűzését és az építési feladatokat hajtotta végre, illetve közreműködött az élelmezés biztosításában is.

A szerb határszakaszon az IBH kiépítése a terepviszonyokhoz igazodva 21 féle műszaki megoldással történt meg, majd a határszakasz 2015. szeptember 15-i lezárását követően az irreguláris migráció iránya azonnal a magyar-horvát határszakaszra orientálódott, ezért ezen a határszakaszon folytatódott tovább az IBH létesítése. A magyar-horvát határszakaszon az IBH kiépítése 43 féle műszaki tartalommal 2015. október 16-án fejeződött be, amellyel megvalósult a zöldhatár fizikai akadállyal történő lezárása a teljes déli határszakaszon. A határszakasz fizikai lezárásával drasztikusan lecsökkent a tiltott határátlépések száma Magyarországon.

Az IBH elkészülte után, hamar felszínre kerültek azok a problémák, amelyek jól prognosztizálhatók voltak a létesítmény statikus jellege, valamint „zöldmezős” telepítési körülményei alapján. A migránsok és a határon való átjuttatásukra szakosodott embercsempész szervezetek tagjai számára az állandó jellegű technikai felépítmények a terepen jól láthatóvá tették a rendszert, amelynek gyengeségeit hamar felismerték és igyekeztek azokat minél inkább saját előnyükre fordítani. Tömegessé váltak a kerítés átvágások, akár egy időben több ponton is a kerítés átlépésével, vagy csak a szándék színlelésével, a hőkamera kezelők és a járőrszolgálat figyelmének megosztása és az élőerő egy adott kerítésszakasztól történő elvonása érdekében. További elkövetési módszerként jelent meg kisebb létszámú migráncsoportok látványos mozgatása a figyelmet segítő eszközök látóterének egy adott pontján szintén figyelem és erő elvonási céllal, majd egy másik ponton megkísérelték a nagy létszámú csoportok IBH-n való átjuttatását. A járőrszolgálat feltérképezésére az embercsempészek részéről megjelent a drónok használata is.¹⁸⁵

¹⁸⁵ Varga János: A magyar határrendészeti rendszer működése a tömeges méretű migráció kezelése során. Határrendészeti Tanulmányok, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat, Budapest, 2016., XIII. évfolyam 3. szám, HU ISSN 2061-3997 /online/, - p. 94-108.

Az elkövetési módszerekhez kapcsolódóan problémaként jelentkezett a mobilitás és manőverezőképesség biztosításának kérdése, mivel kiépített manőverút hiányában a 2015-ös őszi időszakban a talajviszonyok az IBH mentén drasztikusan romlottak, illetve a nyomvonalba eső különböző vízfolyások felett hiányoztak a megfelelő teherbíró képességű átereszek. Az elvárt mobilitás biztosítása érdekében meg kellett kezdeni megfelelő szilárdságú útburkolattal és csapadékvíz elvezetéssel rendelkező manőverút, hidak és átereszek kiépítését. Az előzőekben ismertetett problémák és az IBH statikus jellege megkövetelte a nagy létszámú élőerő folyamatos jelenlétét a rendszer mentén, még akkor is, ha a nagy teljesítményű stabil és mobil hőképfelderítő rendszerek rendelkezésre által a határszakasz nagy részének ellenőrzés alatt tartására az éjszakai időszakban is. Az éjszakai határőrizet külön, speciális területet jelent a határőrizeten belül, amelynek kérdéseit Kiss Lajos részletesen feldolgozta, megállapításai ma is helytállóak a magyar-szerb határszakasz határőrizetében¹⁸⁶.

A folyamatos határőrizeti hatékonyság növelése¹⁸⁷ és az élőerő lehető legnagyobb mértékű kiváltása érdekében 2016 nyarán döntés született egy második védvonal kiépítésére a meglévő IBH mellett, illetve az így kiegészített rendszer tovább fejlesztésére érintésérzékeny kábelek, mozgásérzékelők, nappali és éjjellátó kamerák felszerelésével.

Meg kell jegyeznünk azonban, hogy véleményünk szerint a statikus akadály modern technikai eszközökkel való felszerelése nem, vagy csak kis mértékben eredményezheti az élőerő csökkentését. Egyrészt a nagyszámú technikai eszköz által továbbított képi és egyéb információkat figyelemmel kell kísérni, másrészt a technikai eszközök nem oldják az alapproblémát, nevezetesen azt, hogy az eszközök által észlelt migránsokat továbbra is meg kell akadályozni az IBH átlépésében, vagy ha azt már átlépték, végre kell hajtani az elfogásukat, ugyanis a technikai eszköz nem tud intézkedni az ember helyett. Ezen túlmenően a „téves” riasztások kivizsgálása is jelentős humánerő forrást igényel. Ezen tevékenységek, lehet, hogy nem az IBH közvetlen közelében igényli a humánerőt, hanem mint reagáló erők kell szolgálatba vezényelni és „rendelkezésre” állniuk.

Az IBH kiépítésének pontos költségvetése nem ismert, azonban különböző kormányzati nyilatkozatok alapján az összköltségek 2015-ben érték a 84 milliárd, 2016-ban pedig meghaladták a 100 milliárd forintot. A 2017-ben tervezett második védvonalas elektronikus tovább fejlesztés azonban várhatóan további több tízmilliárdos költségkiadást von maga után.

¹⁸⁶ Kiss Lajos: Az éjszakai határőrizet tapasztalatai, Magyar Hadtudományi Társaság, Hadtudomány VIII. évfolyam 1. szám, Budapest, 1998.

¹⁸⁷ Kovács Gábor: A Magyar Rendőrség szerepvállalása hazánk határbiztonságában és a schengeni külső határok ellenőrzésében. Migráció és rendészet. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, 2015., - p. 69-84.

Mindez az üzemeltetési és karbantartási költségekkel együtt azt látszik előre vetíteni, hogy az ideiglenes biztonsági határzár már csak nevében ideiglenes, valójában annak tartós rendszerben tartásával és működtetésével kell számolni.

Határőrizet vagy sem? Minek is nevezzék?

Megalapozottak lehetnek ezen kérdések, amikor a lakosság arról értesül a médiából, hogy Magyarország egyes (magyar-szerb és a magyar-horvát) schengeni külső határszakaszain „kerítést” épít, amelyen különböző technikai eszközök segítik az államhatár jogellenes átlépésének felderítését. Ha hermetikusan lezárásra kerül egy több száz kilométeres határszakasz, akkor ellentmondásra adhat okot és további kérdéseket vethet fel az is, hogy jelentős humán erőforrás átcsoportosításával lehet csak az államhatár védelmét biztosítani. Ahhoz, hogy vizsgálni lehessen az IBH és a határőrizet viszonyát, egymásra gyakorolt hatását, az ok-okozati összefüggéseket, nélkülözhetetlen, hogy kellő szakmaisággal és tudományos alapossággal analizáljuk a határőrizetet, az arra ható elveket és gyakorlati érvényesülésüket.

Első pillanatban „megdöbbenéssel” olvashatjuk Ritecz György tudományos írásának címét¹⁸⁸ *”Minden legyen az ami, a krumplileves legyen krumplileves...”*, nem tudva, hogy mit is szeretne velünk közölni és mire számítsunk e cím hallatán. Amikor viszont végigolvassuk, rájövünk arra, hogy milyen igaza van a szerzőnek abban, hogy a migrációt érintő fogalmak használatának egységesítése, alapvető igényként kell, hogy jelentkezzen. Ha a kifejezések tartalmán mást és mást értenek még a szakértők is, akkor az alapjaiban módosíthatja a migráció megítélését. Ezen gondolatmenethez kapcsolódóan a migráció fogalomrendszerének meghatározása mellett a határőrizet tartalmi elemeinek értelmezése is kiemelt jelentőséggel bír. Hasonló következtetésre jutott doktori értekezésének első fejezetében¹⁸⁹ Kiss Lajos a határrendészet és a határellenőrzés fogalomrendszerére vonatkozóan.

Az Alaptörvény¹⁹⁰ 46. cikke a rendőrség alapvető feladataként nevesíti az államhatár védelmét. Ennek elemeit az „1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről”¹⁹¹ tartalmazza részletesen. A jogszabályi meghatározás vizsgálatával további tevékenységi területeket lehet

¹⁸⁸ Ritecz György: Minden legyen az ami, a krumplileves legyen krumplileves..., Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, Pécs, 2016., - p. 119-126.

¹⁸⁹ Kiss Lajos: A határrendészeti képzés fejlődési vonalai a schengeni térségben. Doktori (PhD) értekezés, Nemzeti Közzolgálati Egyetem. Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest. 2015., - p. 15-26.

¹⁹⁰ Magyarország Alaptörvénye

Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968.322953, 2017.01.18.

¹⁹¹ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről I. §

Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=21269.314601, 2016. 03. 14.

elhatárolni, amelyek nem alá- és fölérendeltségi viszonyban állnak egymással, hanem mellérendelt szerepet töltenek be, s rész-egészet képeznek. Elhatárolható a határőrizet, a határforgalom-ellenőrzés és az államhatárral kapcsolatos tevékenységek végzése – szakterminológiában határképviselet –.

Fontos megemlíteni, hogy a határképviselet fogalmi meghatározására nehéz megfelelő tudományos alapossággal választ adni, mivel például még a Rendészettudományi Szószedet¹⁹² sem tartalmaz rá vonatkozó meghatározást, amely a magyar rendészeti szervek által gyakrabban alkalmazott szakmai szócikkek gyűjteménye. A fogalmat, Vájlok László a „Magyarország határképviseleti rendszere” című jegyzetében vizsgálhatjuk megfelelő szakmaisággal, ahol több megközelítésben is értelmezés tárgya a kifejezés:

„A határképviselet több értelemben foglalkozik a határok kérdésével. Annak sérthetetlensége, annak megjelenése, a határ átlépésének szabályozása, a nemzetközi egyezmények előkészítése, a nemzeti szabályozórendszer kialakítása, a nemzetközi kapcsolattartás mind-mind kapcsolódó tényező.

A szűkebb értelemben – és a magyar rendőrség szempontjából is – a határ megjelölésével és a határ rendjével kapcsolatos szabályok összességét tekintjük a határképviselet összetevőjének.”¹⁹³

Az államhatár őrzése a határ őrizetét, vagyis a határőrizetet jelenti, amely tevékenységet a határterületen¹⁹⁴ – meghatározott települések közigazgatási területén –, folyamatos szolgálati tevékenységgel kell végrehajtani annak érdekében, hogy a rendőr az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető cselekményeket megelőzze, felderítse és megszakítsa.¹⁹⁵ Mit jelent a folyamatos határőrizeti tevékenység? Magyarország 1103 km-es schengeni külső határszakaszának teljes hosszában, a nap 24 órájában, 1-2 kilométerenként rendőrnek kell lennie? Ha ezt a megközelítést vennénk alapul, és elfogadva azt a matematikai számítási módszert, amely alapján egy szolgálati hely január 01-től december 31-ig történő, időben folyamatos ellenőrzés alatt tartásához (tehát mindig ott van egy rendőr a kijelölt helyszínen), 5,2 főre van szükség, akkor az 1103 km-es határszakaszon egy kilométerenként egy-egy fővel

¹⁹² Rendészettudományi Szószedet, a magyar rendészeti szervek által gyakrabban alkalmazott szakmai szócikkek gyűjteménye. Készült az IRM Oktatási Főigazgatóság, valamint a Magyar Rendészettudományi Társaság, megbízásából, Budapest 2008.

Forrás: <http://rendeszeti.hu/rendeszeti-szoszedet>, 2017.01.18.

¹⁹³ Vájlok László: Magyarország határképviseleti rendszere, NKE RTK, Budapest, 2012., - p. 5.

¹⁹⁴ 330/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a határterületről, valamint a határátkelőhely területére nem határátlépés céljából történő belépés és tartózkodás szabályairól

Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=112633.269496, 2017.01.18.

¹⁹⁵ 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról, 62. §

Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=137964.314429, 2017.01.18.

történő ellenőrzés alatt tartásához (jelenlegi rendőrségi belő norma¹⁹⁶ alapján a járőr egyedül alapvetően nem láthat el feladatot, hanem két fős járőrpárokat¹⁹⁷ lehet szolgálatba vezényelni) 5.736 főre, járőrpárban 11.472 főre lenne szükség. Ez a létszám csak a határterületen szolgálatot ellátó rendőröket tartalmazza és az államhatár mentén, egyvonalban történő alkalmazást feltételezi. Nem veszi figyelembe a mozgást detektáló technikai eszközök alkalmazását¹⁹⁸ és a mobilitás lehetőségét. Belátható, hogy folyamatos határőrizet megfogalmazás gyakorlati megvalósulásához nem lehet ilyen eljárásrendet alapul venni. Szükséges ezen folyamatosság fenntartásának differenciálása, amely a valós „veszélyeztetettség” szinthez igazodóan igényli a szükséges mértékű humán erőforrás biztosítását és a technikai támogatást.¹⁹⁹

A már említett, Rendészettudományi Szószedet az alábbi kilenc meghatározást gyűjtötte össze a határőrizet/határőrzés kifejezésre:

„(1) A határőrizet egyszerre jelent cselekvést (őrzik a határt, de ezt fejezi ki a határ őrzése), illetve valamely cselekvés eredményeként létrejött állapotot, helyzetet (a határ „őrizve van”), valamint az őrzés alanyát is ide lehet érteni. A határőrizet tehát gyűjtőfogalom, melynek része a határőrzés.

(2) A határok őrzete a határátkelőhelyek között, valamint a határátkelőhelyeknek a hivatalos nyitvatartási időn túli őrzete, a határforgalom-ellenőrzés megkerülésének megakadályozása érdekében.

(3) A MK államhatára sérthetetlenségének biztosítására, a Rendőrség határrendészeti szervei által a határterületen (illetékességi területen) folytatott állandó jellegű szolgálati tevékenység.

(4) A MK államhatára sérthetetlenségének biztosítására hivatott olyan összetett tevékenység megnevezése volt, melynek lényege az államhatár jogellenes átlépésének megakadályozása, az államhatár rendjét sértő, vagy veszélyeztető cselekmény megelőzése illetőleg megakadályozása, felszámolása volt.

¹⁹⁶ 22/1997. (XI. 18.) ORFK utasítás a Magyar Köztársaság Rendőrségének Járőr- és Őrszolgálati Szabályzata kiadásáról

Forrás: <http://www.police.hu/a-rendorsegrol/jogszabalyok/orfk-utasitasok?page=23>, 2017.01.08.

¹⁹⁷ A járőrpár a járőrszolgálat ellátásának alapvető formája valamennyi szolgálatteljesítési módban, napszakban és területen.

¹⁹⁸ Kui László: A magyar határőrizet technikai támogatásának aktuális helyzete, Határrendészeti Tanulmányok, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat, Budapest, 2016, XIII. évfolyam 1. szám, HU ISSN 2061-3997 /online/, - p. 118-129.

¹⁹⁹ Varga János: Ideiglenes tevékenységi formák és kötelek alkalmazásának jelentősége az államhatár őrzésében, a vezetésükre való felkészítés helyzete és feladatai, Doktori értekezés, Zrínyi Miklós Katonai Akadémia, Budapest, 1992., - p. 153.

(5) *Tevékenységek és eljárási cselekmények sorozata, melyet a korábban Határőrség kezdeményezett, vagy lefolytatott le.*

(6) *Az államterület – kis részben a nemzetbiztonság – sérthetetlenségének biztosítása a Rendőrség kötelékébe tartozó – erre hivatott - erőkkel és eszközökkel.*

(7) *A Határőrség béketevékenységének - a határbiztosítási részéhez kapcsolódó - olyan elmélete és gyakorlata volt, mely magában foglalta a határőralegységek (egységek), magasabb egységek, állam-, és közbiztonság védelme érdekében végrehajtott valamennyi határőrizeti tevékenysége tervezésének, szervezésének, irányításának (vezetésének), ellenőrzésének és minden oldalú biztosításának elméletét és gyakorlatát.*

(8) *A Határőrség (határőr) erőinek- eszközeinek a bevonható erők alkalomszerű közreműködésével végrehajtott olyan alapvetően rendészeti-, bűnügyi- és operatív - esetenként katonai – tevékenysége volt, amely békeidőszakban erői- eszközei - hatályos jogszabályok előírásai alapján történő - legcélszerűbb alkalmazásával biztosította a MK államhatárának rendjét, az ezt megsértők személyének felfedését, vagy elfogását, a határforgalom ellenőrzését, s más a hatáskörébe utalt feladatok teljesítését valamint ezek mindenoldalú biztosítását.*

(9) *Olyan célirányos, szervezett tevékenység megnevezése volt, mely az államhatár sérthetetlenségének biztosítása érdekében megakadályozta az államhatár jogellenes átlépését, megelőzte, felderítette, megakadályozta, illetőleg megszakította az államhatár rendjét sértő, vagy veszélyeztető cselekményeket”²⁰⁰*

A Rendészettudományi Szószedet egyik hiányossága, hogy nem jelöli pontosan a fogalom eredeti helyét, hivatkozását, így aki csak ezen dokumentum alapján szeretne tájékozódni a meghatározásokat illetően, abba a hibába eshet, hogy ezt tekinti alapforrásnak. A szószedet küldetése a „*már használatban lévő szakkifejezések összegyűjtéséről, „csokorba szedéséről”*”²⁰¹ szől, amelynek maradéktalanul eleget is tett és meghatározó forrásként szolgál a szakterminológiát használó kutatók és szakemberek számára. Az idézett meghatározások között vannak olyanok, amelyek még a határőrség idejéből maradtak, hagyományozódtak napjainkra, de egyes fogalmak tartalmi elemi a rendőrség behelyettesítésével vagy jelen időbe helyezésével most is helytállóak (pl. 4., 5., 6. és 9. meghatározás). Mások már idejélmúlttá váltak (pl. 7. és 8. megfogalmazás) többek között a

²⁰⁰ Rendészettudományi Szószedet, a magyar rendészeti szervek által gyakrabban alkalmazott szakmai szócikkek gyűjteménye. Készült az IRM Oktatási Főigazgatóság, valamint a Magyar Rendészettudományi Társaság, megbízásából, Budapest 2008., - p 187-188.

Forrás: <http://rendeszett.hu/rendeszeti-szoszedet>, 2017.01.18.

²⁰¹ u.a. - p. 5.

megváltozott jogi, politikai és gazdasági környezet hatására. Az első három megfogalmazás az, amely a határőrizet tartalmi elemeit leginkább meghatározzák. A harmadik megfogalmazás áll leginkább közel a rendőrség szolgálati szabályzatában rögzített határőrizet tartalmi elemeihez, míg a második értelmezés a schengeni terminológia szerinti értelmezést foglalja magába. Megállapítható, hogy a határőrizet nemzeti/hazai meghatározása összhangban van a schengeni értelmezéssel, amely szerint a „*határőrizet: a határok őrizete a határátkelőhelyek között, valamint a határátkelőhelyeknek a hivatalos nyitvatartási időn túli őrizete, a határforgalom-ellenőrzés megkerülésének megakadályozása érdekében*”²⁰². Az államhatár őrizete tehát nem mást jelent, mint a „zöldhatár” őrizetét, az átkelőhelyek közötti határszakasz folyamatos ellenőrzés alatt tartását. A határőrizet olyan folyamatos tevékenység, amelynek célja az államhatár jogellenes átlépésének megakadályozása, így eredményessége nem mérhető csupán számszaki adatok alapján. A határőrizet akkor is eredményes, ha biztosítja a tiltott határátlépést elővető személyek elfogását, illetve abban az esetben is, ha megelőzi annak elkövetését, tehát maga a „fizikai” jelenlét járul hozzá a feladat követelményszerű végrehajtásához. Ezen okfejtésből egyértelműen következik, hogy ha nincs folyamatos határőrizet, akkor a pusztán jelenlétből adódó prevenciónak sincs gyakorlati érvényesülése, hiszen nincs a területen a feladatra feljogosított hatóság munkatársa. Ezt a követelményt még a technikai eszközzel történő (pl: stabil hőkamera) folyamatos felügyelet alatt tartás sem tudja kiváltani, mivel ott is szükséges a reagáló erő biztosítása.

A határőrizet gyakorlati végrehajtására vonatkozóan már hivatkozott schengeni norma nem ad taxatív meghatározást, csak iránymutatásokat fogalmaz meg:

„- A határőrök a határőrizet ellátására álló vagy mozgó egységeket alkalmaznak, akik feladataikat járőrözéssel, illetve az ismert vagy valószínűsített kockázatot jelentő helyen elhelyezkedve látják el azzal a céllal, hogy a határt jogellenesen átlépőket elfogják.

- A határátkelőhelyek közötti őrizetet a fennálló vagy várható kockázatoknak és veszélyeknek megfelelő létszámban és módszerekkel szolgálatot teljesítő határőrök végzik. Az őrizet végrehajtásának időszakát gyakran és váratlanul kell változtatni, hogy jogellenes határátlépés esetén állandó jelleggel fennálljon a tetten érés kockázata.

²⁰² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex)

Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2016:077:FULL&from=HU>
2017.01.18.

- *A határőrizet technikai, azon belül elektronikai eszközök alkalmazásával is végrehajtható.*”²⁰³

A határforgalom-ellenőrzés gyakorlati végrehajtásával ellentétben – ahol az ellenőrzés minden egyes mozzanata a legapróbb részletekig szabályozott és ezen kötelező érvényű előírásoknak megfelelően kell az ellenőrzést végrehajtani – a határőrizet megszervezésében és végrehajtásában a tagállamok saját elhatározásuk, döntésük alapján járulnak hozzá a térség belső biztonságához. A határőrizet meghatározásának eddigi vizsgálati eredményeiből azt a konklúziót vonhatjuk le, hogy a határőrizet végrehajtását a folyamatosság biztosításával, az ahhoz szükséges létszámmal és a lehetőségek függvényében technikai eszköztámogatással kell végrehajtani úgy, hogy megakadályozza az államhatár jogellenes átlépését. Véleményünk szerint a határőrizetben nem lehet automatizált tevékenységről beszélni, ellentétben a határforgalom-ellenőrzéssel²⁰⁴

A határőrizet megfogalmazásából három elemet tovább kell értelmezni, mert a cél vonatkozásában eltéréseket mutatnak, így a végrehajtásban is más-más intézkedéseket feltételezhetnek. A rendőrségi törvény²⁰⁵ szerint a Rendőrség „*őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését*”, vagyis célként határozza meg azt is, hogy bárhol megelőzze a jogellenes átlépést, amely magába hordozza a mesterséges, mozgást gátló akadály telepítését is, mint például az IBH. A Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex²⁰⁶ talán kissé más irányból közelíti meg a kérdést „*határőrizet: a határok őrzete a határátkelőhelyek között, valamint a határátkelőhelyeknek a hivatalos nyitvatartási időn túli őrzete, a határforgalom-ellenőrzés megkerülésének megakadályozása érdekében*”, mert azt a logikát vélhetjük felfedezni, hogy az államhatár csak a határátkelőhelyen léphető át jogszerűen – ami igaz is – és azért kell a két átkelőhely közötti államhatárt őrizni, hogy a határforgalom-ellenőrzését ne lehessen megkerülni, akkor sem, ha két átkelőhely között pl. 30 kilométer van. A cél itt is a megakadályozás, tehát az, hogy ne léphessék át az államhatárt. Viszont a határőrizet végrehajtásánál már ez a megakadályozás nem fellelhető, hanem célként a határt jogellenesen átlépők elfogását nevesíti, amit az is alátámaszt, hogy a személyek elfogását és eljárás alá vonását határozza meg. A hazai és a schengeni szabályzó között

²⁰³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex)
Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2016:077:FULL&from=HU>
2017.01.18.

²⁰⁴ Balla József: Automatizált határellenőrzési rendszer, Belügyminisztérium Oktatási, Kiképzési és Tudományszervezési Főigazgatóság, Rendvédelem Tudományos Folyóirat II/4. szám, 2013., - p. 21-35.

²⁰⁵ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről 1. §

Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=21269.314601, 2017.01.18.

²⁰⁶ u.a. 24.

véleményünk szerint nem teljes az összhang, viszont a határőrizet hazai tartalmi elemeinek meghatározása nem ellentétes a schengeni normával azzal együtt, hogy az megengedőbbnek tűnik.

A már sokszor emlegetett folyamatossághoz, a kockázatelemzésen alapuló feladatellátást kell érteni, amikor az elsődleges valószínű kockázati helyek, vagy hazai szakterminológiával a valószínű mozgási irányok²⁰⁷ és mozgási idők²⁰⁸ kifejezést használjuk. Ezen terminusok ismeretében mind a humánerőt, mind a technikai eszközöket, ezen helyeken és időpontokban lehet/kell alkalmazni és koncentrálni.

Téves útra vezethet, ha „*A határőrizet technikai, azon belül elektronikai eszközök alkalmazásával is végrehajtható.*” kifejezést szó szerint értelmezve arra a következtetésre jutunk, hogy csak technikai eszközök alkalmazása is megfelel a határőrizet tartalmának.²⁰⁹ Ez a megközelítés azt sugallhatja, hogy nincs szükség az álló vagy mozgó egységekre. Ha a magyar-szerb határszakaszon telepített IBH-t vesszük alapul, akkor ezen rossz szemléletmód szerint nincs szükség humánerőforrásra, mert a mesterséges akadály meggátolja az államhatár jogellenes átlépését. A csak elméleti síkú gondolkodásmód alapján ez reális feltevés is lehetne, viszont a gyakorlat más szemléletet igényel. Jelenleg talán nincs a világon olyan természetes akadály – az IBH-hoz hasonlóan az államhatárok jogellenes átlépésének megakadályozására létesült –, amely minden tekintetében áthatolhatatlannak, leküzdhetetlennek minősülne azok számára, akik mindent egy lapra tettek fel, hogy egy jobb élet reményébe, vagy magában az élet reményében átjussanak az áhított országhatárokon. Tény és való, hogy a technikai eszközök alkalmazása, az eszköz képességétől függően hatással van a határőrizet gyakorlati végrehajtására. A technikai támogatást nem lehet önállóan vizsgálni, hanem a határőrizet rendszerelemeként²¹⁰, mint képességnövelő hatást kell értékelni.

Ha tényként fogadjuk el, hogy mindig a kívánt cél elérését biztosító technikai eszközt kell rendszerbe állítani, akkor állításunk azt is magába foglalja, hogy célonként más-más eszközt kell alkalmazni. Miről is van szó gyakorlati vonatkozásban? Ha határőrizeti célként az

²⁰⁷ Valószínű mozgási irány, a jogsértő cselekményt elkövető személy által leggyakrabban használt útvonal az államhatár jogellenes átlépésénél.

²⁰⁸ Valószínű mozgási idő, a jogsértő cselekményt elkövető személy megjelenésének valószínű ideje az államhatár jogellenes átlépésénél.

²⁰⁹ Részben erre is rámutat Ritecz György Külső Határok Alap projektjeinek hatékonyságát vizsgáló tanulmánya, Határrendészeti tanulmányok, 2015. 1.sz., - p. 44-82.

²¹⁰ Sőt maga a határőrizet is egy nagyobb rendszer a határrendészeti rendszer egy alrendszere, mely a Schengeni Acquis System (SAS) alrendszere – lásd Ritecz György – Sallai János: A Migráció trendjei, okai és kezelésének lehetősége – Hanns Seidel Alapítvány, Budaörs, 2015. könyv SAS fejezetét.

fogalmazódik meg, hogy már az államhatár vonala előtt legalább egy kilométerre, a szomszéd állam területén képes legyen a határőrizeti rendszer detektálni a feltehetően jogellenes államhatár átlépésének kockázatát magába „hordozó” személyeket, akkor ezen cél elérésére, a terepadottságok figyelembe vételével megfelelő választás lehet a stabil hőkamera telepítése. A kitűzött cél elérését biztosítja, viszont nem képes arra, hogy ezzel együtt megakadályozza a jogellenes határátlépést, mert a szomszéd ország arra jogosult hatóságának az intézkedését is feltételezi, valamint azzal is számolni kell, hogy egy időben, egymástól területileg elkülönülve több eseményt is felderít a hőkamera, amelyhez a határterületen megfelelő számban kell humánerőforrásnak is rendelkezésre állnia. Nehéz egyértelmű választ adni arra a kérdésre, hogy a stabil hőkamera alkalmazása humánerőforrás csökkentő, vagy humánerőforrás növelő tényezőként hat-e a határőrizeti rendszerre. Ha azt vesszük, hogy egy adott szervezeti elem rendszeresített létszámhelyzete az időben folyamatos határőrizethez két járőrpárt tud biztosítani, amellyel a térbeli határőrizet folyamatossága például egy 30 km-es határszakaszon csak részben biztosítható, akkor a stabil hőkamera telepítése a térbeli folyamatosságot növelni képes, úgy, hogy az időbeni folyamatosság is megmarad. Elméleti síkon ez a megállapítás helytálló, viszont ahhoz, hogy a stabil hőkamera üzemeltetése biztosítható legyen, az egyik járőrpárt el kell vonni a területről, így már csak egy járőrpár marad, akinek az eredeti feladata mellett még a hőkamera elfogó/reagáló erejét is biztosítani kell, tehát a területi folyamatosság negatív irányba változhat. Képességnövelő hatást a plusz kezelőszemélyzet biztosításával lehet elérni, amely a technikai eszköz telepítésével humánerőforrás többletet igényel.

Ha másik esetben határőrizeti célként az fogalmazódik meg, hogy fel kell deríteni az államhatár jogellenes átlépését és lehetőség szerint az államhatár közvetlen közelében kell elfogni a személyeket, akkor ezen cél elérésére megfelelő választás lehet egy területvédelmi rendszer telepítése. A kitűzött cél elérését abban az esetben képes biztosítani, ha a rendszer működtetésének/felügyeletének biztosítása nem a területen szolgálatot ellátó állomány elvonását eredményezi – hasonlóan a stabil hőkamerához – hanem plusz létszám áll rendelkezésre ezen feladatra. Mivel a megfogalmazott cél kockázatelemzés alapján a valószínű mozgási irány ellenőrzés alatt tartását feltételezi, ezért valós „veszélyként” kell azzal számolni, hogy a rendszer telepítésével megnövekszik a felderítések száma, amely további létszámgényt „követel” az elfogások érdekében. A képességnövelő hatás csak többlet humánerőforrással biztosítható.

Harmadik esetként vegyük az IBH-t, amely telepítésének határőrizeti célja abban fogalmazható meg, hogy megakadályozza az államhatár jogellenes átlépését. A cél tehát nem

a jogellenes átlépés felderítése és a személyek elfogása, hanem maga az „áthatolhatatlan” mesterséges fizikai akadály képzése. Ahogy az előző nemzetközi és hazai példákból is látható, ez a cél csak részben tud teljesülni, mert az IBH elleni támadások folyamatos reagálási képességet igényel a humánerőforrás vonatkozásában. Ezen létszámgényhez figyelembe kell venni azt a tényt, hogy az IBH előtti időszakban lehetett számolni valószínű mozgási irányokkal, amelyeket a telepítést követően jelentősen átalakultak, mondhatni megszűntek és a teljes szakaszon bárhol számolni lehet a jogellenes átlépés kísérlétével. Ezt a térbeli elhúzóerőt erősíti a mindösszesen két tranzit-zóna is, amelyhez az IBH mentén tudnak eljutni azok a személyek, akik eredeti szándéka az volt, hogy jogellenesen lépjenek át az államhatárt. Az esetenként több tíz kilométeres IBH melletti gyaloglás során azzal kell számolni, hogy az első adandó alkalommal visszatérnek eredeti szándékukhoz, ha azt tapasztalják, hogy nincs megfelelő személyi jelenlét a honi oldalon. Összességében tehát az IBH szintén jelentős humánerőforrás növekedést eredményez, amelyről pontos statisztikai adatok nem állnak rendelkezésre.

A határőrizet klasszikus elvei közül az IBH mellett érvényesül a térben és időben folyamatos határőrizet, a határőrizeti aktivitás és a mindenoldalú biztosítás elve.²¹¹ Nem érvényesül a mélységi szintű határőrizet és a határőrizet meglepetésszerűségének elve, valamint nehezen értelmezhető az erő kifejtés összpontosításának elve a 176 kilométeres magyar-szerb határszakaszon.

Konklúzióként véleményünk szerint az vonható le, hogy az IBH jelentősen átalakította a határőrizetről korábban alkotott képet és fennálló eljárásrendet.²¹² A jelenlegi tevékenység nem nevezhető klasszikus határőrizetnek, bár tény, hogy a határőrizet elvei túlsúlyal érvényesülnek, de talán a legmarkánsabb mélységi – több vonalas és több lépcsős – határőrizet alapvetően egyvonalas, az IBH melletti határőrizetté válása inkább abba az irányba mutat, hogy az **Ideiglenes Biztonsági Határzár felügyeletén alapuló határőrizetről kell beszélni.**

Felhasznált irodalom:

²¹¹ Kovács Gábor: A határrendészetben ható törvényszerűségek és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben. Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, Pécs, 2015., - p. 221-231.

²¹² Kovács Gábor: A rendészeti szervezetekben lejátszódó vezetési folyamatok. A rendészeti szervek vezetés- és szervezélmélete. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014., - p. 57-92.

- Balla József: Automatizált határellenőrzési rendszer, Belügyminisztérium Oktatási, Kiképzési és Tudományszervezési Főigazgatóság, Rendvédelem Tudományos Folyóirat II/4. szám, 2013., - p. 21-35.
- Bernát Péter: Stratégia és taktika a Kárpát-medence erődépítészetében a késő római korban, Budapest, NKE doktori PhD értekezés
- Farkas István Gergő: Akik a római birodalom határait védték. Határtalan Régészet 2016. I. évfolyam 2. szám, Móra Ferenc Múzeum, Szeged, 2016., - p. 75.
- Fórizs Sándor: Az államhatár műszaki megerősítésének kezdete 1948-ban. Hadtudomány, XXV. évfolyam 1. elektronikus szám. ISSN 2060-0437, 2015., - p. 101-110.
- Fórizs Sándor: A határőrség megalakulása, valamint tevékenysége az első években (1945-1950). Magyar Rendészet XV. évfolyam 6. szám, ISSN 1586-2895, 2015. - p. 89-102.
- Kiss Lajos: Az éjszakai határőrizet tapasztalatai, Magyar Hadtudományi Társaság, Hadtudomány VIII. évfolyam 1. szám, Budapest, 1998.
- Kiss Lajos: A Bundesheer osztrák – magyar határszakaszon történő alkalmazásának tapasztalatai. Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények, 1997/1. szám, Budapest, 1997., ISSN 1417-7323, - p. 45-53.
- Kiss Lajos: A határrendészeti képzés fejlődési vonalai a schengeni térségben. Doktori (PhD) értekezés, Nemzeti Közsolgálati Egyetem. Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest. 2015.
- Kovács Gábor: A határrendészetben ható törvényszerűségek és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben. Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, Pécs, 2015., - p. 221-231.
- Kovács Gábor: A rendészeti szervezetekben lejátszódó vezetési folyamatok. A rendészeti szervek vezetés- és szervezélmélete. Budapest: Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2014., - p. 57-92.
- Kovács Gábor: A Magyar Rendőrség szerepvállalása hazánk határbiztonságában és a schengeni külső határok ellenőrzésében. Migráció és rendészet. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, 2015., - p. 69-84.
- Kui László: A magyar határőrizet technikai támogatásának aktuális helyzete, Határrendészeti Tanulmányok, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat, Budapest, 2016., XIII. évfolyam 1. szám, HU ISSN 2061-3997 /online/, - p. 118-129.

- Ritecz György: Gondolatok a konferencia kapcsán, avagy megoldás-e a kerítés (kerítés-e a megoldás)? Határrendészeti Tanulmányok 2016/2. szám, Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat (Online)
- Ritecz György: Minden legyen az ami, a krumplileves legyen krumplileves..., Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, Pécs, 2016., - p. 119-126.
- Ritecz György – Sallai János: A Migráció trendjei, okai és kezelésének lehetősége, Hanns Seidel Alapítvány, Budaörs, 2015.
- Ritecz György: Külső Határok Alap projektjeinek hatékonysága, Határrendészeti Tanulmányok, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat, Budapest, 2015, XII. évfolyam 1. szám, HU ISSN 2061-3997 /online/, - p. 44-82.
- Sallai János: Az államhatárok, Press Publica, Budapest, 2014.
- Sallai János: Egy idejét múlt korszak lenyomata, Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 2012.
- Szent Biblia
- Varga János: A határrendészet evolúciójának főbb csomópontjai és azok képzéssel kapcsolatos összefüggései Magyarországon, 1945-2006 között. Magyar Rendészet, 2006/4, Budapest, - p. 24-37.
- Varga János: A magyar határrendészeti rendszer működése a tömeges méretű migráció kezelése során. Határrendészeti Tanulmányok, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat, Budapest, 2016., XIII. évfolyam 3. szám, HU ISSN 2061-3997 /online/, - p. 94-108.
- Varga János: Ideiglenes tevékenységi formák és kötelékek alkalmazásának jelentősége az államhatár őrzésében, a vezetésükre való felkészítés helyzete és feladatai, Doktori értekezés, Zrínyi Miklós Katonai Akadémia, Budapest, 1992., - p. 153.
- Vájlok László: Magyarország határképviseleti rendszere, NKE RTK, Budapest, 2012.
- Rendészettudományi Szószedet, a magyar rendészeti szervek által gyakrabban alkalmazott szakmai szócikkek gyűjteménye. Készült az IRM Oktatási Főigazgatóság, valamint a Magyar Rendészettudományi Társaság, megbízásából, Budapest 2008.
- A rendkívüli bevándorlási nyomás kezelése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 1401/2015. (VI. 17.) számú kormányhatározat
- Magyarország Alaptörvénye
- 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

- 330/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a határterületről, valamint a határátkelőhely területére nem határátlépés céljából történő belépés és tartózkodás szabályairól
- 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról
- 22/1997. (XI. 18.) ORFK utasítás a Magyar Köztársaság Rendőrségének Járőr- és Őrszolgálati Szabályzata kiadásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex)

TECHNIKAI LEHETŐSÉGEK A MAGYAR–SZERB VISZONYLAT HATÁRŐRIZETÉBEN

Bevezetés

Napjainkra a migráció illegális megjelenési formája és az államhatáron átnyúló bűncselekmények, köztük a nemzetközi terrorizmus európai méretű problémává nőtte ki magát.²¹³ Véleményem szerint ez a két, egymással összefüggő probléma az, ami az Európai Unió biztonságát a legnagyobb mértékben és közvetlenül veszélyezteti, hiszen mára már egyértelműen megcáfolható az a feltételezés, hogy az illegális migráció és a terrorizmus között nincs összefüggés,²¹⁴ illetve világosan látható, hogy a terrorizmus milyen közvetlen, kézzelfogható veszélyt jelent a közbiztonságra és a mindennapi életre. A migrációnak a társadalmi biztonsághoz való viszonya felértékeli azokat a rendészeti tevékenységeket, intézkedéseket, amelyek a migráció kezelésére hivatottak.²¹⁵ Ez a fajta „felértékelődési folyamat” jól érzékelhető a határőrizet műszaki-technikai háttérével összefüggésben is.

Határőrizet és technikai eszközök

A Magyarországon 2015-től felerősödött tömeges méretű illegális migrációs folyamatok kapcsán a különböző médiumok tudósításai révén rendszeresen kaphattunk és jelenleg is kaphatunk információkat az Európába irányuló illegális migrációs folyamatokról és a hozzájuk kapcsolódó határőrizeti intézkedésekről, a határőrizeti szervek által alkalmazott technikai eszközökről. Magyarország²¹⁶ és más (európai) országok esetében talán a legközismertebb határőrizeti technikai „eszközök” a jelzőrendszerek,²¹⁷ a határőrizeti célú biztonsági határzárak és kerítések, mint államhatár mentén létesített fizikai akadályok. Magyarország esetében a határzár helyes szakterminológiai megnevezése határőrizeti célú

²¹³ Ritecz György – Sallai János: A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0 – Hanns Seidel Alapítvány, Budaörs, 2016.

²¹⁴ Ritecz György: A terrorizmus és a migráció viszonya a számok alapján – Acta Humana 2016/5., pp.103-123.

²¹⁵ Hautzinger Zoltán: Idegenrendészet és Határrendészet. In. Szerk.: Varga János: A határrendészeti tisztképzés negyedszázada, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017., pp 190.

²¹⁶ A magyar államhatár műszaki megerősítésére több alkalommal is sor került, lásd Fórizs Sándor: Az államhatár műszaki megerősítésének kezdete 1948-ban. Hadtudomány, XXV. évfolyam 2015. 1. elektronikus szám, pp. 101-110. Letöltés: http://mhtt.eu/hadtudomany/2015/2015_elektronikus/10_FORIZS_SANDOR.pdf (2017. szeptember 22.)

²¹⁷ Varga János: A határportyázó századoktól a határrendészeti kirendeltségekig. MAGYAR RENDÉSZET 15 (2015):(6) pp.133-146.

ideiglenes biztonsági határzár (a továbbiakban: IBH), bár annak ideiglenes volta kétségtelenül megkérdőjelezhető.²¹⁸

A technikai eszközök alkalmazásának a határőrizeti tevékenység során mindig is kiemelkedő szerep jutott,²¹⁹ korunk általános technológia színvonala mellett pedig a határőrizeti tevékenység egyik nélkülözhetetlen alapját képezi.²²⁰ A határőrizet technikai támogatása azonban nemcsak lehetőség, hanem többek között európai uniós elvárás is. A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus (a továbbiakban: Katalógus) integrált határigazgatással foglalkozó fejezetében foglaltak alapján „a határőrizetet műszaki és elektronikus berendezésekkel támogatott álló vagy mozgó egységeknek kell végrehajtaniuk, amelyek a veszélyeztetettként számon tartott helyeket megfigyelik, illetve ott járőröznek. A határőrizeti tevékenységeknek releváns kockázatelemzések rendszerén kell alapulniuk.²²¹ A felszerelésnek és az eszközöknek meg kell felelniük a határhelyzetnek.” A Katalógus a továbbiakban részletesen ismerteti a határőrizetre vonatkozó ajánlásokat és legjobb gyakorlatokat, amelyek közül a határőrizet tekintetében az alábbiakat tartom a legfontosabbnak:

- Reagálási képesség: egy szervezet olyan állapota, amellyel azonnal vagy rövid időn belül érzékeli a környezeti változásokat, felismeri a várható veszélytényezőket, tendenciákat és rendelkezik az azok kezeléséhez szükséges válaszadási stratégiával, elmélettel, erővel és technológiákkal, amelyekkel azonnal megkezdí, végrehajtja a szükséges operatív tevékenységeket. A határőrizet vonatkozásában azt fejezi ki, hogy a különböző egységek mennyire képesek az észlelt személyek elfogására, valamint jelzi a taktikai szintű követelményeket (járőrsűrűség és felszereltség, különleges egységek sűrűsége és bevetethetősége, repülőgépek és helikopterek rendelkezésre állása);
- Kockázatelemzés alapján megfelelően felszerelt járőrök állnak készenlétben az üldözés, elfogás és/vagy észlelt mozgás ellenőrzése céljából;

²¹⁸ Balla József– Kui László: A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár és határőrizetre gyakorolt hatásai, *Hadtudományi Szemle* 2017. X. évfolyam 1. szám, Budapest 2017, pp. 225-228.

²¹⁹ Kiss Lajos: Az éjszakai határőrizet tapasztalatai. *Hadtudomány*. 1998/1. szám. Budapest. Magyar Hadtudományi Társaság, 1998, pp. 95-100.

²²⁰ Kovács Gábor: A határrendészetben ható törvényszerűségek és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben. *Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények 16. Pécs 2015. pp. 221-231.

²²¹ Kovács Gábor: A határrendészetben ható néhány általános elv fejlődése és változása „Schengen” után. *Magyar Rendészet* 8. 2008. 1-2. pp. 131-144.

- A határőrizet ellátása és az illegális bevándorlók elfogása különböző járművek és eszközök (személygépkocsi, motorkerékpár, terepjáró, motorcsónak, éjjellátó készülékek és hőkamerák, rögzített kamerák és szenzoros riasztórendszerek, helikopterek és repülőgépek) segítségével hajtható végre;
- A határátkelőhelyek szomszédságában lévő határszakaszok kamerákkal, riasztórendszerekkel történő megfigyelés alatt tartása.²²²

A személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni Határellenőrzési Kódex) szóló, az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 Rendeletének határőrizetet szabályozó cikkében foglaltak alapján a határőrizet fő célja a jogellenes határátlépések megakadályozása, a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem, valamint a határt illegálisan átlépő személyek elleni intézkedések meghozatala. A határőrizetet álló és mozgó egységek hajtják végre, akik feladataikat járőrözéssel, illetve az ismert vagy valószínűsített kockázatot jelentő helyen elhelyezkedve látják el azzal a céllal, hogy a határt jogellenesen átlépőket elfogják. Ennek érdekében a határőrizet technikai, azon belül elektronikai eszközök alkalmazásával is végrehajtható.²²³

A fentiekén kívül a Határőrök gyakorlati kézikönyvének (Schengeni Kézikönyv) határőrizettel foglalkozó részében konkrétan megfogalmazásra kerül, hogy „A határőrizet végrehajtása során adott esetben technikai és elektronikai eszközöket (úgy mint radarokat, érzékelőket, infravörös éjjellátó berendezéseket) is alkalmazni kell.”²²⁴ A határőrizet tehát egy olyan folyamatos tevékenység, amelynek célja az államhatár jogellenes átlépésének megakadályozása, így eredményessége nem mérhető csupán számszaki adatok alapján. A határőrizet akkor is eredményes, ha biztosítja a tiltott határátlépést elővető személyek elfogását, illetve abban az esetben is, ha megelőzi annak elkövetését, tehát maga a „fizikai”

²²² A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus első rész, integrált határigazgatás 2.1 pont, Letöltés: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=ST%207864%202009%20INIT> (2017. május 25.)

²²³ A személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni Határellenőrzési Kódex) szóló Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 Rendelete, 13. cikk

²²⁴ A Bizottság Ajánlása 2006/XI/06 a tagállamok illetékes hatóságai által a személyek határokon történő ellenőrzése során használandó közös „Határőrök gyakorlati kézikönyve (Schengeni kézikönyv)” létrehozásáról, harmadik rész, 2.6 pont. Letöltés: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=ST%2015010%202006%20INIT> (2017. május 25.)

jelenlét járul hozzá a feladat követelményszerű végrehajtásához, amely technikai eszközökkel is támogatható.²²⁵

A technikai fejlesztésekkel, technikai eszközök alkalmazásával kapcsolatban látható, hogy az európai uniós normák, ajánlások kvázi keretszabályokat fogalmaznak meg, amelyeken belül az adott tagállam felelőssége a fejlesztési irányok meghatározása és a határőrizeti-operatív helyzetnek, valamint a határőrizeti célnak leginkább megfelelő technológiák rendszerbe állítása és alkalmazása.²²⁶

Tekintettel arra, hogy a Magyarországot érintő illegális migrációs folyamatok jelenleg is a szerb viszonylatban vannak leginkább jelen, a továbbiakban az e viszonylat határőrizetében rejlő technikai lehetőségeket kívánom elemezni, hiszen az ismert történelmi példákból is látható, hogy a pusztán fizikai akadályt jelentő műszaki létesítmények önmagukban nem képesek garantálni az elvárt határőrizeti hatékonyságot.²²⁷ Ezen kívül véleményem szerint ezen a ponton jut kiemelkedő szerep a modern kor technikai és infokommunikációs eszközeinek, rendszereinek és ezek egységes, komplex rendszerben történő alkalmazásának.²²⁸²²⁹

A határőrség, majd a rendőrség határrendészeti szolgálati ága a szerb viszonylatban már jóval az IBH telepítését megelőzően (2001-2002-től) alkalmazott stabil és mobil hőképfelderítő rendszereket, kézi hőkamerákat, kézi éjjellátó eszközöket, szeizmikus és infra érzékelés alapján működő területvédelmi rendszereket.²³⁰ Az eszközök, rendszerek az európai uniós pályázati források révén folyamatos modernizáláson estek át, pl. 2010-től digitális stabil hőképfelderítő rendszerek telepítése az analógok helyett, vagy 2013-tól Land Rover

²²⁵ Balla József: **Határőrizeti intézkedések a migrációs válság kezelésére és megszüntetésére**, In.: **Tálas Péter (szerk.), Magyarország és a 2015-ös migrációs válság**, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017., - pp. 83-100.

²²⁶ Varga János: A helyzettudatosság és a reagálóképesség szerepe a migrációs válság határrendészeti kezelésében

In: Tálas Péter (szerk.) **Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság**. 217 p. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 2017, pp.101-124.

²²⁷ Balla József– Kui László: A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár és határőrizetre gyakorolt hatásai, *Hadtudományi Szemle* 2017. X. évfolyam 1. szám, Budapest 2017, pp. 223-225.

²²⁸ Zsigovits László: Globalizációból fakadó rendészeti kihívások a korszerű információtechnológia tükrében 61. o., Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XV. szám, Pécs 2014. pp. 64. o. Letöltés: <http://pecshor.hu/periodika/XV/zsigovits.pdf> (2017.szeptember 03.)

²²⁹ Ritecz György: IBM vagy nem IBM? Avagy gondolatok egy prédikátor nyomán, In: *Magyar Rendészet* 2014/3., pp. 55-57.

²³⁰ Ritecz György: Migrációs kockázatokra Külső határok Alap támogatásával adott „válaszok” hatékonysága – In: Szerk.: Gaál Gyula - Hautzinger Zoltán: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XV.* 2014. Pécs., pp. 269-280.

terepjáróba épített ún. hűtés nélküli mobil hőképfelderítő rendszerek alkalmazása. Az IBH telepítéséig a határőrizeti rendszer technikai szempontból a stabil és mobil hőképfelderítő rendszerekre alapozva került felépítésre, mivel a nagyobb kiterjedésű, nyílt (honi és túloldali) terepszakaszok jól ellenőrizhetők ezekkel a rendszerekkel, viszont a fedett, nehezen járható határszakaszokra és területekre nappali és éjszakai felderítésre alkalmas optikai, elektrooptikai kézi eszközökkel megerősített gyalogos, vagy gépkocsizó járőröket kellett vezényelni, vagy területvédelmi rendszereket telepíteni.²³¹ A fenti eszközök, rendszerek által szolgáltatott adatok, jelzések, képi információk továbbítása és tárolása nem egy egységes rendszerben történt, hanem pl. a mobil hőképfelderítő rendszerek képi információi csak az adott járműben archiválhatók külső adathordozóra, a 2013 után beszerezett kézi hőkameráké SD-kártyára, a területvédelmi rendszerek jelzései pedig a rendszer saját, külön vezetési pontjába futottak be. Egységes rendszerben történő adattovábbítás csak a digitális rendszerű stabil hőképfelderítő rendszerek esetében valósult meg 2014-től, amikor a Mirasys szoftver alkalmazása és szolgáltatásai révén a stabil hőkamera tornyok képi információi online továbbíthatóvá váltak az alkalmazó helyi szerven kívül a területi és a központi szint felé is, jogosultsági szinthez között megtekintési és archiválási funkciókkal.

Az IBH telepítését követően megtörtént annak határőrizeti rendszerbe való integrálása, ezzel együtt a határőrizeti rendszer mintegy az IBH-ra alapozva módosult.²³²²³³ Mivel a fő cél az IBH átlépésének megakadályozása, a technikai eszközök és az élőerő többsége²³⁴ az IBH mentén került alkalmazásra, a nagy teljesítményű stabil és mobil hőképfelderítő rendszerek feladatai között megjelent az IBH belátható szakaszainak ellenőrzés alatt tartása. Mivel ez a fajta technikai támogatás sem hozta meg az IBH-val kapcsolatban elvárt hatékonyságot, 2016-ban elkezdődött az IBH technikai kiegészítése, nappali és hőkamerák felszerelésével, mozgásérzékeny optikai kábel beépítésével, amelyek jelzései és képi információi viszont újabb külön rendszerben jutnak el a Mórahalmon és Bácsalmáson telepített command centerekbe. Bár a stabil és a mobil hőképfelderítő eszközök, a területvédelmi rendszerek, illetve az IBH-ra újonnan telepített megfigyelő és jelzőrendszer információi technikailag akár egy

²³¹ Kui László: A magyar határőrizet technikai támogatásának aktuális helyzete, *Határrendészeti Tanulmányok* 2016/1. szám, Budapest 2016, pp. 124.

²³² Kovács Gábor: A Magyar Rendőrség szerepvállalása hazánk határbiztonságában és a schengeni külső határok ellenőrzésében. *Migráció és rendészet*. Budapest. Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, 2015. pp. 69-84.

²³³ Varga János: A magyar határrendészeti rendszer működése a tömeges méretű migráció kezelése során. *HATÁRRENDÉSZETI TANULMÁNYOK* 13:(3)., pp. 94-108.

²³⁴ Balla József: **A Magyar Honvédség helye és szerepe a határőrizeti rendszerben**, *Hadtudományi Szemle*, 2017. X. évfolyam 1. szám, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Budapest, 2017., pp. 354-364.

helyiségben is megjeleníthetők, továbbra sem sikerült megvalósítani azt a – véleményem szerint kézenfekvő – lépést, hogy valamennyi adat, információ és jelzés egyetlen rendszerbe integrálva jusson el az arra feljogosított felhasználókhoz.²³⁵

További fejlesztési lehetőségek

A határforgalom ellenőrzéshez hasonlóan a határőrizet és az ahhoz kapcsolódó intézkedések során is alkalmazni kell a kor technikai és technológiai fejlettségéből adódó vívmányokat, amelyek szerves részét kell, hogy képezzék a mindennapi eljárási metodikáknak.²³⁶ A szerb viszonylatban egyik legfontosabb tényezőnek látom a folyamatos terepfelügyelet biztosításának kérdését. Ha nem rendelkezünk folyamatos (akár képi) információval az IBH mellett húzódó területről, az lehetőséget teremt a tiltott határátlépők és embercsempészek számára, hogy elegendő idő rendelkezésre állása esetén rongálással, vagy anélkül leküzdjék az IBH-t. A terep felügyeletében továbbra is fontos szerep jut a stabil és mobil hőképfelderítő rendszereknek, valamint az IBH-ra telepített megfigyelő és jelzőrendszereknek de ezek kiegészítésére megfelelő megoldást jelenthetnének pl. a hőlégballonokra szerelt elektrooptikai felderítő eszközök, amelyeket egymástól a terepviszonyok és látótávolság függvényében meghatározott távolságra telepítve elérhető az összefüggő területellenőrzés.

Az irreguláris migránsokkal összefüggő rendészeti intézkedések célzottabbá tétele érdekében hasznos segítséget jelenthetnének a tranzitzőnák beléptető kapuinál elhelyezett arcképelemző kamerarendszerek. A kamerákkal észlelt személy arcképének és az idegenrendészeti, menekültügyi, körözési nyilvántartásban tárolt arcképmásból képzett arckép profiloknak, illetve a terrorizmussal összefüggésbe hozható személyeket tartalmazó adatbázisok arckép profiljainak összevetésével és találata, vagy gyanú esetén a megfelelő előzetes jelzés adásával az intézkedő rendőrök célzottan, az adott személyről rendelkezésre álló adatok ismeretében tudnak felkészülni az intézkedésre.

A határőrizet technikai támogatása terén fontosnak tartom a pilóta nélküli légi eszközök (drónok) alkalmazásának kérdését, tekintve, hogy elterjedésük és alkalmazásuk a katonai-

²³⁵ Zsigovits László: Rendvédelmi szervek informatikai fejlesztési lehetőségei az informatika világfejlődési trendje tükrében, RENDVÉDELEM, I. évfolyam 2. szám, BM Oktatási Képzési és Tudományszervezési Főigazgatóság, Budapest 2012., pp.8. Letöltés: http://hhk.uni-nke.hu/downloads/tudomanyos_élet/EU_palyazatok/2012/cloud.pdf (2017. szeptember 03.)

²³⁶ Balla József: A rendészeti célú személyazonosítás biometriája, Határrendészeti Tanulmányok, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat, Budapest, 2016, XIII. évfolyam 3. szám, pp. 4-19.

rendészeti szektoron kívül a fejlett világban általánossá vált a civil szférában és a magánélet mindennapjaiban is. Saját, a Magyar Honvédség eszközparkjába tartozó Skylark típusú drónokkal kapcsolatos tapasztalataim alapján elmondhatom, hogy a határőrizetében a nappali és hőkamerával felszerelt drónok hatékonyan alkalmazhatók. A drónok jelenleg már olyan minőségű kamerákkal szerelhetők fel, amelyek jól értékelhető képi és térképen megjeleníthető információkat továbbítanak a kezelők felé, illetve üzembiztonságuk, üzemidejük egyre növekszik. Bár esetükben nem lehet olyan prevenciós hatásról beszélni, mint pl. helikopterek határőrizeti alkalmazása esetén, nagyobb repülési idejű (legalább 1 óra) drónok határőrizeti alkalmazásával hatékony légi járőrözési és felderítő rendszer kiépítésére lenne lehetőség, különösen műholdas kiegészítéssel kombinálva.

Egy tavaly novemberi sajtóhírből értesülhettünk arról, hogy Oroszország elektrooptikai eszközökkel, radarral és fegyverrel felszerelt robotot fejlesztett ki, kifejezetten határőrizeti célra, amelyet 2017-től terveznek rendszerbe állítani.²³⁷ Természetesen Magyarország esetében fegyverrel felszerelt robot határőrizeti alkalmazása nem lehet alternatíva, azonban az alapkoncepciót tekintve – robotizált éjjel-nappali felderítő rendszer – alkalmazása nem elképzelhetetlen már csak amiatt is, hogy a szerb viszonylatban kiépített jó minőségű manőverút miatt a határőrizeti robotnak nem kell extrém terepjáró képességgel rendelkeznie és viszonylag gyorsan is mozoghat a manőverúton.²³⁸ Azon kívül, hogy határőrizeti robotok alkalmazásával további élőerő takarítható meg, a robotok alkalmazásának számos további előnye lehet, amelyeket Székely Zoltán „A kiterjesztett valóság és a robotok alkalmazási lehetősége” című írásában jól szemléltetett.²³⁹

A különböző technikai, infokommunikációs fejlesztési lehetőségek tárháza szinte kimeríthetetlen, azonban ahogyan fentebb már említettem véleményem szerint a határőrizeti eszközök, rendszerek által gyűjtött adatokat, információkat mindenképpen egy informatikai rendszerben célszerű továbbítani, kezelni, tárolni.

Ez viszont többek között azt vetíti előre, hogy a különböző határőrizeti berendezések által generált óriási adatmennyiség (álló és mozgókép, hang, geográfikus adatok, IBH érintési

²³⁷ Gyilkos robottal oldanak meg az oroszok a határvédelmet, Letöltés: <http://www.origo.hu/techbazis/20161115-gyilkos-robotot-vetnek-be-az-oroszok-a-hataron.html> (2017. május 29.)

²³⁸ Zsigovits László: Modernkori veszélyek és rendvédelmi robotok, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI. szám, Pécs 2015., pp 68-69., Letöltés: <http://pecshor.hu/periodika/XVI/zsigovits.pdf> (2017. szeptember 02.)

²³⁹ Székely Zoltán: A kiterjesztett valóság és a robotok alkalmazási lehetősége, Hadtudomány 2015/1-2. szám, Budapest 2015, pp. 161.

jelzések, stb.) ún. BigData-ként jelentkezik, amely nagyméretű tárolókapacitást és adatátviteli képességet feltételez, ugyanakkor az így létrejövő adatbázis strukturált elemzéssel megfelelően képes támogatni a kockázatelemzési tevékenységet.²⁴⁰ Az egységes informatikai rendszerbe integrált határőrizeti berendezésekkel, robotokkal és a BigData-val összefüggésben felmerül a mesterséges intelligencia (a továbbiakban: MI) alkalmazásának lehetősége is. A MI fogalmát John McCarthy alkotta meg az 1950-es években. A MI az ember által alkotott, ítélőképességgel, döntésképpességgel, megértő képességgel, helyzethez való alkalmazkodó képességgel rendelkező számítógép, vagy számítógépes program sajátossága.²⁴¹ A MI határőrizeti célú alkalmazásával nemcsak a reagáláshoz szükséges idő csökkenthető a különböző szenzorok által szolgáltatott információkra, hanem a létrejött BigData-hoz kapcsolódó gyors analizálása révén az MI akár az operatív, taktikai jellegű döntésekhez is megfelelő alapot szolgáltat, az adatbázis prediktív elemzésével pedig hosszabb távon előre is segítséget nyújthat a határőrizeti rendszer megtervezéséhez, megszervezéséhez és működtetéséhez.

Összegzés

Korunk általános technikai és informatikai fejlettségének megfelelően a rendészetnek és ezen belül a határrendészetnek is szükségszerűen a törekednie kell a lehető legmodernebb technológiák alkalmazására. Erre már csak azért is szükség van, mivel az illegális migrációra ráépült különböző szervezett bűnözői csoportok a megfelelő anyagi források birtokában folyamatosan keresik az új módszereket és ezekhez lehetőségük van a modern technikai eszközök beszerzésére. Jelen írásomban csak röviden igyekeztem rávilágítani a határőrizet technikai támogatására és az általam megvalósíthatónak tartott fejlesztési irányokra, azonban ezeknek a fejlesztési lehetőségeknek a vizsgálata külön-külön is egy-egy terjedelmes, önálló tanulmányt érdemelne meg. Tisztában vagyok vele, hogy az általam felvázolt egyik-másik fejlesztési lehetőség egyesek számára a sci-fi határát súrolja, de ha a 90-es években a piacon megjelent első mobiltelefonokra gondolunk, az akkori telefontulajdonosok el sem tudták volna képzelni azt, hogy mindössze 15-20 év elteltével olyan okostelefonok kerülnek kifejlesztésre mindennapi használatra, amelyek komplett multimédiás szolgáltatásokat nyújtanak és applikációik révén a banki ügyintézésről kezdve az irodai munkán át a GPS alapú navigálásra is alkalmasak.

²⁴⁰ Zsigovits László: A rendészeti információtechnológia (IT) fejlődési irányai című előadása

²⁴¹ Dr. Farkas Attila: A mesterséges intelligencia alkalmazása az ívhegesztés robotosításában és annak gyakorlati hasznosítása a katonai járműgyártásban, doktori (PhD) értekezés, Budapest 2012, pp. 11-12.

Felhasznált irodalom

Önálló művek:

- Balla József– Kui László: A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár és határőrizetre gyakorolt hatásai, Hadtudományi Szemle 2017. X. évfolyam 1. szám, Budapest 2017.
- Balla József: **Határőrizeti intézkedések a migrációs válság kezelésére és megszüntetésére, In.: Tóth Péter (szerk.), Magyarország és a 2015-ös migrációs válság**, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017.
- Balla József: **A Magyar Honvédség helye és szerepe a határőrizeti rendszerben**, Hadtudományi Szemle, 2017. X. évfolyam 1. szám, Nemzeti Közszerológati Egyetem Budapest, 2017.
- Balla József: A rendészeti célú személyazonosítás biometriája, Határrendészeti Tanulmányok, XIII. évfolyam 3. szám, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat, Budapest, 2016.
- Farkas Attila: A mesterséges intelligencia alkalmazása az ívhegesztés robotosításában és annak gyakorlati hasznosítása a katonai járműgyártásban, doktori (PhD) értekezés, Budapest 2012
- Főrizs Sándor: Az államhatár műszaki megerősítésének kezdete 1948-ban. Hadtudomány, XXV. évfolyam 2015. 1. elektronikus szám
- Hautzinger Zoltán: Idegenrendészet és Határrendészet. In. Szerk.: Varga János: A határrendészeti tisztképzés negyedszázada, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017.
- Kiss Lajos: Az éjszakai határőrizet tapasztalatai. Hadtudomány. 1998/1. szám. Budapest. Magyar Hadtudományi Társaság
- Kovács Gábor: A határrendészetben ható törvényszerűségek és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben. Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények16. Pécs 2015
- Kovács Gábor: A határrendészetben ható néhány általános elv fejlődése és változása „Schengen” után. Magyar Rendészet 8. 2008
- Kovács Gábor: A Magyar Rendőrség szerepvállalása hazánk határbiztonságában és a schengeni külső határok ellenőrzésében. Migráció és rendészet. Budapest. Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, 2015

- Kui László: A magyar határőrizet technikai támogatásának aktuális helyzete, Határrendészeti Tanulmányok 2016/1. szám, Budapest 2016
- Ritecz György – Sallai János: A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0 – Hanns Seidel Alapítvány, Budaörs, 2016.
- Ritecz György: A terrorizmus és a migráció viszonya a számok alapján – Acta Humana 2016/5.
- Ritecz György: IBM vagy nem IBM? Avagy gondolatok egy prédikátor nyomán – In: Magyar Rendészet 2014/3.
- Ritecz György: Migrációs kockázatokra Külső határok Alap támogatásával adott „válaszok” hatékonysága – In: Szerk.: Gaál Gyula - Hautzinger Zoltán: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XV. 2014. Pécs.
- Székely Zoltán: A kiterjesztett valóság és a robotok alkalmazási lehetősége, Hadtudomány 2015/1-2. szám, Budapest 2015
- Varga János: A határportyázó századoktól a határrendészeti kirendeltségekig. MAGYAR RENDÉSZET 15 (2015):(6)
- Varga János: A helyzettudatosság és a reagálóképesség szerepe a migrációs válság határrendészeti kezelésében. In: Tóth Péter (szerk.) Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. 217 p. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 2017
- Varga János: A magyar határrendészeti rendszer működése a tömeges méretű migráció kezelése során. HATÁRRENDÉSZETI TANULMÁNYOK 13 (2016):(3).
- Zsigovits László: Globalizációból fakadó rendészeti kihívások a korszerű információtechnológia tükrében, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XV. szám, Pécs 2014
- Zsigovits László: Rendvédelmi szervek informatikai fejlesztési lehetőségei az informatika világfejlődési trendje tükrében, RENDVÉDELEM, I. évfolyam 2. szám, BM Oktatási Képzési és Tudományszervezési Főigazgatóság, Budapest 2012
- Zsigovits László: Modernkori veszélyek és rendvédelmi robotok, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI. szám, Pécs 2015

Előadásanyagok:

- Zsigovits László: A rendészeti információtechnológia (IT) fejlődési irányai

Jogi források:

- A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus
- A személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni Határellenőrzési Kódex) szóló Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 Rendelete
- A Bizottság Ajánlása 2006/XI/06 a tagállamok illetékes hatóságai által a személyek határokon történő ellenőrzése során használandó közös „Határőrök gyakorlati kézikönyve (Schengeni kézikönyv)” létrehozásáról

Internetes források:

- Gyilkos robottal oldanak meg az oroszok a határvédelmet, Letöltés: <http://www.origo.hu/techbazis/20161115-gyilkos-robotot-vetnek-be-az-oroszok-a-hataron.html> (2017. május 29.)

A HATÁRELLENŐRZÉS IDEIGLENES VISSZAÁLLÍTÁSÁNAK KÖVETELMÉNYRENDSZERE

A szabadság, a biztonság és a jog olyan értékek, amelyek szerves részét képezik az európai társadalmi modellnek és meghatározó elemei az európai integrációnak. A schengeni térség eszméjének alapja, hogy a tagállamok feltétel nélkül, teljes mértékben megbíznak egymásban abban a tekintetben, hogy valamennyien maradéktalanul képesek végrehajtani a belső határellenőrzések megszüntetését biztosító kiegyenlítő/kompenzációs intézkedéseket.

A négylépcsős beléptetés-ellenőrzési modellen alapuló európai integrált határigazgatás magában foglalja a harmadik országokban végrehajtott intézkedéseket, a szomszédos harmadik országokkal történő együttműködést, a schengeni külső határokon folytatott határellenőrzést, a kockázatelemzést, valamint a schengeni térségben végrehajtott intézkedéseket és a visszaküldési tevékenységet is. Amennyiben, a komplex rendszer valamennyi rendszereleme eleme mind a schengeni, mind nemzeti vonatkozásban is követelményszerűen, egységes elvek szerint valósul meg, akkor biztosítottá válik a schengeni belső határok ellenőrzése nélküli térség „megőrzése”. Az integrált határigazgatás, valamennyi tagállam, több hatóságának az együttműködésén nyugszik, ahol érvényesülnie kell a kommunikáció, a kooperáció, a koordináció, a célszerűség, a megbízhatóság, a gyorsaság, a folyamatosság, a kompatibilitás, a kölcsönösség és a kiszámíthatóság alapelveinek. Amennyiben az egység, és az együttműködés meggyengül/megbomlik, a tagállamok, a saját biztonságuk érdekében dönthetnek a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása mellett, illetve a közösség kötelezheti egyes tagtársait az ellenőrzés visszaállítására.

Napjainkban, sajnálatos módon, egyre nagyobb „hagyománya” kezd kialakulni ennek a magatartási formának, amellyel minden tagállamnak számolnia kell és fel kell készülni egy esetőleges visszaállítás fogantatására.

A jegyzet, a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának követelményrendszerét dolgozza fel, s ad válaszokat a miértekre és a hogyanokra.

A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának esetei és erőszükséglete

A határellenőrzés belső határokon történő ideiglenes visszaállításához kapcsolódó alapfogalmak

A téma vizsgálatához elengedhetetlen a kapcsolódó alapfogalmak tisztázása, értelmezése. Mivel a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása kérdéskörének meghatározó európai uniós szintű szabályzója a Schengeni határ-ellenőrzési kódex²⁴² (a továbbiakban: kódex), célszerűnek látszik az alapfogalmakat a kódex alapján áttekinteni.

Elsősorban tisztázandó fogalom maga a *határellenőrzés* fogalma. A kódex szerint a határellenőrzés a határon végzett, a határforgalom-ellenőrzésből és határőrizetből álló tevékenység, kizárólag a határ átlépésére irányuló szándék vagy az átlépés esetén, minden más októl függetlenül. A fogalom tartalmi elemei alapján megállapítható, hogy a határellenőrzési tevékenységet a tagállamok, a külső határaik mentén végzik, illetve az, alapvetően két nagy tevékenységi kört foglal magába. További fontos kritérium, hogy a határellenőrzés „kiváltó oka” kizárólag a határátlépési szándék, tehát a személyek ellenőrzése esetén csak akkor lehet határellenőrzésről beszélni, ha az ellenőrzés az államhatár átlépéséhez kapcsolódik.

A határellenőrzés fogalmából származtatható a *határforgalom-ellenőrzés* fogalma, amely a határátkelőhelyeken végzett ellenőrzést jelenti. Célja annak megállapítása, hogy a személyek, beleértve az azok birtokában lévő közlekedési eszközöket és tárgyakat, beléptethetők-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt. A határforgalom-ellenőrzés, kizárólag a határátlépésre kijelölt határátkelőhelyeken végzett ellenőrzés, amelynek során az ellenőrzést végző személy (a kódex terminológiája szerint: határőr) a határforgalomban részt vevő személyek tagállamok területére történő be- vagy kiléptethetőségére vonatkozóan hoz megalapozott döntést. A döntés alapja a kódexben taxatív meghatározott be- és kiutazási feltételek megléte, azonban ezek részletes kifejtése jelen tanulmánynak nem célja.

A határforgalom-ellenőrzés mellett a határellenőrzés másik tevékenységi köre a *határőrizet*, amely:

- a határátkelőhelyek között, valamint a határátkelőhelyeknek a hivatalos nyitvatartási időn túli őrizete, a határforgalom-ellenőrzés megkerülésének megakadályozása érdekében;
- a határőrizet fő célja a jogellenes a határátlépések megakadályozása, a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem, valamint a határt illegálisan átlépő személyekkel kapcsolatos intézkedések meghozatala;

²⁴² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 Rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex),
Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32016R0399> (2018.08.10.)

- a határőrizet keretében a határőr²⁴³ a határterületen az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető cselekményeket megelőzi, felderíti, valamint megszakítja. A határőrizetet, a határterületen folytatott folyamatos szolgálati tevékenységgel kell megvalósítani.

A határőrizet olyan folyamatos tevékenység, amelynek célja az államhatár jogellenes átlépésének megakadályozása, így eredményessége nem mérhető csupán számszaki adatok alapján.²⁴⁴ A határőrizet akkor is eredményes, ha biztosítja a tiltott határátlépést elővető személyek elfogását, illetve abban az esetben is, ha megelőzi annak elkövetését, tehát maga a „fizikai” jelenlét járul hozzá a feladat követelményszerű végrehajtásához.²⁴⁵ Ezen okfejtésből egyértelműen következik, hogy ha nincs folyamatos határőrizet, akkor a pusztá jelenlétből adódó prevenciónak sincs gyakorlati érvényesülése, hiszen nincs a területen a feladatra feljogosított hatóság munkatársa. Ezt a követelményt még a technikai eszközzel történő folyamatos felügyelet alatt tartás sem tudja kiváltani, mivel ott is szükséges a reagáló erő biztosítása. A határőrizet végrehajtásához, a megfelelő létszámú humánerőforrás szükségessége mellett, technikai eszközök is alkalmazhatóak.²⁴⁶ A humánerőforrás nem csak az alapfeladatként határőrizeti tevékenységet folytató állományt jelentheti.²⁴⁷

A fentiekén kívül szükséges még a schengeni *belső és külső határok* fogalmának tisztázása. A kódex alapján belső határnak minősülnek a tagállamok közös szárazföldi határai, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határokat, illetve a belső légi járatok indítására és fogadására szolgáló repülőtereket, valamint a tagállamok tengeri, folyami és tavi kikötői, amelyek rendszeres belső kompjárat céljára szolgálnak. A belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától. Ezzel szemben külső határnak minősül minden olyan határ, amely nem

²⁴³ A Schengeni határ-ellenőrzési kódex szerinti terminológia.

²⁴⁴ Ez a Határőrség feladatrendszerében is így volt, amelyről KISS Lajos tanulmányában is részleteiben olvashatunk. A határőrizeti tevékenység helye a Határőrség tevékenységi rendszerében. Határőrségi Tanulmányok. 1995/1. szám. Budapest. 1995. Határőrség Országos Parancsnokság, Szervezési Főigazgatóság, 90-103. o.

²⁴⁵ BALLA József: Határőrizeti intézkedések a migrációs válság kezelésére, In: Tálas Péter (szerk.) Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság, Dialóg Campus Kiadó, 2017., 83-100. o.

BALLA József – KUI László: A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár és határőrizetre gyakorolt hatásai. Hadtudományi Szemle 2017. X. évfolyam 1. szám, Budapest, 2017., 222-238. o.

²⁴⁶ KUI László: A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár továbbfejlődése, avagy a második kerítés mindent megold?, Hadmérnök XII. évfolyam (IV.), 2017., 67-75. o.

KUI László: A magyar határőrizet technikai támogatásának aktuális helyzete, Határrendészeti Tanulmányok, XIII. évfolyam 1. szám, 2016., 118-129. o.

²⁴⁷ KOVÁCS Gábor: A határ vadászszázadok alkalmazása a határőrség kötelékében a schengeni csatlakozást megelőzően és azt követően. In: ISASZEGI János - PÓSÁN László - VESZPRÉMY László - BODA József (szerk.). Őrzők, vigyázatok a határra! Határvédelem, határőrizet, határ vadászok a középkortól napjainkig. 912 p. Budapest: Zrínyi Kiadó, 2017., 675-703. o.

belső határ, illetve a külső határokon a tagállamok határellenőrzésért felelős nemzeti szervei határellenőrzési tevékenységet végeznek.²⁴⁸ Látható tehát, hogy a belső határok – a határellenőrzés ideiglenes visszaállításáig – fő szabályként állampolgárságtól függetlenül bárhol átléphetők. Amennyiben, egy tagállam bevezeti a határellenőrzést belső határán, abban az esetben az érintett belső határra értelemszerűen alkalmazni kell a külső határok ellenőrzésére vonatkozó szabályokat. Mindez a gyakorlatban azt eredményezi, hogy a határellenőrzés visszaállítása nemcsak a határforgalom-ellenőrzés újbóli bevezetését jelenti a belső határokon, hanem adott esetben – főleg, ha a visszaállítást kiváltó ok ezt megköveteli – a határőrizet bevezetését is, de erről a későbbiekben még szó esik.

A schengeni értékelés mechanizmusa és a belső határon a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása

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.

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.²⁴⁹ Az Állandó Bizottság feladatrendszere kettős volt, amelyek a schengeni térség biztonságát hivatottak szolgálni:

- a schengeni térséghez újonnan csatlakozni kívánó ország teljesíti-e a schengeni vívmányok – köztük a schengeni belső határon a határellenőrzés megszüntetéséhez szükséges intézkedéseket – alkalmazásának összes feltételét, ami a felkészültség értékelését jelentette;
- a schengeni térség teljes jogú tagságát élvező tagállam helyesen alkalmazza-e a schengeni vívmányokat, ami a végrehajtás értékelését jelentette.

A két feladat, az alábbi területek monitorozását foglalta magában:

- a külső határ ellenőrzése és felügyelete;

²⁴⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 Rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex), 2. cikk

²⁴⁹ 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> (2018.07.10.)

- rendőri együttműködés az egyezmény hatálya alá tartozó államok határterületén;
- a Schengeni Információs Rendszer;
- a schengeni vízumok kiadásának feltételei;
- intézkedések a jogellenesen tartózkodó külföldiekkel szemben;
- kölcsönös segítségnyújtás a büntetőeljárásokban, beleértve a kiadatást is.

Az Amszterdami Szerződés, a schengeni vívmányokat újratárgyalás, és módosítás nélkül illesztette be az Európai Unió keretébe, így az Állandó Bizottságot 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.²⁵⁰

Nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a helyszíni látogatások csak az ötévente ismétlődő ciklusokban zajlottak, amely előre tudott és kiszámítható „volta” miatt az egyes tagállamok teljesítményét akár szélsőségesen hullámszóvá 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. Az ellenőrzések során feltárt hiányosságok megszüntetésére irányuló javaslatok időbeni megvalósítása jelentős eltéréseket mutathatott abból adódóan is, hogy milyen követelményrendszer biztosítása volt azokban előírva és az ahhoz szükséges források biztosítása közösségi vagy nemzeti szinten volt megvalósítható.

Ez Európai Bizottság, a 2011. szeptember 16-án kiadott Közleményében²⁵¹ egyértelműen megfogalmazza, hogy a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítását csak a legvégső esetben lehet alkalmazni, amelynek csak akkor lehet realitása, ha valamennyi 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

²⁵⁰ SZABÓ Károly: A schengeni monitoring mechanizmus reformja, a jelenlegi értékelési rendszer elmélete és gyakorlata, Diplomamunka, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészeti vezető mesterképzési szak, Budapest, 2017.

²⁵¹ 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> (2018.07.10.)

visszaállításának „kényszerített” végrehajtása milyen szempontok és eljárásrend alapján érvényesíthető.

„A határigazgatásban mutatkozó hiányosságokat az értékelési mechanizmus keretében készített jelentésben azonosítanak; e jelentés tartalmazná megszüntetésükre irányuló javaslatokat is. Az érintett tagállamnak az ajánlásoknak való megfelelés érdekében egy cselekvési tervet kellene készítenie, amelynek végrehajtását a Bizottság kísérné figyelemmel. A Bizottság felkérheti az érintett tagállamot arra, hogy olyan konkrét intézkedéseket hozzon, mint például a Frontex által nyújtott támogatás kérése, illetve egyes meghatározott határátkelők időszakos lezárása, bizonyos hiányosságok megszüntetése érdekében. Ha azonban ezek az intézkedések a hiányosságok megoldása tekintetében nem bizonyulnak elég hatékonynak, és ha ezen hiányosságok uniós vagy nemzeti szinten komoly fenyegetést jelentenek a közrend és a belső biztonság tekintetében, akkor a Bizottság határozhat a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról. Egy ilyen komoly lépés előtt a Bizottság teljes mértékben figyelembe veszi annak szükségességét és arányosságát, értékelve e lépés várható hatásait a személyeknek a schengeni térségben történő szabad mozgására.”²⁵²

Azt, hogy pontosan mit is kell érteni a „komoly fenyegetésen” illetve „komoly veszélyen”, nincs definiálva.

A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának nem „kényszerített” módja, és nem is a schengeni értékelés következménye, amikor egy tagállam saját kockázatelemzése alapján dönt az intézkedés bevezetéséről.²⁵³ Az Európai Bizottság érzékelte 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 kódex belső határokon történő ellenőrzések visszaállítására vonatkozó rendelkezéseit, amelynek eredményeként, 2013. október 07-én kihirdették a Tanács 1053/2013/EU rendeletét.²⁵⁴

²⁵² U.a.: 12. o.

²⁵³ KOVÁCS Gábor: A Magyar Rendőrség szerepvállalása hazánk határbiztonságában és a schengeni külső határok ellenőrzésében. In: Hautzinger Zoltán (szerk.). Migráció és rendészet. Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, Budapest, 2015., 69-84. o.

²⁵⁴ A Tanács 1053/2013/EU rendelete (2013. október 7.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és a végrehajtó bizottságnak a Schengent Értékelő és

A rendelet, az öt éves értékelési ciklus mellett alkalmazza a be nem jelentett helyszíni látogatások rendszerét, amelynek időpontjáról az érintett tagállam, mindössze 24 órával az értékelő látogatást megelőzően szerezhethet tudomást. Ez az időkorlát nem teszi lehetővé, hogy az ellenőrzött tagállam jelentős mértékben módosítson a tevékenységén, vagyis 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, azon tagállamok esetében is reális képet lehessen kapni a schengeni normák érvényesülésének helyzetéről, amelyek irreguláris migrációs²⁵⁵ „érintetlensége” és alapvetően földrajzi elhelyezkedése miatt, a helyszíni látogatás mellőzhető.

Az értékelési formák bővülése mellett, a schengeni értékelési mechanizmus által érintett területek is kiegészültek a visszatéréssel és a belső határok értékelésével. Ennek eredményeként hétre nőtt (korábban a külső határigazgatás, rendőri együttműködés, közös vízümpolitika, adatvédelem, Schengeni Információs Rendszer volt az értékelés területe) az értékelendő területek száma.

Az Európai Bizottságnak ötéves időszakra szóló többéves, illetve éves értékelési programot kell összeállítania. Az ötéves időszakra szóló többéves értékelési program nem határoz meg részleteket a tagállamok értékelési területeire vonatkozóan, azonban a szándék, hogy az adott évben az értékelt tagállam mind a hét területen értékelés alá essen. Ezzel ellentétben, az éves értékelési program az adott tagállamot/tagállamokat érintően valamennyi értékelési területen, meghatározza a helyszíni látogatások időpontját és tervezett helyszíneit is. A váratlan ellenőrzések 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 váratlan értékelésekről kizárólag az Európai Bizottság rendelkezhet információkkal. A helyszíni látogatás színvonalának és eredményességének, objektivitásának egyik alapvető záloga az értékelésben résztvevő szakértők felkészültsége.

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, annak a tagállamnak, amelynek a biztonságát a nem megfelelő ellenőrzést végző tagállam veszélyezteti) és kötelezettsége (egy esetben

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> (2018.08.10.)

²⁵⁵ HAUTZINGER Zoltán: Idegen a büntetőjogban, AndAnn, Pécs, 2016., 183.

HAUTZINGER Zoltán: Szemelvények a migráció szabályozásáról, AndAnn, Pécs, 2016., 67.

annak a tagállamnak, amely a nem megfelelő ellenőrzésével más tagállam biztonságát veszélyeztet(i) van a belső határain a határellenőrzés ideiglenes visszaállítására. A visszaállítás időtartama, az azt kiváltó körülmények függvényében jelentős eltéréseket mutathat.²⁵⁶

A határellenőrzés ideiglenes visszaállítása:

- Maximum két hónap, ha valamely tagállam közrendjét vagy belső biztonságát fenyegető komoly veszély azonnali fellépést követel meg. Az érintett tagállam kivételesen és azonnal, tíz napot meg nem haladó, korlátozott időtartamra visszaállíthatja a belső határokon a határellenőrzést. A határellenőrzés ideiglenes visszaállítására okot adó körülmény további fennállása esetén a tagállam legfeljebb húsz napos megújítható időtartamokra meghosszabbíthatja a bevezetett intézkedéseket, amelynek teljes időtartama nem haladhatja meg a két hónapot.
- Maximum hat hónap, ha valamely tagállamban a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély áll fenn, akkor az adott tagállam legfeljebb harminc napra, illetve a komoly veszély várható időtartamára (ha az meghaladja a harminc napos időszakot) visszaállíthatja a belső határokon a határellenőrzést. A határellenőrzés visszaállításának időtartama legfeljebb harminc napos időtartamokra meghosszabbítható, de teljes időtartama nem haladhatja meg a hat hónapot.
- Maximum két év, ha a schengeni vívmányok alkalmazását biztosító értékelési és monitoring mechanizmus keretében, a külső határellenőrzéssel kapcsolatos súlyos hiányosságok észlelése történik, és indokolt a különleges intézkedések bevezetésére. Ezen intézkedések részeként, amennyiben a feltárt hiányosságok és körülmények a belső határellenőrzés nélküli térségben vagy annak bizonyos részein komoly veszélyt jelentenek a közrendre vagy a belső biztonságra, a Tanács javaslata alapján legfeljebb hat hónapos időtartamra a tagállamok visszaállíthatják a belső határokon a határellenőrzést. Ha a kivételes körülmények továbbra is fennállnak, ez az időszak legfeljebb három alkalommal, további hat hónappal meghosszabbítható, azonban teljes időtartama nem haladhatja meg a két évet.

Mint minden tagállamnak, így Magyarországnak is fel kell készülnie egy ilyen eshetőségre, amely nem állandó jelleget ölt, de a hónapokig/évekig történő ellenőrzés fenntartása nem

²⁵⁶ KOVÁCS Gábor: A rendészeti szervezetekben lejátszódó döntés-előkészítési folyamat jellemzői, az optimális döntés. In: GAÁL Gyula - HAUTZINGER Zoltán (szerk.). Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIX., Pécs, 2017., 69-77. o.

eredményezheti más szolgálati feladatoktól történő huzamosabb erő és eszköz átcsoportosítását.²⁵⁷

A határellenőrzés belső határokon történő ideiglenes visszaállítása

A 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.²⁵⁸

A határellenőrzés ideiglenes visszaállítását indokolhatja a határellenőrzések nélküli térség szintjén, esetlen nemzeti szinten a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély, különösen terrortámadás, vagy azzal történő fenyegetés, illetve a szervezett bűnözés miatti veszélyhelyzet. A veszéllyel szemben előfeltétel, hogy annak a társadalom valamely alapvető érdekét valóban fenyegetőnek, ténylegesnek és kellően súlyosnak kell lennie. Más kérdés, 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.²⁵⁹ A határellenőrzés ideiglenes visszaállítására alapesetben maximum 30 napos időtartamig kerülhet sor, amely további 30 napos időtartamokkal összesen két évig tarthat.

A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának speciális esete, amikor a visszaállításra egyedi uniós szintű eljárás keretében kerül sor, mert a belső határellenőrzések nélküli térség működését a schengeni értékelési folyamat keretében ténylegesen megállapított, külső határellenőrzéssel kapcsolatos tartós és súlyos hiányosságok általánosan veszélyeztetik. Ezt a fajta speciális eljárást az is kiválthatja, ha az értékelt tagállam súlyos mulasztást követ el kötelezettségei teljesítésében.

Az eddig a gyakorlatban bekövetkezett visszaállítások alapján határellenőrzés ideiglenes visszaállítására az esetek nagy többségében nem terrorcselekmény, vagy egyéb extrém helyzet

²⁵⁷ BALLA József: 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, 2017., 319-327. o.

²⁵⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 Rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex), 25. cikk

²⁵⁹ RITECZ György – SALLAI János: A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0 – Hanns Seidel Alapítvány, Budaörs, 2016.

miatt került sor. Ezzel együtt azonban egyre több esetben az érintett tagállamok közrendjének és közbiztonságának garantálása a kiváltó ok, amelyet a jelenlegi gyakorlat is alátámaszt.²⁶⁰

A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának tervezett esete lényegesebben kisebb problémát okoz az adott állam határellenőrzésért felelős rendészeti szerveinek, hiszen a kiemelt jelentőségű rendezvények időpontjai és a visszaállítás időtartama jóval előre ismertek, a visszaállítás helye jól behatárolható, ami lehetővé teszi a tervezett, szervezett felkészülést, a humán és logisztikai tényezők megteremtését, a lakosság időbeni tájékoztatását és a határellenőrzési feladatok végrehajtásának begyakorlását.

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

- „a tervezett visszaállítás indokolása, amely tartalmazza a közrendjét vagy a belső biztonságát fenyegető, komoly veszélyt jelentő eseményeket részletesen leíró valamennyi releváns adatot,
- a tervezett visszaállítás alkalmazási köre, megjelölve, hogy a belső határok mely részén vagy részein tervezik visszaállítani a határellenőrzést,
- az engedélyezett átkelőhelyek neve,
- a határellenőrzés tervezett visszaállításának időpontja és időtartama,
- adott esetben a többi tagállam által meghozandó intézkedések.”²⁶¹

A kötelezően megadandó információkat tartalmazó felsorolás alapján az látható, hogy abban a határőrizet konkrétan meg sem jelenik, mintha a határellenőrzés kizárólag a határforgalom ellenőrzését tartalmazná. Természetesen mind a két feladatrendszer „működtetése” indokolt, azzal együtt, hogy a kódex egyetlen cikke – a 13. – foglalkozik a határőrizet kérdéseivel, mindössze hat rövid bekezdés erejéig. A tanulmány témájához kapcsolódóan mindezt csak azért fontos megjegyezni, mivel akár a humán erőforrás, akár a technikai-infrastrukturális háttér megteremtése szempontjából meghatározó tényezőt jelent az, hogy a határellenőrzés visszaállítása során csak a határforgalom-ellenőrzés visszaállítása indokolt, vagy a határőrizet is.

²⁶⁰ 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. 05. 22.)

²⁶¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 Rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) 27. cikk

Ha 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 fejezetben leírtak alapján a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának bevezetését és ezzel összefüggésben a műszaki, technikai, informatikai háttér jellegét és biztosítását az alábbi kérdések befolyásolhatják:

- milyen jellegű esemény, vagy cselekmény miatt szükséges a határellenőrzés visszaállítása?
- az esemény váratlanul következett be, vagy előre tervezett és ismert helyzetről van szó?
- ha váratlanul bekövetkezett eseményről van szó, kockázatelemzés, profilalkotás alapján végzett ellenőrzések végrehajtása, vagy minden határt átlépő személy ellenőrzése indokolt?
- a térbeliséget tekintve az adott tagállam valamennyi belső határán, vagy csak egy adott viszonylatban, vagy csak adott határszakaszokon, határátkelőhelyeken indokolt az ellenőrzés visszaállítása?
- ha csak határforgalom-ellenőrzés visszaállítása indokolt, állandó rendőri jelenlétre van szükség, vagy elégséges szűrőpróbaszerű, visszatérő ellenőrzések végrehajtása?
- 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-, országokon 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?

Magyarországnak a szomszédos schengeni tagállamok közül egyedül Ausztriával született olyan jellegű megállapodása, amely államközi szinten szabályozza a határellenőrzés visszaállításának kereteit. A megállapodás a határellenőrzés visszaállításának helyszínéként jelöl meg 19 határátkelőhelyet Hegyeshalomtól Szentgotthárdig, illetve 36 határátlépési pontot Rajkától Alsószőlőnkig.²⁶²

A magyar-osztrák megállapodáson kívül kormányrendelet²⁶³ szabályozza a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának kérdéseit, amely azonban – 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, hogy az uniós joganyagban, a nemzeti jogszabályokban, 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 támogatása, erő és eszközszükséglete

Magyarországnak, a schengeni térség biztonságát fenyegető komoly veszély fennállása esetén, illetve a schengeni külső határok ellenőrzésének végrehajtásában fennálló súlyos

²⁶² 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> (2018.06.11.)

²⁶³ 333/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a belső határon a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának feltételeinek szabályairól
Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700333.kor> (2018.06.11.)

hiányosságok miatt – a schengeni belső határain – lehetősége/kötelezettsége van a határellenőrzés ideiglenes visszaállítására.

A határforgalom-ellenőrzés ideiglenes visszaállítása esetén nem teljes mértékben tudnak érvényesülni a határátkelőhellyel szemben megfogalmazott „kritériumok”:

„Személyforgalmat lebonyolító közúti határátkelőhelyen biztosítani kell:

- a) a be- és kilépő forgalom fizikai szétválasztását,*
- b) autóbusz forgalom esetén külön buszsávot, amely alkalomszerűen a személygépkocsik közlekedésére is megnyitható,*
- c) a határátkelőhely közúti közlekedésének rendjét előjelző táblákat, útburkolati jeleket, forgalomirányításra szolgáló piros-zöld fényű jelzőlámpákat, sorompókat,*
- d) a határátkelőhely bekerítését,*
- e) a határátkelőhely és közvetlen környékének kivilágítását,*
- f) az elkülönített helyen történő ellenőrzés, illetve tételes vámvizsgálat végrehajtása céljából a folyamatos forgalmat nem akadályozó vizsgáló területet,*
- g) forgalmi sávonként a sávok mellett okmány-kezelő fülkét,*
- h) a hatósági feladatok ellátására szolgáló hivatali helyiségeket, beleértve a szociális helyiségeket, vízvételi helyiséget, illemhelyiséget és az előállító helyiséget,*
- i) az arra kijelölt határátkelőhelyeken a közegészségügyi vizsgálatokhoz szükséges helyiségeket.”²⁶⁴*

Magyarország teljes jogú schengeni tagságát megelőzően, a 2006. február 01-i²⁶⁵ állapotot figyelembe véve, az 1111 km hosszú schengeni belső határon 5 határőr igazgatóság alárendeltségében 29 határrendészeti kirendeltség 58 határátkelőhellyel, 6 határvadász század, 12 bünyügyi és felderítő szolgálat, 3 idegenrendészeti központ, és 1 közös kapcsolattartási szolgálati hely működött. A működtetés humán oldalát 516 fő tiszt, 1481 fő zászlós, 1078 fő hivatásos és szerződéses tiszthelyettes, 71 köztisztviselő és 514 fő közalkalmazott, összesen 3660 fő alkotta.²⁶⁶ Egy, a biztonságot garantáló határellenőrzési modellnek szerves részét kell,

²⁶⁴ 332/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a határátkelőhely és az ideiglenes határátkelőhely megnyitásáról és működtetéséről, valamint a határátlépési pontról, 3. § (1) bekezdés

Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=112641.336305 (2018.05.20.)

²⁶⁵ Ekkor még nem kezdődött meg alapvetően az érintett állomány más területre történő „elvándorlása” a bizonytalannak tűnő jövőkép miatt.

²⁶⁶ SAMU István: Javaslat a belső határ térségében működő határőr szervezetek feladatainak meghatározására, valamint a schengeni elveknek megfelelő határbiztonsági rendszer kialakítására. 2006.

hogy alkossa a bűnügyi hírszerzés, a kockázatelemzés és a mélységi ellenőrzés is. A határellenőrzés ideiglenes visszaállítása során elengedhetetlenek ezen rendszerelemek működtetésének és folyamatos, magas szintű feladatellátásának biztosítása.

A határőrizeti kirendeltségek (71) és a határforgalmi kirendeltségek (54) 2004-es összevonását követően 63 határrendészeti kirendeltség alakult, amelyek közül 29 volt a leendő schengeni belső határszakaszon.

A helyi szintű határrendészeti szervezeti elemek száma 125-ről 63-ra változott, amely jelentős, 45%-os (-62) csökkenést eredményezett és kézzelfogható szervezetkorszerűsítést is jelentett. Egy ilyen jellegű szervezetenél – határrendészeti kirendeltség – nem lehet egyértelműen meghatározni a határőrizeti, illetve a határforgalom ellenőrzési feladatok végrehajtását ellátó állomány pontos számát. Következik ez abból, hogy a két terület egy vezetés alá történő integrálásának kiemelt célja a szolgáltatok közötti manőverezés lehetőségének maximális biztosítása, amely hozzájárul a leghatékonyabb humánerőforrás gazdálkodáshoz is.²⁶⁷ Mind a határőrizetben, mind a határforgalom-ellenőrzése során naponként és napszakonként eltérő szolgálati létszámmra van/lehet szükség, amelyet a határátkelőhelyen határátlépésre jelentkező személyek száma, illetve a határátkelőhelyek közötti hatásshakaszon a tiltott határátlépés elkövetni szándékozó személyek valószínű mozgási ideje²⁶⁸ és iránya²⁶⁹ befolyásol.

A kockázatelemzést nélkülöző és a határőrizeti elveket mellőző határőrizet létszámszükségletének a teljes jogú schengeni csatlakozást megelőzően²⁷⁰ – a leendő schengeni belső határszakaszon – egy elvi okfejtés alapján az alábbiak szerint kellett volna alakulnia:

„Elfogadva azt a matematikai számítási módszert, amely alapján egy szolgálati hely időben folyamatos ellenőrzés alatt tartásához (január 01-től december 31-ig mindig ott van egy rendőr a kijelölt helyszínen) 5,2 fő szükséges, akkor az 1111 km-es határszakaszon, két kilométer hosszú államhatár szakaszt magába foglaló járőrözési

Forrás: Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály Határrendészeti és Kompenzációs Osztály, 2015.

²⁶⁷ RITECZ György: Határőrizet a rendszerváltástól napjainkig, In: ISASZEGI János - PÓSÁN László - VESZPRÉMY László - BODA József (szerk.). Őrzők, vigyázatok a határra! Határvédelem, határőrizet, határvadászok a középkortól napjainkig. 912 p. Budapest: Zrínyi Kiadó, 2017., 643 -674. o.

²⁶⁸ Valószínű mozgási idő, a jogsértő cselekményt elkövető személy megjelenésének valószínű ideje az államhatár jogellenes átlépésénél.

²⁶⁹ Valószínű mozgási irány, a jogsértő cselekményt elkövető személy által leggyakrabban használt útvonal az államhatár jogellenes átlépésénél.

²⁷⁰ Ez a jelenlegi határőrizeti létszámigény meghatározására is igaz.

körzetek megadásával, járőrpárokkal számolva (a járőr egyedül alapvetően nem láthat el feladatot, hanem két fős járőrpárokat²⁷¹ lehet szolgálatba vezényelni) 5.777 főre van szükség.”²⁷²

Ez az eredmény összhangban van a schengeni külső határszakasz hasonló elvű határőrizeti létszámigényével. Egy ilyen számítási mód természetesen nem veszi figyelembe az ellenőrzés alatt tartandó terület fedettségét, járhatóságát, a mozgást detektáló technikai eszközök alkalmazhatóságát/alkalmazását. Egyértelmű, hogy a folyamatos határőrizet megfogalmazás gyakorlati megvalósulásához nem lehet ilyen eljárásrendet alapul venni. Szükséges ezen folyamatosság fenntartásának differenciálása, amely a valós „veszélyeztetettség” szinthez igazodóan igényli a szükséges mértékű humánerőforrás biztosítását és a technikai támogatást.²⁷³

Az országos főirányokban a „mélységi ellenőrzés” megvalósítására hivatott speciális szervezeti elemek telepítése már a dualizmus korában is bevált gyakorlat volt. Mind a M. Kir. Határrendőrség, mind a M. kir. Csendőrség, hasonló feladatú helyi szervei kockázatelemzésen alapuló rendszerben tevékenykedtek és képesek voltak a Monarchia belső határain áthaladó tranzit- és távolsági határforgalom szűrőpróbaszerű ellenőrzésére.²⁷⁴

Ha egy tagállam a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása során a határőrizeti tevékenység folytatása mellett dönt, akkor elengedhetetlen a cél eléréséhez igazodó eljárásrend és az ahhoz szükséges létszám és technikai igény meghatározása. A technikai támogatás kizárólagosan csak a mobil eszközök alkalmazását jelentheti az ideiglenes jelleg miatt, még akkor is, ha adott esetben két évig kell a feladatot ellátni.

A legnagyobb gondot a volt határátkelőhelyen infrastrukturális hiányossága jelenti, amelyet az ellenőrzés helyszínének nem megfelelő „alkalmassága” is jelentős mértékben meghatároz. Az ellenőrzéssel szemben támasztott követelmények érvényesítéséhez hatékony segítséget tudna nyújtani egy előszűrő rendszer alkalmazása, amely elsődlegesen Magyarország irányából kilépésre jelentkező járművek vonatkozásában lenne releváns, de természetesen a

²⁷¹ A járőrpár a járőrszolgálat ellátásának alapvető formája valamennyi szolgálatteljesítési módban, napszakban és területen.

²⁷² BALLA József: A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának támogatása, erő-eszköz szükséglete, Határrendészeti Tanulmányok, XV. évfolyam 2. szám, 2018., 4-28. o.

²⁷³ VARGA János: Ideiglenes tevékenységi formák és kötelek alkalmazásának jelentősége az államhatár őrzésében, a vezetésükre való felkészítés helyzete és feladatai, Doktori értekezés, Zrínyi Miklós Katonai Akadémia, Budapest, 1992, 153.

²⁷⁴ VEDÓ Attila: A Magyar Királyi Csendőrség teendői a külföldiek ellenőrzésének szabály- és szervezetrendszerében 1881-1938, Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis,) XXVI. évfolyam 52. szám, 2016, 139-179. o.

szomszéd országgal történő kétoldalú megállapodás a belépő irányt is preferálhatná, adott esetben közös üzemeltetéssel és kockázati szempontok megadásával. A rendszer abban az esetben is alkalmazható lenne, ha nem a határellenőrzés végrehajtásának támogatását szolgálná, hanem a schengeni területen végzett, kockázatelemzésen alapuló mélységi ellenőrzést²⁷⁵ támogatná. Mélységi ellenőrzés *„a külföldiek magyarországi tartózkodása jogszerűségének megállapítására irányuló – jellemzően kockázatelemzés alapján, illetve szűrőpróbaszerűen végzett – kompenzációs rendőri intézkedés, melynek célja nem határellenőrzés, és amely előkészítésében és végrehajtási módjában egyértelműen eltér a külső határokon történő személyellenőrzéstől.”*²⁷⁶

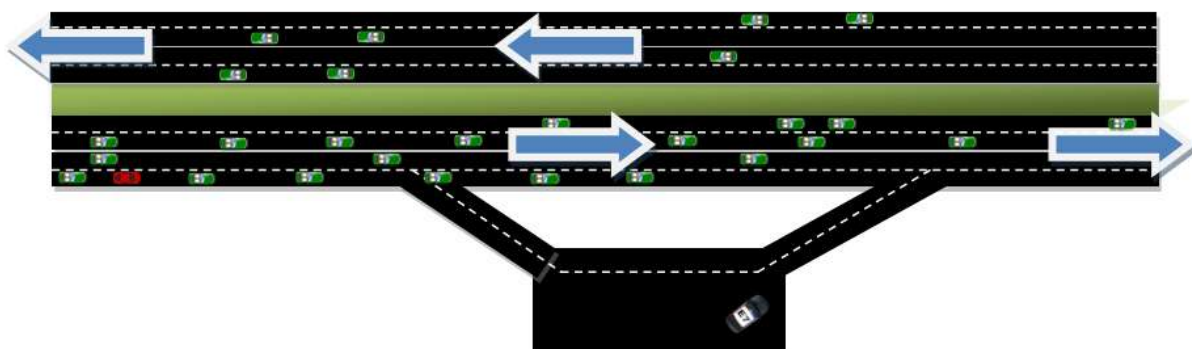
A határellenőrzés végrehajtását támogató előszűrő rendszer

Az ideiglenesen visszaállított határforgalom-ellenőrzés kockázatelemzésen alapuló és várakozásmentes végrehajtásának támogató szűrési technológia többpólusú. Támaszkodik egyrészt a végrehajtói állomány szakmai tapasztalatára, megérzésére, másrészt az adattárakban történő ellenőrzésekre, harmadrészt a határellenőrzés visszaállítására okot adó körülmény alapján meghatározott hazai és nemzetközi kockázatelemzések és az aktuális határellenőrzési operatív helyzet alapján elrendelt keresésekre. A megvalósításhoz stabil és mobil elemek alkalmazása szükséges, az útszakaszok eltérő adottságai miatt. A stabil elemek nem csak az ideiglenesen visszaállított határforgalom-ellenőrzés során alkalmazhatóak, hanem az említett mélységi ellenőrzést is hatékonyan szolgálhatják.

Az államhatáron átvezető autópályák esetében indokolt a stabil rendszerelemek alkalmazása, amelyeket a határforgalom-ellenőrzés végrehajtására – lehetőség szerint az államhatár közelében – kijelölt helyek közelében kell telepíteni, ahol az ellenőrzés biztonságosan elvégezhető. Az ellenőrzésre kijelölt hely lehet a volt határátkelőhelyek területének egy része, vagy ellenőrzésre alkalmas parkoló. Mind a két esetben szükséges a forgalomtechnikai szabályozás, a megengedett sebesség csökkentése, és szükség esetén a kötelező megállás szabályozása.

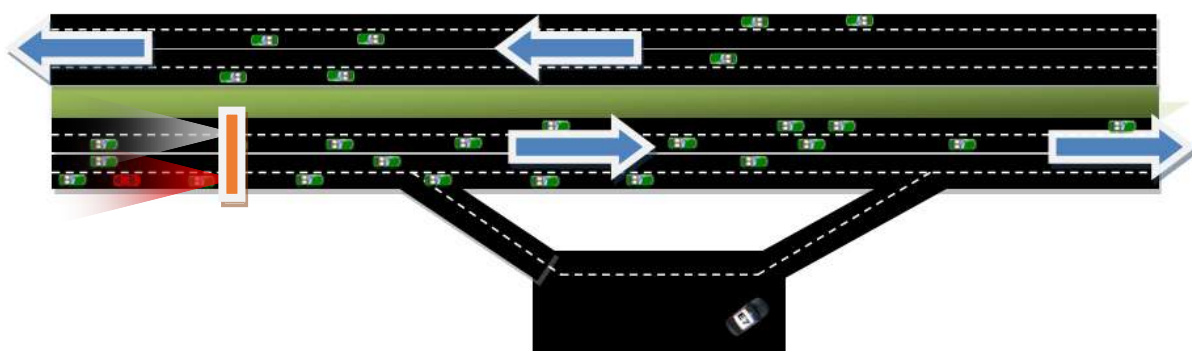
²⁷⁵ VARGA János: A magyar határrendészeti rendszer működése a tömeges méretű migráció kezelése során, Határrendészeti Tanulmányok, 2016/3., 94-108. o.

²⁷⁶ 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról, 2. § 9. pont,
Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=137964.345518 (2018.05.11.)



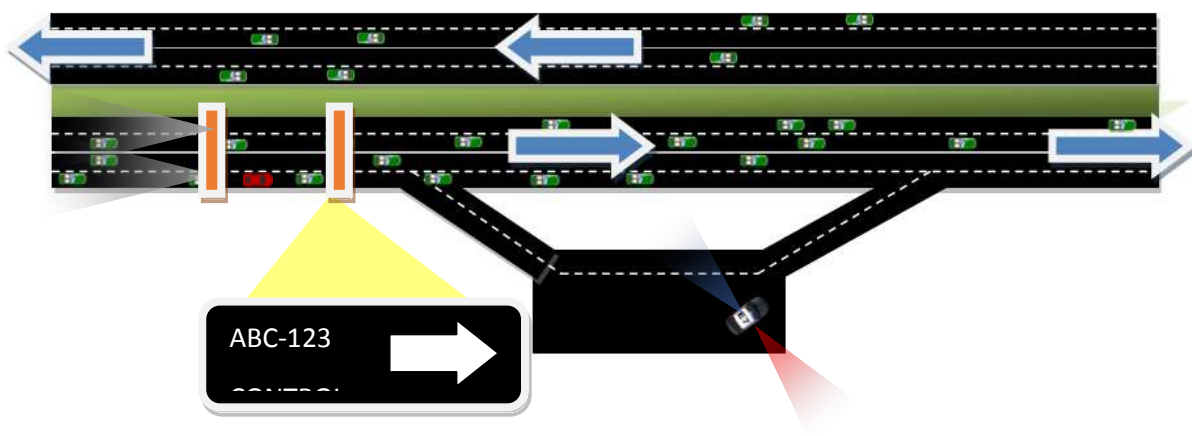
1. számú ábra

Az ellenőrzés helyszínének meghatározása az államhatár irányába.²⁷⁷



2. számú ábra

A szűrés helyének, mint rendszerelemnek a meghatározása.²⁷⁸



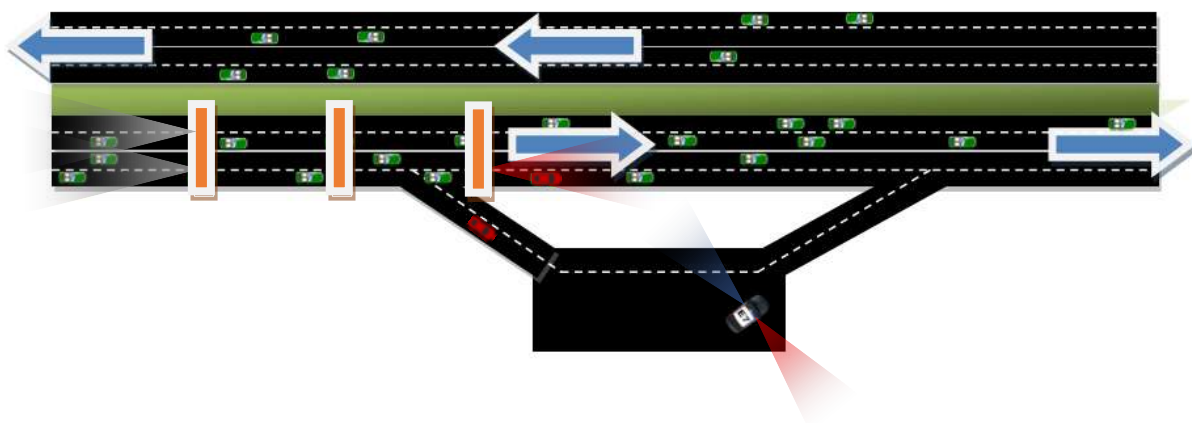
3. számú ábra

Az automatikus kiterelés szakasza.²⁷⁹

²⁷⁷ HEGEDŰS Norbert r. százados által készített sematikus ábra, 2012.

Forrás: Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály Határrendészeti és Kompenzációs Osztály, 2015.

²⁷⁸ U.a.



4. számú ábra
A megerősítés szakasza.²⁸⁰

Minimálisan szükséges infrastruktúra, autópályán történő alkalmazás esetén:

1. Szűrést végző, programozható kamerarendszer:
 - az autópálya kijelölt szakaszaira, stabilan telepített kamerák;
 - vezeték nélküli kapcsolat biztosítása a kiterelésre szolgáló változtatható felületű, digitális információs panellal, a megerősítő kamerával, az ellenőrzést végző személlyel, az elfogást foganatosító személlyel, a hibajelzés azonnali továbbítása érdekében a kijelölt központokkal;
 - rövid idő alatt képes legyen ne csak a rendszámot, hanem más, kockázati tényezőket jelentő információt is gyűjteni;
 - rövid idő alatt képes legyen ellenőrizni az adatokat – és választ is kapni – a meghatározott adatbázisokban;
 - minden releváns keresésre programozható legyen;
 - évszak, napszak és időjárástól függetlenül megbízhatóan és stabilan – működési stabilitás – alkalmazható legyen.
2. Kiterelést kezdeményező változtatható felületű, digitális információs panel:
 - az autópálya kijelölt szakaszaira, stabilan telepített;

²⁷⁹ U.a.

²⁸⁰ U.a.

- vezeték nélküli kapcsolat biztosítása a szűrést végző kamerákkal, a megerősítő kamerával, az ellenőrzést végző személlyel, az elfogást foganatosító személlyel, a hibajelzés azonnali továbbítása érdekében a kijelölt központokkal,
 - évszak, napszak és időjárástól függetlenül megbízhatóan és stabilan –működési stabilitás – alkalmazható legyen.
3. Megerősítő kamerarendszer:
- az autópálya kijelölt szakaszaira, stabilan telepített,
 - vezeték nélküli kapcsolat biztosítása a szűrést végző kamerákkal, a kiterelésre szolgáló változtatható felületű, digitális információs panellal, az ellenőrzést végző személlyel, az elfogást foganatosító személlyel, a hibajelzés azonnali továbbítása érdekében a kijelölt központokkal.
4. A határforgalom-ellenőrzést/ellenőrzést biztosító eszköztár:
- biometrikus adatok olvasására is alkalmas asztali/mobil ellenőrző rendszer,
 - okmányolvasó / vizsgáló asztali/mobil eszközök,
 - dokumentálást és ügyintézést biztosító eszközpark.
5. Elfogást biztosító gépjárműpark.

Humánerőforrás meghatározása

Az államhatáron átvezető főutak és mellékutak forgalmának ellenőrzése során szintén hasonló rendszerelemek működtetése indokolt, azzal a különbséggel, hogy a mobil eszközök alkalmazása preferált, illetve a forgalom nagysága és összetétele jelentősen eltérhet az autópálya adataihoz viszonyítva.

Az ideiglenes visszaállítás esetén végrehajtandó határforgalom-ellenőrzésre jelentős hatással van a forgalom nagysága és állampolgársági összetétele. Magyarországon 2007. december 21-től²⁸¹ nem áll rendelkezésre adat arra vonatkozóan, hogy a schengeni belső határokon, az átvezető úthálózat leterheltsége milyen mértékű. Ennek hiányában nehéz azt meghatározni, hogy milyen utasforgalom kezelésére kell felkészülni, ami az ellenőrzésre fordított idő mennyiségét és az áteresztőképesség függvényében a prognosztizálható várakozási idők mértékét is jelentősen befolyásolja.

A személyforgalom adatainak vizsgálatából megállapítható, hogy 2008-ban, az azt megelőző évhez viszonyítva 69%-al csökkent a határátlépésére jelentkező személyek száma. A 2007-es

²⁸¹ Magyarország teljes jogú schengeni tagállammá vált a szárazföldi határok vonatkozásában.

személyforgalomból 42 272 894 fő a magyar-osztrák viszonylatú határátkelőhelyeken közlekedett, amely az összforgalom 36%-át jelentette. (1998-ban a magyar-osztrák viszonylatú határátkelőhelyeken 33 049 315 fő lépett át, amely az összforgalom 35%-át tette ki. Ebből arra lehet következtetni, hogy a viszonylat forgalmának, az összforgalomhoz viszonyított aránya állandónak tekinthető.) Ha a 2008-as adatokat vizsgáljuk és azt a tényt, hogy 2017-re a 2008-as adatokhoz viszonyítva, több mint 50%-os forgalomnövekedés következett be, akkor a schengeni belső határokon jelenleg prognosztizálható személyforgalom meghaladhatja a 100 000 000 főt.

A határforgalom-ellenőrzés ideiglenes visszaállítása esetén szinte elképzelhetetlen az, hogy mindenki, minden irányba ellenőrzés alá kerüljön, még akkor is, ha az ellenőrzés tartalmi elemei differenciáltan alkalmazandóak. A megoldást csak megfelelően kidolgozott kockázatelemzés és az ezt támogató előszűrő rendszer együttes alkalmazása tudja biztosítani.

Egy 1-1 forgalmi sáv, folyamatos nyitva tartású közúti határátkelőhely minimális létszámszükséglete:

- 1 fő kihelyezett ügyeletes helyettes/szolgálatirányító/szolgálatparancsnok;
- 2 fő útlevelező;
- 1 fő szakértő (elkülönített ellenőrzési helyen szolgálatot teljesítő);
- 1 fő kutató (szükség esetén vizsgálói feladatok ellátása).

Összesen 5 fő, ami az 5,2-es szorzószámot alkalmazva 26 fős létszámszükségletet jelent.

Egy 3-3 forgalmi sáv, folyamatos nyitva tartású közúti határátkelőhely minimális létszámszükséglete:

- 1 fő kihelyezett ügyeletes helyettes/szolgálatirányító/szolgálatparancsnok;
- 4 fő útlevelező (ha nem indokolt a folyamatos, maximális áteresztőképesség biztosítása);
- 1 fő szakértő (elkülönített ellenőrzési helyen szolgálatot teljesítő);
- 1 fő kutató (szükség esetén vizsgálói feladatok ellátása).

Összesen 7 fő, ami az 5,2-es szorzószámot alkalmazva 36 fős létszámszükségletet jelent.

Egy 8-8 forgalmi sáv (1-1 teher és 1-1 busz forgalmi sávval), folyamatos nyitva tartású közúti határátkelőhely minimális létszámszükséglete:

- 1 fő kihelyezett ügyeletes vagy helyettes/szolgálatirányító/szolgálatparancsnok;
- 13 fő útlevelező (ha nem indokolt a folyamatos, maximális áteresztőképesség biztosítása);
- 1 fő szakértő (elkülönített ellenőrzési helyen szolgálatot teljesítő);
- 1 fő vizsgáló;
- 2 fő kutató;
- 1 fő útdíj ellenőrző.

Összesen 19 fő, ami az 5,2-es szorzószámot alkalmazva 99 fős létszámszükségletet jelent.

A szükséges humánerőforrás igényt jelentősen befolyásolja az adott utaskategória összetétele és az általuk elkövetett jogsértő cselekmények száma, amelyek további létszámszükségletet feltételeznek.

A határfogalom-ellenőrzés mellett számolni kell a határőrizet visszaállításának a lehetősége is, így a határőrizeti rendszer tekintetében is meg kell határozni a létszámigényt, amelyre hatással van a technikai támogatottság mértéke.

A több lépcsős határőrizeti rendszer²⁸² első lépcsőjének a több vonalas végrehajtásához szükséges létszámigényt jelentősen befolyásolja többek között a határszakasz hossza, annak veszélyeztetettsége a jogsértő cselekményt elkövető személyek tekintetében, a valószínű mozgási irány/irányok és mozgási idő/idők, a rendelkezésre álló, mozgást detektáló technikai eszközök száma és alkalmazhatósága, a terep fedettsége és járhatósága is. Magyarország schengeni külső határszakaszán 26 helyi szintű szervezeti elem látja el a határőrizeti feladatot, amely a határszakasz hosszát figyelembe véve, átlagosan 42 km/szervezeti elemet jelent. A schengeni belső határon a korábban már említésre került, hogy 29 határrendészeti kirendeltség diszlokált, így ezzel számolva 38km/ szervezeti elem volt az átlagos határszakasz hossza.

Egy 38 kilométeres határszakasz, ahol három valószínű mozgási irány és a valószínű mozgási idők tekintetében mind a három irányban a kora esti és a késő reggeli időintervallumok a meghatározóak – ami azt jelenti, hogy folyamatosan biztosítani kell a járőrparókat a nap 24 órájában – a szükséges létszámigény meghatározását több tevékenység összessége alkotja.²⁸³

²⁸² BALLA József: Határőrizeti intézkedések a migrációs válság kezelésére és megszüntetésére, In.: Tóth Péter (szerk.), Magyarország és a 2015-ös migrációs válság, Budapest, 2017, 83-100. o.

²⁸³ A gyakorlati tapasztalatok alapján egy közel 40 kilométeres határszakasz esetén legalább két, de inkább három valószínű mozgási irány van, amit jelentősen befolyásol például a terep, mozgást könnyítő, vagy nehezítő adottsága, az úthálózat államhatártól való távolsága is.

A valószínű mozgási irányok és mozgási idők szükséges mértékű ellenőrzés alatt tartása mozgási irányonként 2-2 fő (3x2 fő) állandó jelenlétét igényli, ami szolgálatonként 6 főt jelentene. A három valószínű mozgási irány és irányonként a két valószínű mozgási idő folyamatos ellenőrzés alatt tartása a szolgálat-szervezés szempontjából nem igényel folyamatosan három járőrpárt (csak éjszaka), mert nappal két járőrpárral (4 fővel) – a manőverezés lehetőségének alkalmazásával – is ellenőrzés alatt tartható. Ez a létszámgigény az 5,2 fő/szolgálati hellyel számolva, azt jelenti, hogy 27 fő (éjszaka: $6 \text{ fő} \times 5,2 = 31 \text{ fő} / 2\text{-vel}$ – mert csak 12 órában kell ezt a létszámot biztosítani – = 16 fő; nappal: $4 \text{ fő} \times 5,2 = 21 \text{ fő} / 2\text{-vel}$ – mert csak 12 órában kell ezt a létszámot biztosítani – = 11 fő;) tudja biztosítani ezt a feladatellátást.

A technikai eszközök működtetésével kapcsolatosan egy olyan rendszert²⁸⁴ célszerű figyelembe venni – jelen esetben figyelemmel a schengeni belső határon történő alkalmazhatóságra –, amelyek alkalmazása állandó humánerőforrás igényel. Indokolt legalább egy Mobil Hőkamera Rendszerrel (a továbbiakban: MHR) számolni, amelynek a folyamatos működtetéséhez minimum 2 fő kamerakezelő (1 fő kezelő és 1 fő biztosító, akik a monitor előtti munkavégzés miatti váltást egymás között végrehajtják) és egy reagáló járőrpárra van szükség a terepen. Az MHR alkalmazása az éjszakai órákban történik. Mivel az előbb említett valószínű mozgási idők éjszakai ellenőrzés alatt tartását három járőrpárral lehet biztosítani, így az MHR-nek nem indokolt önálló reagáló járőrpár a 12 órában, hanem az a valószínű mozgási irányokban szolgálatot teljesítő állományból biztosítható, mivel elsődlegesen az MHR is azon a területen látja el feladatát. Az MHR üzemeltetése, a kezelők (2 fő 12 órában) 5,4 fő/szolgálati hellyel számolva, 6 főt jelent (csak éjszaka történik az alkalmazás: $2 \text{ fő} \times 5,2 = 11 \text{ fő} / 2\text{-vel} = 6 \text{ fő}$.)

Ezen szolgálati modellel éjszaka három járőrpár – az MHR kezelő alapesetben nem tekinthető járőrpárnak, csak akkor, ha nem az MHR-t üzemelteti –, nappal pedig kettő járőrpár teljesít szolgálatot. Ha csak a határszakasz hosszára vagyunk figyelemmel, akkor ez azt jelenti, hogy éjszaka mintegy 12 km, nappal pedig 19 km jut egy-egy járőrpárra, amely számszaki adatok alapján csak minimálisan elfogadható, ha a mélységi határőrizet és az úthálózat határőrizetre gyakorolt hatásait nem kellene számításba venni. Ahhoz, hogy a több lépcsős határőrizet feltételei is biztosítottak legyenek, még szolgálatonként nappal és éjszaka is 1-1 járőrpárral kell minimálisan tervezni – amelyek alapvetően függetlenek a valószínű mozgási iránytól – a

²⁸⁴ A határőrizeti rendszer működtetése és az ott alkalmazott technikai eszközök alkalmazása közötti összefüggéseket részletesen kifejtette KUI László „A magyar határőrizet technikai támogatásának aktuális helyzete”, valamint a „Technikai lehetőségek a magyar-szerb viszonylat határőrizetében” című tanulmányaiban.

mélyiségi területein. A határőrizet jellege megkívánja, hogy szolgálatonként polgári ruhás (1 fő) és rejtett figyelő járőrt (1 fő) is alkalmazásra kerüljön (nem külön-külön, hanem helyzetfüggően párban, csak a létszám meghatározás szempontjából nem indokolt 2-2 fővel számolni). Erre figyelemmel (4 fő 24 órában) az 5,2 fő/szolgálati hellyel számolva 21 fő létszámszükséglet jelentkezik a mélyiségi határőrizet végrehajtására. Ezen létszámmal már éjszaka öt járőrpár – az MHR kezelő alapesetben nem tekinthető járőrpárnak, csak akkor, ha nem az MHR-t üzemelteti –, nappal pedig négy járőrpár teljesít szolgálatot. Ha csak a határszakasz hosszára vagyunk figyelemmel, akkor ez azt jelenti, hogy éjszaka mintegy 7 km, nappal pedig 9 km jut egy-egy járőrpárra, amely számszaki adatok alapján elfogadható járőrsűrűséget jelent.

A felvázolt szolgálati modellel, a térben és időben folyamatos határőrizeti minimális létszámigénye – 38 kilométeres határszakasz határőrizetére – 54 fő (27+6+21).

A schengeni belső határon végrehajtandó határforgalom-ellenőrzés és határőrizet létszámigénye jelentősen függ az ellenőrzés tartalmától és helyétől, amit nem lehet pontosan meghatározni, csak szolgálatszervezési sémák alapján lemodellezni.

Az állomány kiválasztásának követelményei

A Magyar Rendőrség határrendészeti állományának kiválasztási kritériumai megegyeznek a rendvédelmi szervek hivatásos állományába való tartozás feltételeivel, tehát a szolgálati követelmények teljesítése érdekében többek között meg kell felelni a 2015. évi XLII. törvény (IV. 24.) – a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról – követelményeinek, valamint 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 – előírásainak. Előbbi rendelkezés a szolgálat teljesítésére vonatkozó szabályokat, elvárásokat, valamint a kiválasztás kritériumait, utóbbi pedig a kiválasztás pszichikai, egészségügyi és fizikai alkalmassági aspektusait köti ki.

A kiválasztáshoz kapcsolódó alapfogalmak

A *kiválasztás* fogalma egy olyan információszerzési, előrejelző, döntés-előkészítő folyamatot jelöl, amely során, ideális esetben egy adott munkakör betöltésére legalkalmasabb személy,

jelentkező kerül kiválasztásra a munkáltató számára.²⁸⁵ A kiválasztási eljárások tekintetében cél az individuális jellemzők, különbségek, erősségek-gyengeségek feltárása, illetve a betölteni kívánt munkakörhöz szükséges kompetenciák minőségének felmérése. Klein szerint²⁸⁶ a kiválasztás során az egyik alapkritérium a munka részletes 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 rendészeti szervek esetében a kiválasztás a személyzeti-szervezeti lépéseket, illetve a különböző alkalmassági vizsgálatokat foglalja magába, melyek a tartós, egyenletes, átlagszínvonalon való, egészségügyi -, pszichikai károsodás nélküli, balesetmentes teljesítményt kívánják támogatni.

Az elméleti háttérrel vizsgálva látható, hogy Thorndike Tradicionális elmélete a *kiválasztási modellek*²⁸⁷ között szintén ezt az elvet hangsúlyozza, miszerint az ember és a munka külön egységként kezelésével a „megfelelő embert a megfelelő helyre” elvet szükséges szem előtt tartani. A modell a hatékony munka kritériumait, valamint a beválás valószínűségét is vizsgálja az egyes munkakörelemzéseken keresztül, továbbgondolva pedig a munkahelyi elégedettség elméleteinek fogalmaira fókuszál. Az elméleti bázis kapcsán lényeges kiemelni Csirszka Alkalmassági megfelelés modelljét is, amely a munka objektív tényezői (munkaprofil, munka érzelmi adottságai, munka dinamizmusa) mellett a szubjektív tényezőket (képességek, készségek, affektív adottságok, motiváció) is tartalmazza, illetve elsőként az alkalmasság fokozatait is meghatározza (abszolút, kiváló, átlagos, gyenge alkalmasság). A kongruencia modellek két komponensre, a munka nyújtotta lehetőségekre, illetve az egyéni szükségletekre, elvárásokra fókuszálnak, a szelekciót hangsúlyozó modellek az egyénre helyezik a hangsúlyt (feladat az egyén személyiségének, képességeinek minél részletesebb megismerése), a szocializációt hangsúlyozó modellek pedig a munkahelyi szocializációs folyamatok jelentőségét emelik ki, hiszen ezeken keresztül válunk egyre alkalmasabbá az adott munkakör betöltésére, vagyis szereptanulás révén sajátítjuk el a szervezeti normákat, elvárásokat. Ennél a pontnál jelenik meg a képességvizsgálatokat meghaladó Kompetenciaalapú kiválasztás elmélete, amely McClelland nevéhez köthető, aki mindenkit potenciális munkavállalónak tekint. A minél hatékonyabb alkalmazkodás, eredményes

²⁸⁵ KÖVÁRI György: Gazdálkodás az emberi erőforrásokkal, Budapest, Országos Munkaügyi Központ, 1991.

²⁸⁶ KLEIN Sándor: Munkapszichológia. Budapest, Edge 2000 Kiadó, 2004.

²⁸⁷ HEGEDŰS Judit: A vezető-kiválasztás elméleti háttere. In.: HEGEDŰS Judit (szerk.): Tanulmánykötet a belügyi vezető-kiválasztási eljárásról. Belügyminisztérium, 2014., 5-9. o.

munkavégzés és beválás érdekében a meglévő képességeket, készségeket szükséges felmérni a tanulóképesség alapos tanulmányozása mellett.

A *beválás* a személy és a munka közötti illeszkedést és egymásra hatást jelenti elvárt, jó, vagy kiváló minőségben, tehát egy olyan folyamatot jelöl, amely során a dolgozó hosszabb időn keresztül képes minimum átlagos teljesítménnyel, balesetmentesen, egészségkárosodás nélkül sikeresen működni. Ezen időszak alatt nem elég csak az adott munkakör elvárásait teljesíteni, a beválás részét képi a szervezeti szocializáció folyamatának megfelelő minősége is²⁸⁸. A hatékony munkahelyi viselkedéshez, beváláshoz nyilvánvalóan szükséges a munkaköri követelmények ismerete, vagyis a mit kérdés megválaszolása, a szervezeti kultúra által meghatározott munkaköri követelményekre való megfelelő reagálás, vagyis a hogyan kérdés áttekintése, végül pedig a személyiségjellemzők által meghatározott releváns cselekedetek, a miért kérdés válaszainak összessége.²⁸⁹ A beválás tekintetében különbséget kell tenni objektív (a teljesítmény mennyisége és minősége; eredményesség; hiányzás-jelenlét aránya; elköteleződés; előmenetel; képzési teljesítmény; szakértelem) és szubjektív (a dolgozó munkatársaival, beosztottaival, feletteseivel való kapcsolata, kommunikációs stílusa; elégedettség-elégedetlenség; rugalmas hozzáállás, kreativitás, leleményesség; felügyelet nélküli, önálló munkavégzés; mások irányításának képessége; teljesítménycélok elérésében felmutatott eredmény; munkaköri követelmények ismerete) tényezők között²⁹⁰.

A kiválasztás fogalmával a rendvédelmi szervek tekintetében szorosan együtt jár a *kompetencia* fogalma, hiszen a belügyi szervek számos kompetenciavizsgáló eljárás és -rendszer kidolgozásában élenjárók. Az egyes kompetenciarendszerek egyértelmű követelményeket jelentenek mind az dolgozó, mind a szervezet számára úgy, hogy pontosan meghatározzák a hatékony és elvárt munkavégzéshez szükséges képességek, tudás és személyiségvonások jellemzőit, amelyek a kiválasztásban, képzésben, fejlesztésben és teljesítményértékelésben is megjelennek. A kompetencia olyan alapvető képesség, személyiségtulajdonság, motivációs aspektus, amely szükséges egy munka kiváló elvégzéséhez, mérhető és fejleszthető. Minden szervezet, munkatípus és beosztás esetében léteznek általános és speciális kompetenciák, utóbbiak csak kis részét képezik a teljes kompetenciamodelleknek. Egy személyiségjellemző csak akkor kompetencia, ha releváns a

²⁸⁸ HEGYI Hella: A munkapszichológia és a szerveztéléktan szerepe a rendvédelemben. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, X. szám, Pécs, 2009., 265-270. o.

²⁸⁹ BOYATZIS, Richard E.: The competent Manager: A model for effective performance. Wiley, N.Y., 1982.

²⁹⁰ HEGYI Hella és mtsai: A rendvédelmi munka- és szerveztéléktan tevékenység szakmai protokollja. In.: VIRÁG László és mtsai: A rendvédelmi pszichológiai tevékenység szakmai protokollja. Rendőrség Tudományos Technológiai és Innovációs Tanács. Budapest, 2009., 73-177. o.

teljesítmény tekintetében, fontos hangsúlyozni, hogy az egyéb személyiségjellemzők nem használhatóak egyéni teljesítményértékeléshez²⁹¹.

Magyarországon a rendvédelmi szervek történetében a kompetenciaalapú kiválasztás alapkövei már korábban megjelentek, amelyek a mai rendészeti kiválasztási eljárásokat és kompetenciaelméleteket szakszerűen megalapozták. A Rendőrség vonatkozásában kiemelendő a rendészeti szakközépiskolákban 2002. évben végzett határőr és rendőr tiszthelyettesek *beválásvizsgálata*, illetve ehhez kapcsolódóan a 2005-2007 között zajló Twinning projekt. A német-magyar Twinning projekt során Virág és munkatársai²⁹² a Belügyminisztérium támogatásával egy kompetencia alapú, integrált emberi erőforrás-gazdálkodási rendszer kialakítását tűzték ki célul. A projekt a szervezeti változások segítségét kívánta támogatni motivált, ügyfél- és szolgáltatásközpontú igazgatás követelményeinek megteremtésével egy modernebb, gazdaságosabb és gyorsabb közigazgatás rendszerben. A projekt a kompetencia- és fejlődésközpontú standardok kialakításával szervezeti kompetencia-térképek elkészítését, a kompetencia alapú kiválasztási -, beválási folyamatok áttekintését, a teljesítményértékelés kialakítását, illetve a szervezet speciális igényeinek megfelelő képzés lehetőségek feltárását, az erre vonatkozó ajánlások megfogalmazását tűzte ki célul.

A beválásvizsgálatok általában véve az alkalmassági vizsgálatok kontrollvizsgálatainak tekinthetők, hiszen a kiválasztás reliabilitását, vagyis megbízhatóságát, illetve validitását, tehát érvényességét tükrözik. Az *alkalmasság-vizsgálat* egy adott munkakör követelményeinek és lehetőségeinek, valamint a leendő dolgozó kompetenciának megfelelőségét hivatott felmérni az egyéni különbségek feltárása mellett annak érdekében, hogy segítse a leendő dolgozó érdeklődésének és képességeinek leginkább megfelelő munkakörben való elhelyezését.

A rendvédelmi szervek hivatásos állományának képzési rendszere

A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény (lásd: 2015. évi XLII. törvény) a szolgálati viszony létesítésének feltételeként kiköti, hogy egy rendvédelmi szerv tagjának cselekvőképesnek, állandó belföldi lakóhelyű, magyar állampolgársággal rendelkező, 18. életévét betöltött, büntetlen előéletű személynek

²⁹¹ SZELESTEY Judit: Kompetencia modul. In.: VIRÁG László és mtsai: Összefoglaló tanulmány a kompetencia alapú HR-rendszer alkalmazásához. Európai Twinning Projekt. Duna Palota Kulturális Kht. kiadója, Budapest, 2007., 31-130. o.

²⁹² HEGYI Hella: Kompetencia alapú személyzet-kiválasztás a rendészeti szerveknél. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, VII. szám, Pécs, 2007., 147-151. o.

kell lennie (életkora a hivatásos szolgálat felső korhatáránál legalább tíz évvel kevesebb). Továbbá meghatározott szakképzettséget igazoló dokumentumokat, hivatásos szolgálatra alkalmas egészségi, pszichikai és fizikai minősítést, kifogástalan életvitel-vizsgálati eredményt, illetve – amennyiben szolgálati beosztása indokolttá teszi – a nemzetbiztonsági ellenőrzés pozitív, jóváhagyott eredményét szükséges bemutatnia. Egy hivatásos szolgálati jogviszonnyal rendelkező személy tudomásul veszi és elfogadja a hivatásos szolgálattal járó, szolgálati viszonyra vonatkozó, szabályokban meghatározott kötelezettségeket, elvárásokat és egyes alapvető jogainak a szolgálati törvény általi korlátozását²⁹³.

A meghatározott szakképzettséget a jelenlegi képzési rendszerben alapvetően két szinten, tiszthelyettesi, illetve tiszti képzés keretein belül lehetséges megszerezni. A rendészeti oktatás az elmúlt évtizedek során számos átalakításon esett át, de megőrizte alapkoncepcióját, miszerint olyan tisztek, tiszthelyettesek kibocsátása a cél, akik korszerű szakmai tudással, erkölcsi értékkel és emberi tulajdonságokkal rendelkeznek mind a hazai, mind a külföldi megfelelés érdekében a különböző rendvédelmi szervek irányába.

A rendészeti pálya iránt érdeklődők már a középiskolai oktatási rendszerben találkozhatnak rendészeti irányultságú tantárgyakkal az egyes, specializált (szak)középiskolák, (szak)gimnáziumok, szakiskolák képzésében, így előzetesen, a rendészeti oktatási rendszer nulladik szintjén szerezhethetnek olyan speciális ismereteket, amelyekkel pályaválasztásuk megalapozottá, felkészülésük célirányossá tehető. Az érettségi megszerzését követően a Belügyminisztérium rendészeti szakgimnáziumaiban tiszthelyettesi, a Nemzeti Közszerológati Egyetem (a továbbiakban: NKE) Rendészettudományi Karán pedig tiszti képzésben van lehetőségük részt venni.

Rendőr tiszthelyettes OKJ-s képzés jelenleg négy intézményben érhető el (Adyigeti -, Körmendi -, Miskolci - és Szegedi Rendészeti Szakgimnázium) 1,5 éves és 2 éves képzési formában a szükséges felvételi követelmények, kiválasztási kritériumok, illetve a különleges közszérológati jogviszony feltételeinek teljesítését követően. A szakgimnáziumok képzési palettájában ezen felül megtalálhatóak iskolarendszeren kívüli egyéb képzések is, például a csökkentett modulszámú Őr-járőrtárs képzettség (jelenleg Határvadász képzés).

A rendőrtisztek képzése az NKE Rendészettudományi Karán történik, ahol a Rendőrség, a Büntetés-végrehajtási Szervezet, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, valamint a

²⁹³ 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szérológati jogviszonyáról

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1500042.TV> (2018.07.11.)

magánbiztonsági szféra különböző szakirányú felsőfokú végzettséget igénylő munkaköreinek betöltéséhez szükséges képzések találhatóak. A tanulmányok nappali és levelező munkarendben három, illetve a 2017/2018-as tanévtől áttérve négy éves alapképzési, valamint levelező munkarendben két éves mesterképzési szakon folytathatóak. 2016/2017 tanévtől a rendészeti képzésekre nappali munkarendben felvett hallgatók "tisztjelölt" jogállásban tanulnak.

A határrendészeti állomány, az NKE Rendészeti igazgatás alapszak Határrendészeti szakirányán kap felkészítést a rendvédelmi szolgálat ellátására. A képzéssel szembeni elvárás, hogy egy olyan, képzett állomány kerüljön kibocsátásra, 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 kibocsátás kritériuma, hogy az állománytagok részleteiben ismerjék a rendőrség határrendészeti szolgálati ágának szervezeti felépítését, működését és irányítását átfogó vezetés- és szervezéselméleti 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 kibocsátása a különböző rendvédelmi szervek irányába, akik korszerű szakmai tudással, erkölcsi értékkel és emberi tulajdonságokkal rendelkeznek mind a hazai, mind a külföldi megfelelés érdekében.²⁹⁴

A kiválasztás rendszere a rendészeti tanintézményekbe való jelentkezés során

A korábban említett általános foglalkoztatási kritériumok mellett a rendészeti szakköznevelőiskolába való jelentkezéskor, a hivatásos szolgálatra való alkalmasság megállapítása érdekében vizsgálat tárgyát képezi a büntetlen előélet és kifogástalan életvitel (saját magára, illetve közeli hozzátartozókra vonatkozóan), a műveltségi szint, a fizikai- és egészségügyi állapot, valamint és a pszichés működésmód.

²⁹⁴ Dr. BODA József: A Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar feladatai a rendészeti képzésben, Határrendészeti Tanulmányok, XIII. évfolyam, 1. szám, 2016, Budapest, 4-22. o.

A felvételi eljárás során elsőként az egyes szakgimnáziumok végzik el a fizikai (erőnléti) alkalmassági vizsgálatot, illetve általános műveltségi írásbeli tesztet (kivéve a 1,5 éves képzés esetében a releváns előtanulmányok okán) az előzetes felvételi ponthatár megállapításához. A szakmai irányultságú, elektronikusan kitöltendő műveltségi vizsga a jelentkező választott hivatásához kapcsolódó társadalmi, történelmi, állampolgári és igazgatási ismeretekben való jártasságot hivatott monitorozni. A teszten elért pontszám a jelentkező felvételi pontszámának egy részét jelenti és a minimum pontszám nem teljesítése esetén kizáró jellegű (Maximális pontszám: 100 pont; minimum elérendő: 50 pont). A fizikai alkalmassági vizsgálat során a jelentkezők erőnlétének, terhelhetőségének és fejleszthetőségének felmérése történik meg. A vizsgálat szintén kizáró jellegű és korcsoport szerinti bontásban történik. Az elért pont szintén beleszámít a jelentkező felvételei pontszámaiba, tehát nemcsak a műveltségi szint, hanem a fizikai kondíció is igen fontos kritérium a kiválasztási eljárás során (Maximális pontszám: 125 pont; minimum elérendő: 80 pont – 0 pontos gyakorlatrész kizáró jellegű).

A felvételi eljárás következő szintjére az a jelentkező léphet, aki a rendészeti szakgimnáziumok fizikai és - szükség szerinti - műveltségi vizsgáján megfelelt, illetve eléri a rendészeti szakgimnázium igazgatója által meghatározott előzetes ponthatárt. Ebben az esetben a jelentkező a lakóhelye/tartózkodási helye szerinti rendőri szervnél részt vesz az egészségügyi és pszichikai alkalmassági vizsgálaton, valamint a személyügyi meghallgatáson. Lehetőség szerint ez a három vizsgálatrész egy napon kerül lebonyolításra. Az alkalmasság minősítéseiről a jelentkező még aznap visszajelzést kap. A területileg illetékes alapellátó egészségügyi és pszichológiai szakterület a vonatkozó jogszabályok, szakmai protokollok és szabályzók szerint vizsgálja meg a jelentkezők alkalmasságát. Amennyiben a vizsgálatok negatív, „alkalmatlan” eredménnyel zárulnak, a pályázó fellebbezési lehetőséggel élhet. A II. fokú vizsgálatokat ORFK Személyügyi Főigazgatóság Egészségügyi Szakirányító és Hatósági Főosztálya végzi, az ismételten alkalmatlan minősítés kizáró jellegű.

A pszichikai alkalmassági vizsgálat alapvetően két részből tevődik össze, egy írásbeli és egy szóbeli feladatrészből. Az írásbeli vizsgálat során a jelentkezők intellektualitása (teljesítményteszt), személyiségműködése (személyiségteszt) és anamnesztikus pszichikai, egészségügyi adataik, előzményeik kerülnek vizsgálat alá. A szóbeli vizsgálat keretén belül egy műszeres figyelemvizsgálat, majd egy egyéni prezentációs gyakorlat, illetve egy félig strukturált interjú kerül felvételre. Az írásbeli és szóbeli teljesítmény adatainak komplex értelmezése után a jelentkező helyben kap visszajelzést az alkalmasságát érintően, illetve alkalmatlanság esetén jogorvoslati lehetőségeiről kap információt. Az egészségügyi alkalmassági vizsgálat során vizsgálandó, hogy a hivatásos szolgálat által megkövetelt

fokozott egészségügyi igénybevételnek meg fog-e felelni a jelentkező. Ennek felderítésére egy évnél nem régebbi tüdőszűrő -, labor -, hallásvizsgálat, szemészeti lelet, EKG lelet, fogászati lelet, valamint az egészségi állapottal, illetve korábbi betegségekkel kapcsolatos valamennyi dokumentum szolgál. Férfiak esetében szükséges egy évnél nem régebbi urológiai vizsgálat, nők esetében pedig nőgyógyászati lelet és citológiai vizsgálat. Zárásként a személyügyi elbeszélgetést az állományilletékes parancsnok által kijelölt 2-3 fős bizottság végzi, amely a pályaalakmasság személyügyi vizsgálatára szolgál. Az alkalakmassági vizsgálatokat követően a Nemzeti Védelmi Szolgálat elvégzi a kifogástalan életvitel ellenőrzést. Az ellenőrzés során egyeztetik az adatokat, illetve a pályázó lakókörnyezetéből információkat szereznek be, hogy megállapítsák, a jelentkező életmódja, életvitele megfelel-e a jövőbeni hivatásos jogviszony feltételeinek.

A NKE Rendészettudományi Karára történő jelentkezés feltételei között szintén lényeges pont az alkalakmassági vizsgálatok teljesítésének követelménye. Kiemelendő, hogy a nappali rendészeti képzésre 18-25 éves, magyar állampolgárságú, magyarországi lakóhellyel rendelkező személyek jelentkezhetnek, illetve a legtöbb szak esetében elvárt egy államilag elismert, középfokú (B2) komplex típusú nyelvvizsga bizonyítvány.

Az alkalakmassági felvételi követelmények területén a fizikai alkalakmassági vizsgálat hasonló metodikájú, mint a szakgimnáziumi rendszerben (részfeladatok, pontozás, minimum teljesítendő pontszám), azonban a felsőfokú képzésben csupán a minimum pontszám teljesítendő, a felvételi ponteredménybe nem számítódik bele. A felvételi összpontszámot a középiskolai tanulmányi és érettségi pontok, valamint a többletpontok jelentik.

Az egészségügyi és pszichológiai vizsgálat módszertana szintén hasonló a tiszthelyettesi képzés protokolljával, azonban a magasabb szintű képzés és leendő képzettség feltételeinek biztosítása érdekében a kiválasztási kritériumrendszer szigorúbb. A pszichológiai alkalakmassági vizsgálat esetében ez az elvárás például az intelligencia mérésére szolgáló teljesítményteszt, vagy a személyiségdinamika feltérképezésére szolgáló személyiségteszt magasabb minimumpontszámában jelenik meg.

A kiválasztás rendszere a hivatásos szolgálat fennállása alatt

A hivatásos szolgálati jogviszony tekintetében a munkaköri alkalakmasságot 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 mentén a szakmai protokolloknak megfelelően.

A hivatásos szolgálati jogviszonnyal kapcsolatos alkalmassági vizsgálat típusok a vonatkozó rendelet szerint a következők:

- hivatásos állományba kinevezés, visszavétel és a rendőrség különleges foglalkoztatási állományába történő felvétel előtt;
- 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.

Az alkalmasság-vizsgálatokat I. fokon a területi szervek alapellátó szakterülete (kivéve az utolsó kettő pont), II. fokon az ORFK végzi. A vizsgálatok alkalmas vagy alkalmatlan minősítéssel zárulnak, egyes esetekben azonban ideiglenesen alkalmatlan minősítés is szerezhető (pl.: időszakos pszichikai alkalmassági vizsgálat), esetleg egyéni elbírálási lehetőséggel bővül.

A rendelet részletezi, hogy fizikai alkalmasság megállapítása céljából 56 éves életkor alatt, korcsoportonként bontásban és értékelésben a hivatásos állomány tagjának fizikai (erőnléti) állapotfelmérésen kell részt vennie, amely alkalmas vagy alkalmatlan minősítéssel zárulhat. Egyes szolgálati beosztások esetében a beosztás sajátosságai alapján különös fizikai (erőnléti) alkalmassági követelmények írhatóak elő, amely a beválás sikerességét támogatják. A fizikai alkalmasság vizsgálatok mozgásformái - melyből öt elvégzése kötelező - a következők:

mellső fekvőtámaszban karhajlítás-nyújtás, hajlított karú függés, fekvenyomás, 4x10 m-es ingafutás, helyből távolugrás, hanyattfekvésből felülés és 2000 m-es síkfutás.

Az egészségi alkalmassági vizsgálat kiterjed:

- a testsúly, testmagasság, testtömeg index (BMI index) mérésére és a testarányok vizsgálatára;
- a bőr és látható nyálkahártyák, fogazat, garatképletek, a keringési, légzési, hasi szervek, az idegrendszer, érzékszervek, valamint az ízületek, az izomzat és a csontrendszer vizsgálatára;
- az esetleg fennálló testi és szellemi fogyatékoságokra;
- az általános belgyógyászati vizsgálatok mellett az indokolt mértékű ideggyógyászati, fül-orr-gégészeti, bőrgyógyászati, fogászati, szemészeti vizsgálatra;
- a vérnyomás, pulzus vizsgálatára, kardiológiai szakvizsgálatra;
- hallásvizsgálatra;
- laboratóriumi vagy más kiegészítő diagnosztikus vizsgálat elvégzésére, a hozott vizsgálati leletek értékelésére;
- az alkohol-, gyógyszer-, kábítószer-fogyasztás, valamint függőség esetleges jeleinek megállapítására.

Amennyiben indokolt, speciális munkakörök, szolgálati beosztások esetében célzott jellegű vizsgálatok is elvégezhetők. Az egészségi alkalmassági vizsgálat alapján a minősítés szintén lehet alkalmas, alkalmatlan, egyes vizsgálat típusok esetén pedig ideiglenesen alkalmatlan. Az alkalmas minősítés esetén a vizsgált személy egészséges, vagy csak olyan szervi, szervrendszeri, működési elváltozása van, amely az élettani tűréshatárokat nem haladja meg, egészségi állapota megfelelő kezeléssel tartósan egyensúlyban tartható. Ezen elváltozás a szolgálat teljesítésében nem korlátozza. Alkalmatlan minősítés esetén azonban a vizsgált személynek olyan mértékű vagy jellegű egészségkárosodása van, amely a hivatásos szolgálattal járó egészségi igénybevétel tekintetében véglegesen kizárja a szervezeti kötelezettségek teljesítését. Amennyiben az egészségi állapot ideiglenesen alkalmatlan minősítésű, a vizsgált személy megbetegedésének, sérülésének gyógyulása 9 hónapon belül várható.

A hivatásos állomány számára előírányzott pszichikai vizsgálatok komplex módon tekintenek a hivatásos szolgálati jogviszony által támasztott pszichés feltételekre. Kitérnek a pszichés egyensúly, az esetleges devianciák, a személyiségműködés, az intellektuális képességek, a

figyelmi képességek, a kommunikációs készség, illetve a pályamotiváció vizsgálatára²⁹⁵. Pszichikailag alkalmas minősítéssel jellemezhető az a vizsgált személy, aki megfelel a hivatásos szolgálat ellátásával összefüggésben támasztott szellemi, érzékelési, személyiségbeli, értékrendi és pályamotivációs követelményeknek. Pszichikailag alkalmatlan minősítés esetén ezek a feltételek nem állnak fenn. Pszichikailag ideiglenesen alkalmatlan minősítés során pedig a hivatásos állomány tagjának átmeneti élethelyzete, aktuális pszichés állapota nem teszi lehetővé képességei, személyiségjegyei megbízható értékelését, mely állapot releváns intervenciókat igényel.

A pszichológia vizsgálatok során általában véve a személyiség-, teljesítmény-, figyelemvizsgálatok, szervezetpszichológia mérőeszközök, önkítöltős kérdőívek, exploratív adatok és szervezeti visszajelzések alapján történik az alkalmasság megítélése. Egyes vizsgálatok során a vizsgálatok súlypontja azonban eltolódhat, főként, ha a beválás oldaláról tekintünk a kiválasztási eljárásra. Számtalan - leendő - beosztás esetében lényeges szempont lehet a személyiség működésének az alapos vizsgálata (pl.: a DADA képzés esetén a szociális készségek, vagy az emóciókkal kapcsolatos személyiségtulajdonságok, empátiás készség, kontrollfunkciók fokozottabb értéke elvárt), más esetekben viszont a figyelmi készségekre helyeződik nagyobb hangsúly (pl.: MEGA vizsgálatok), vagy az intellektuális készségek kapnak fokozottabb fókuszot (pl.: Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Karára történő jelentkezés).

A kiválasztás rendje a hivatásos szolgálat során

Az alkalmassági vizsgálatok sorrendjében az első mérföldkő az egyes oktatási intézményekbe történő felvételt megelőző alkalmassági vizsgálat, mely alaposan áttekinti a hivatásos szolgálatra való fizikai, pszichikai, egészségügyi alkalmasságot. Ezt rendre követi a rendészeti szakgimnázium, illetve a Nemzeti Közsolgálati Egyetem képzési ideje alatt a hivatásos állományba való kinevezés előtti alkalmassági vizsgálat, melyet a próbaidő leteltét követően a véglegesítés előtti alkalmassági vizsgálat követ. A kiválasztás szempontjából mindkét vizsgálat igen meghatározó, ugyanis eddig a pontig, a rendőrség állományába való végleges bekerülés határáig, az alapellátó orvos, pszichológus és sportszakember képes kiszűrni a szakterületi vizsgálatok mellett a szervezetben eltöltött gyakorlati idő és parancsnoki véleményezésre támaszkodva, hogy kik azok, akik megfelelő készségekkel, képességekkel és

²⁹⁵ HAJDÚ Nóra - SZELES Erika: Módszertani Útmutató – A Rendőrségnél végzett pszichikai alkalmassági vizsgálatok és az ahhoz kapcsolódó gondozási tevékenység szakmai protokollja. ORFK Budapest, 2015.

tulajdonságokkal rendelkeznek, hogy a hatékony tagjai lehessenek a rendőri szervezeteknek.²⁹⁶ A hivatásos állományba való kinevezés a képzési időszak alatt az oktatáshoz, az oktatás rendjéhez történő alkalmazkodást, illetve a rendvédelmi szocializációt tükrözi a hivatásos szolgálat aspektusainak megtapasztalásával (pl.: egyenruha viselése, alakiasság, csapaterő), továbbá felméri az időközbeni maladaptív eseményeket, egészségügyi problematikákat, alkalmazkodási nehézségeket. A véglegesítés előtti vizsgálat szerepe a már hivatásos állományú tagok beválásának első éles vizsgálata a próbaidő leteltét követően. Az egy éves próbaidő alatt a tanulmányi szempontok mellett kiemelkedő jelentősége van a gyakorlati helyen eltöltött időnek, hiszen ez a szervezethez és a hivatásos jogviszonyhoz való tényleges illeszkedés mutatója. A vizsgálat célja a gyakorlati helyről érkező információk, parancsnoki véleményezések, mentori jelzések alapos áttekintése is.

A szolgálati jogviszony fennállása alatt ezután a fizikai és egészségügyi állapot felmérése évente, a pszichikai működésmód vizsgálata két évente történik az időszakos alkalmassági vizsgálatok keretében. Az időszakos alkalmassági vizsgálat feladata a hivatásos szolgálattal összefüggő egészségkárosító események kiszűrése, az esetleges pszichés stabilitást megbillentő aspektusok feltárása, mint elsődleges prevenció, másodlagosan a már kialakult egészségügyi problémák korrigálása és a pszichés egyensúly megbillenésének helyreállítása. Az alapellátó szakterület ezáltal rendszeres időközönként meggyőződhet arról, hogy az állomány tagjának aktuális állapota lehetővé teszi-e a készségeinek, képességeinek megfelelő teljesítményt, avagy támogatásra, gondozásra, fejlesztésre, vagy valamilyen szakellátásra van-e szüksége mindennek eléréséhez.²⁹⁷

A kiválasztási során hangsúlyos vizsgálat a beosztás változását megelőző alkalmassági vizsgálat, amelyre akkor kerül sor, ha egy új beosztás eltérő, komplexebb szakmai, egészségi vagy pszichikai követelményekkel jár a hivatásos állomány tagjának jelenlegi beosztáshoz képest. Tehát ez a vizsgálat a beválás egyik eszközének tekinthető. Ezen vizsgálathoz kapcsolódik a más rendvédelmi feladatokat ellátó szervtől és a Magyar Honvédségtől áthelyezés előtti alkalmassági vizsgálat, mely esetében szintén egy új beosztás által támasztott feltételeknek való megfelelés vizsgálata történik egy új szervezeti rendszerben. Amennyiben a hivatásos szolgálati viszony fennállása alatt az egészségügyi és pszichés egyensúly

²⁹⁶ SZABÓ Erika: A munkahelyi egészségpszichológia és egészségfejlesztés rendszere a Magyar Köztársaság Rendőrségén, valamint a szubjektíve észlelt munkahelyi stresszterheltség jellegzetességei – különös tekintettel az idői tényezőre – a hivatásos állományú rendőrök körében, Doktori értekezés, Debreceni Egyetem, 2010.

²⁹⁷ MALÉT-SZABÓ Erika - SZATMÁRI Adrienn: A rendőr lelki biztonsága – avagy a biztonság megőrzésének egyik alappillére a rendőr lelki biztonsága. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, XIII. szám, Pécs, 2012., 399-412. o.

valamifajta megbillenése, károsodása tapasztalható, az állományilletékes parancsnok elrendelhet soron kívüli alkalmassági vizsgálatot is, amely egyrészt fókuszál a jelenlegi testi-lelki állapot felmérésére, illetve az egyensúlyi működésmód visszaállításának módjára és lehetőségeire, másrészt pedig alkalmas a korábbi kiválasztási eljárások, alkalmassági vizsgálatok revíziójára, a beválás értékelésére.

Kiválasztás a kompetenciák mentén

A hivatásos állomány kiválasztása tekintetében az alkalmassági vizsgálatok mellett megtalálható a kompetenciaalapú kiválasztás is a belügyi szervezetekben. 2012-2014 között a Belügyi Tudományos Tanács Alkalmazott Pszichológiai Munkacsoportja által 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 kidolgozásra került a belügyi vezetői kompetenciák rendszere középvezetői (osztályvezető és főosztályvezető-helyettes), illetve felsővezetői szinten (főosztályvezető, illetve magasabb beosztási szint), továbbá az új és egységes vezető kiválasztási rendszer.²⁹⁸

A 13 belügyi vezetői kompetencia (Következetesség, kiszámíthatóság; Szakmai ismeretek; Vezetői funkciók ellátása; Reális önismeret, önfejlesztési igény; Személyes példamutatás; Rugalmas alkalmazkodóképesség; Döntési képesség, felelősségvállalás; Munkatársak motiválása, fejlesztése; Konfliktuskezelés, érdekérvényesítés; Cél- és feladatorientáltság; Kommunikációs készség; Kreativitás, innováció; Rendszerszemlélet, lényeglátás) egy három-részes módszerben vizsgált a Belügyminisztérium Vezetőképzési, Továbbképzési és Tudományszervezési Főosztályán. A jelöltek eredményei egy Komplet Vezető-kiválasztási teszten, egy egyéni, páros és csoportos AC gyakorlaton, illetve egy félig strukturált kompetenciaalapú vezetői interjú értékein alapulnak. Végeredményként egy olyan standard nine alapú kompetenciaprofil kerül kialakításra, amely összevethető egy adott belügyi szerv vezetői által meghatározott, elvárt vezetői kompetenciaprofillal. A vezető-kiválasztási eljárás sikeres teljesítését a rendészeti utánpótlási vagy vezetői adatbankba történő bekerülés, illetve a rendészeti vezetővé, vagy mesterveetővé képző tanfolyamra történő beiskolázás, illetve annak elvégzése követi.

²⁹⁸ MALÉT-SZABÓ Erika: 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, 2015., 156-191. o.

A belügyi vezetői kompetenciák mintájára kialakításra kerültek az egységes közszolgálati alapkompentenciákon belül a rendészeti alapkompentenciái is 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. A rendészeti alapkompentenciák (Döntési képesség; Együttműködés; Érzelmi intelligencia; Felelősségvállalás; Határozottság, magabiztosság; Hatékony munkavégzés; Kommunikációs készség; Konfliktuskezelés; Önállóság; Problémamegoldó készség; Pszichés terhelhetőség; Szabálykövetés, fegyelmezettség), illetve a vezetői kompetenciák között számos esetben van átfedés. Az alapkompentenciák az egyéni működés, a szervezethez, a hivatásos szolgálathoz történő alkalmazkodás mutatói, míg a vezetői kompetenciák az egyéni aspektusokon túl a közösségi, és szervezeti funkciók felületei. A közszolgálati alapkompentenciák esetében, amelyek a hivatásos állományba lépés során kaphatnak fokozott jelentőséget, jelenleg kialakítás alatt áll az egyes rendészeti szakterületek specifikus kompetenciarendszerei. Az integrált kompetencia alapú kiválasztási és képzési rendszer (KOMP rendszer) célja, hogy célzottan építse be a szakterületek jellegzetességeit, a különböző szakterületek fókuszpontjait a mérésükre alkalmas vizsgálati módszertanok kidolgozásával, valamint 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.²⁹⁹

Az állomány képzési követelményei

A célirányos képzés meghatározása érdekében pontosan el kell határolni azokat az eseteket, amikor még, mint belső határon végrehajtott, általános rendőri ellenőrzésekre kerülhet sor és azokat az eseteket, amelyek már a határellenőrzés visszaállítása során bevezetett intézkedések végrehajtását követelik meg. A felkészítés nehézségét az adja, hogy sok olyan eset van a belső határok mentén, amelyek a beutazással, bevándorlással, illegális migrációs cselekményekkel függenek össze és amelyek azonnali fellépést igényelnek még akkor is, ha nem határellenőrzésnek nevezzük az adott intézkedéseket.

Három nagy csoportba foglalva érdemes áttekinteni a képzéshez feltétlenül szükséges követelményeket. Egyrészt a visszaállításhoz kapcsolódó szabályozás rövid áttekintésével, másrészt a belső határokon végezhető tevékenységek bemutatásával oly módon, hogy

²⁹⁹ MALÉT-SZABÓ Erika és mtsai: Rendőri alapkompentenciák az egységes közszolgálati alapkompentenciák tükrében. Rendőrségi Szemle, 1. szám, Budapest, 2017., 14-73. o.

tisztázhatóak legyenek a határellenőrzés visszaállításával kapcsolatos intézkedéssorozat közötti különbségek, harmadrészt kifejezetten egy határellenőrzés visszaállításához szükséges speciális ismeretkör rövid bemutatásával.

Helyzetértékelés a képzés meghatározása érdekében

A belső határokon az ellenőrzés megszüntetését az 1985-ös Schengeni Egyezmény, majd az annak végrehajtását szavatoló 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 kódex³⁰⁰ 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 módosítására³⁰¹ 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 hiányosságok megállapítása esetén történő visszaállítás lehetőségét, mint különleges intézkedés bevezetését (Az 1. fejezet részleteiben is foglalkozik a kérdéssel).³⁰²

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).

³⁰⁰ A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2006. március 15.)

³⁰¹ 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.)

³⁰² BALLA József: Schengeni értékelési mechanizmus, Hadtudományi Szemle, XI. évfolyam 1. szám, 2018., 287-306. o.

2016. március 9-ig sor került a kódex átfogó kodifikációjára is, amelynek eredményeként kihirdetésre került annak új, egységes szövege.³⁰³

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-től visszaállította a belső határainak jelentős részén a határellenőrzést, amelyet a 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 több 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 elvben kimerítették a 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 határain.

A fenti helyzetre vonatkozó megoldás érdekében francia és német kezdeményezésre 2017 elején javaslat született a kódex belső határokon folytatott határellenőrzés visszaállítását érintő szabályainak módosítása érdekében, mely kidolgozó munka jelen jegyzet írásakor 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.

³⁰³ 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)

A Bizottság a kezdeményezést követően valamivel több mint fél évvel elindította az ezirányú rendeletmódosítási egyeztetéseket, azonban azt megfelelő keretek közé szorítva, a kezdeményezéssel nem teljesen egyet értő tagállamok érdekeinek és javaslatainak figyelembe vétele mellett.³⁰⁴

Az Európai Unió szabályozásán túl minden tagállamnak lehetősége van arra, hogy a belső határok tekintetében kétoldalú (bilaterális) szinten is szabályozza a határellenőrzés visszaállítását. Mivel korábban ez a téma már részletesebben kifejtésre került, így itt csak röviden, vázlatosan kerül ismertetésre. Hazánk tekintetében kifejezetten erre a kérdéskörre az Osztrák Köztársasággal kötött megállapodás 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. A megállapodás ugyanakkor, mint ahogy azt a címe is takarja, a határforgalom-ellenőrzésében való együttműködést kívánja áttekinteni, hivatkozva a kódex belső határokat tárgyaló egyes cikkeire. Ez azt is jelenti, hogy mindkét ország a belső határokon a határellenőrzés visszaállítása során a bevezetendő intézkedéseket a határforgalom-ellenőrzés irányadó szabályai szerint képzelel el, hozzátevé, hogy a határforgalom-ellenőrzés bevezetésével párhuzamosan a megállapodás azt is lehetővé teszi, hogy a határon átvezető utakon az egyszerűsített határátlépést is biztosítani kívánják. Ezt erősíti meg a fentebb említett hivatkozás is, amikor a megállapodás a kódexnek a megállapodás megkötésekor hatályos változatára hivatkozva a 23. és az azt követő cikkeket jelöli meg. Az akkori 23. cikk a jelenleg hatályos uniós rendeletben is (a kódex megfelelési táblázata alapján) a határellenőrzés ideiglenes visszaállítását tárgyalja.

Végezetül 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 törvényből³⁰⁵ ered, melynek végrehajtására külön kormányrendelet³⁰⁶ került kiadásra.

Az időközben többször végrehajtott határellenőrzés visszaállításának indoka az egyes tagállamok esetében nagyon sokrétű volt, amelyhez igyekeztek a határellenőrzés konkrét

³⁰⁴ Részletesebben lásd: VÁJLOK László: A határellenőrzés visszaállításának képzési rendszere, Határrendészeti Tanulmányok 2018/2. szám, 29-49. o.

³⁰⁵ Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700089.tv> (2018.07.12.)

³⁰⁶ 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> (2018.06.11.)

végrehajtását is hozzáigazítani. Ennek egyik legfontosabb tényezője (a biztonság garantálása mellett) a rendelkezésre álló erőforrásokkal való megfelelő gazdálkodás. De a konkrét visszaállítások indoka valóban számtalan és sokrétű, így például az ETA (baszk szeparatista szervezet) fennállásának 50. évfordulója miatt a francia-spanyol határon (14 konkrét határátkelőhelyen), vagy XVI. Benedek pápai látogatása miatt Máltán a repülőtérén és a vallettai tengeri utasforgalmi termináljánál, illetve a NATO külügyminisztterének észtországi informális találkozójához kapcsolódóan Észtország szárazföldi, tengeri és légi határain visszaállított határellenőrzés.

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.

Ugyanakkor magának a határforgalom-ellenőrzésének a bevezetése több olyan kérdéskört is felvet, amelyet vizsgálni szükséges, összhangban a kódex, külső határok ellenőrzésére vonatkozó 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 kódexben meghatározott és a beléptetés megtagadása során kötelezően kiállítandó formanyomtatvány is a harmadik országbeli állampolgároknak van címezve, ilyet 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 irányelvvel³⁰⁷ 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 útiokmány bélyegzése vagy a fuvarozók felelősségének kérdése sem.

A belső határon alapesetben végrehajtott tevékenységek

Alapesetben a belső határokon végzett ellenőrzések csak szigorú szabályok mentén végezhetők és meg kell találni azt az arányos intézkedést, amely nem ellentétes a kódex

³⁰⁷ 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: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32004L0038> (2018.06.15.)

előírásaival. Noha maga a kódex egyértelműen a külső határok mentén végrehajtandó határellenőrzéssel (határforgalom-ellenőrzéssel és határőrizettel) foglalkozik, minimális útmutatást nyújt a belső határokon, általános értelemben, alapesetben végrehajtott ellenőrzésekre is. Ezek alatt azokat az eseteket kell érteni, amikor az előző részben tárgyalt határellenőrzés visszaállításának lehetősége nem áll fenn, hanem egyébként ellenőrzéseket végeznek a tagállamok erre feljogosított hatóságai a belső határok térségében. Nem elírás a hatóságok helyett a rendőrség kifejezés alkalmazása, hiszen tagállamonként eltérően, saját nemzeti gyakorlat alapján van felhatalmazva egy vagy több szervezet ezen tevékenységek végrehajtására. Vannak még olyan tagállamok, ahol önálló határőrség is működik az általános rendőrségi feladatokat ellátó rendőrségek mellett, illetve külön hatáskörrel felruházott bevándorlási ügynökségek, szervezetek is felállításra kerültek, akik felhatalmazást kaptak a magyar rendőrség által végrehajtott ellenőrzési tevékenységéhez hasonló önálló intézkedések végrehajtására. Több helyen az önálló határőrségek szervezeti elemeket tartanak fenn és működtetnek a belső határok mentén is, így tehermentesítve bizonyos feladatok alól a rendőrségeket.

A schengeni joganyag részletes iránymutatást nem ad arra nézve, hogy a belső határokon az illetékes hatóságok milyen ellenőrzéseket, milyen módon végezzenek. Az a néhány rendelkezés, amely a belső határookra vonatkozik, jobbára csak azt határozza meg, hogy mit és hogyan nem szabad ellenőrizni.

A belső határszakaszon történő ellenőrzés alapvetően vizuális ellenőrzésen alapul, amelyet a korlátozott sebességgel áthaladó személygépjárművek megállítása nélkül végeznek. A módszernek meg kell felelnie annak, hogy szűrőpróbaszerűen alapos ellenőrzéseket kell végrehajtani a közlekedési utak forgalmi sávjain kívüli területekre (pl. parkolóba) kisorolt járművek utasai tekintetében, a felmerült gyanúok igazolása, vagy kizárása érdekében.

Az államhatár térségében (általában az államhatártól számított 4-5 km-es sávban) az illetékes hatóságoknak ellenőrizni kell az iratok és úti okmányok birtoklására, magánál tartására és bemutatására vonatkozó kötelezettségek betartását.

Amennyiben nem kerül sor határellenőrzés visszaállítására egy adott területen (tagállamok között), úgy az ellenőrzések végrehajtása az általános hatósági ellenőrzések szabályainak megfelelően minden további nélkül folytathatók. Maga a kódex is négy esetet sorol fel, amikor minden további nélkül végrehajthat egy tagállam ellenőrzést egy szomszéd tagállammal közös határszakaszon:

- 1) általános rendőrségi hatáskör gyakorlása során, rendőrségi intézkedések bevezetése és foganatosítása során, annak idejére;

- 2) a biztonsági ellenőrzések tekintetében, így elsősorban kikötőkben és repülőtereken, amelyek kifejezetten a biztonsági kérdésekre fókuszálnak és akár belföldi, akár külföldi utazások esetén érvényesek, tehát nem tesznek különbséget külső határt átlépni szándékozó utasok és pusztán belső határok átlépésével tervezett utazást végrehajtók között;
- 3) általános szabály a tagállamoknál, hogy önmagát mindenkinek igazolnia kell valamilyen okmánnyal, így az erre irányuló ellenőrzések is kivételt jelentenek a határellenőrzés végrehajtása alól;
- 4) a jogszabályi rendelkezések alapján harmadik országbeli állampolgárok bejelentési, jelentkezési kötelezettségének ellenőrzése érdekében.

Mindegyik esetre igaz azonban az, hogy ezek az ellenőrzések mindaddig folytathatók amíg azok végrehajtásának módszere nem egyenlő a határellenőrzéssel. Ez pedig azt jelenti, hogy nem lehetnek ezek az intézkedések általánosak, huzamosabb ideig tartók és ugyanazon helyen végrehajtandók. Ez ugyanis a határellenőrzés során megfogalmazott időben és térben állandó elvvel azonosítható, tehát nem szűrőpróbaszerű. Ezen ellenőrzések másik jellemzője azok kockázatelemzés alapján történő végrehajtása. Ki kell alakítania minden hatóságnak azokat a módszereket, eljárásokat, törvényszerűségeket, amelyek alkalmazásával kiszűrhetők a kockázatot jelentő utazók az adott területen és amelyek végrehajtásával vagy bevezetésével megelőzhetően a belső határon is megjelenő, közrendet, közbiztonságot érintő veszélyforrások vagy veszélyhelyzetek kialakulása. Onnan kezdve, amikor egy hatóság úgy dönt, hogy a legszűkebb keresztmetszetet jelentő volt autópálya határátkelőhelyre koncentrálja az ellenőrzések 100 %-át és éjjel-nappal állandó jelleggel kontroll alatt tartja az átutazókat, azokat folyamatosan, mindenféle kockázati besorolás nélkül megállít, igazoltat és tartózkodási cél igazolását követel meg, már nem érvényesülnek a fenti kitételek. Ebben az esetben már határellenőrzésről kell beszélni, főleg, ha az intézkedések a tartózkodás feltételeinek szisztematikus ellenőrzését is célozzák. Amennyiben a megfogalmazott célok között a határon átnyúló bűnözés elleni fellépés azonosítható, akkor már jó előjellel lehet beszélni általános értelemben vett rendőrségi ellenőrzésről.

Az általános rendőri ellenőrzések végrehajtására területi korlátozás nélkül kerül sor. Fontos, hogy teljesülnie kell azon feltételeknek, hogy közvetlenül a határmenti területen végrehajtott ellenőrzés célja ugyanúgy a közrend, közbiztonság fenntartása legyen, mint például a fővárosban, vagy egy-egy nagyobb város területén, esetleg a mélységben valamely forgalmasabb főútvonalon, autópálya-szakaszon. Gyakorlatilag az ilyen ellenőrzések célja például a gépjárművek tulajdonjogának megállapítására, a vezetői engedélyek birtoklására és

jogosultságára, az ittas járművezetők kiszűrésére, a sebességkorlátozással, súlykorlátozással stb. összefüggő közlekedési szabályok betartására irányul. Ugyanakkor nem tilos bizonyos idegenrendészeti szabályok ellenőrzése sem a határterületen, feltéve, ha ilyen jellegű ellenőrzést ugyanilyen feltételek mellett (létszám, bevont technikai eszközök és alkalmazott módszerek stb.) valósítanak meg az ország más részein, akár a külső határok mentén, akár a mélységben.

Külön kiemelendő az okmányok birtoklására, birtokban tartására vonatkozó előírások ellenőrzésének kérdése. Erre célzottan kell intézkedéseket foganatosítani, hiszen egy-egy személy esetében az érvényes és eredeti okmány alapján lehet megállapítani státuszát. Ez egyébként a határellenőrzésnek is alfája és omegája, hiszen ennek alapján „lehet kategóriába sorolni” a külföldieket. Ez alapján dönthető el, hogy jogszerű-e a tartózkodása a schengeni területen vagy sem. Feltételezve, hogy a külső határokon való belépés során ez már tisztázásra került, így a belső határok mentén az ilyen irányú ellenőrzések eredménye csekély számú felfedést hozhat, ugyanakkor amennyiben ilyen eset előfordul, akkor az szinte biztos, hogy jogszerűtlen magatartáshoz köthető, így a belső határok mentén is eljárási kötelezettséget von maga után. De az okmány birtokban tartásának ellenőrzése egy sokkal profánabb okkal is magyarázható, mégpedig a tulajdonos azonosításához nyújtott támogatás annak saját érdekében. Elég egy halálos kimenetelű balesetre gondolni, ahol az áldozat személyazonosságának megállapításához vezető utat jócskán lerövidítheti a megfelelő okmány megléte. Az okmányok elfogadása során is azonban vannak bizonyos tényezők, amelyeket figyelembe kell venni és pedig a személyek státuszának azonosítása érdekében. Éppen ezért alapesetben nem megfelelő a személyek azonosításához például egy diákigazolvány. A tartózkodáshoz kapcsolódó jogosultság tekintetében alap a tulajdonos személyén kívül állampolgárságának a megállapítása is, amely már egy keretbe foglalja azon jogosultságait, amelyek megkülönböztetik őt a harmadik országbeli polgárok jogosultságaitól. Ez azonban nem tévesztendő össze azzal a jogosultsággal, hogy a külső határon jogszerűen beléptetett személyek a belső határokat szabad mozgás jogával élve nyugodtan átléphetik. Alapesetben ugyanis aki szabadon tartózkodhat a schengeni térségben az szabadon mozoghat a közös határokon is. Az ez alóli kivétel kiszűrése jelenthet problémát az ott rendőri ellenőrzést végrehajtó állomány számára.

Veszélyforrások a belső határok mentén

Általánosságban, korábban már említésre kerültek a belső határokhoz, a határellenőrzés megszüntetéséhez kapcsolható veszélyforrások, illetve azokat a cselekmények, amelyek üldözése a határon átnyúló bűnözés elleni fellépés keretében megvalósíthatók. Az általános rendőrségi feladatok végrehajtása során, amennyiben a határellenőrzés visszaállítására nem kerül sor, úgy a következőkben részletezett veszélyforrások elleni fellépés ismerete nyújthat támogatást annak érdekében, hogy a végrehajtók különbséget tegyenek a határellenőrzési feladatok és a belső határon az általános rendőrségi feladatokat érintő, de valamilyen módon „határokat átlépő” jogellenes cselekmények elhatárolása tekintetében.

A belső határok mentén a statikus ellenőrzés alapvetően tiltott, így az ellenőrzések mobil, rugalmas, a helyzethez igazodó módszerekre kell, hogy épüljenek, amit a szelektivitás jellemez. A belső határon végrehajtott ellenőrzésekre – a határellenőrzés visszaállításának kivételével – a schengeni szabályozás kevés útmutatóval szolgál. Ugyanakkor a nemzeti érdekek előtérbe helyezésével elvárható, hogy a belső határok mentén ugyanolyan szintű közbiztonságot, ugyanolyan mértékű közrendet tartsanak fenn a hatóságok, mint bármely más városban vagy egyéb településen. Egy jó működő mélységi ellenőrzési rendszer nemcsak a határokhoz kapcsolódó jogellenes cselekményekre tud fókuszálni, hanem a hatóság „elérhetőségével” a lakosság szubjektív biztonságérzetének növelését vagy szinten tartását is biztosítani tudja. Ugyanakkor a mélységi ellenőrzésekkel végrehajtott belső határok menti ellenőrzések során olyan tapasztalatra, gyakorlatra is szert tud tenni a végrehajtó állomány, amely egy esetleges határellenőrzés visszaállítása során lényeges segítséget tud nyújtani a feladatok hatékony és követelményszintű végrehajtásához. Kialakulhat egy rutin, amely megtanítja az állományt bátran fellépni a külföldiekkel szemben, intézkedéseket kezdeményezni és az intézkedéseknek érvényt szerezni.

Mivel a belső határok mentén folytatott ellenőrzés a kockázatelemzéshez kapcsolódóan nagyságrendjében a vizuális megközelítésen alapuló ellenőrzésre fókuszál, ezért érdemes azokat a főbb paramétereket megismerni, amelyek elsősorban segítenek azonosítani a veszélyforrásokat. Ehhez azonban szükséges ismerni a veszélyforrásokat is, amelyek, ha nem is taxatív, de az alábbiak szerint felsorolhatók:

Talán a legkézenfekvőbb és mindenki számára legtermészetesebb veszélyforrás a külső határon engedély nélkül bejutott és a belső határokon átjutni szándékozó illegális migrációban érintett személyek megjelenése. A belső határok átjárhatósága „mágnesként vonzza” az illegális migránsokat, sokan az ellenőrzés hiányosságára, nem megfelelő minőségére (kockázatelemzés hiányosságai!) apellálva a lehető leghamarabb próbálnak meg eljutni a célországokba, elsősorban Németországba, a skandináv államokba, Nagy-Britanniába. Mivel

mindenki számára biztosított a belső határok átjárhatósága és mára már teljes egyértelmű az akadálymentes átjutás, ennek margóján a jogellenesen tartózkodók is bátran próbálkoznak átjutni egyik tagállam területéről egy másik tagállam területére. Fontos ismerv ugyanakkor az is, hogy a belső határokon felbukkanó illegális migrációban érintettek nem csak azon személyek lehetnek akik eleve jogellenes jutottak be a külső határon, hanem azok is, akik a jogszerű tartózkodás idejét meghaladva jogellenesen tartózkodókká váltak (túltartózkodók) vagy akik korlátozott tartózkodásukra vonatkozó szabályokat megszegve kívánnak továbbjutni (például a kishatárforgalmi-engedéllyel belépett harmadik országbeli állampolgárok vagy a korlátozott területi tartózkodásra jogosító vízum adta lehetőségeken túl kívánnak tovább állni). Tehát a legális tartózkodás – illegális továbbjutás is mint veszélyforrás jelen van a belső határok mentén.

A határon átnyúló bűnözés elleni fellépés kettős értelmet nyert a határellenőrzés nélküli belső térség tekintetében. Egyrésztől komoly fenyegetettséget, kockázatot jelentenek a magyar vagy más tagállami, esetleg harmadik országbeli állampolgársággal rendelkező bűnelkövetők, akik ellenőrzés nélkül érkehetnek az országba vagy távozhatnak innen. A határok nélküli térség egyik legnagyobb problémája egyébként is az utazó bűnözők jelenléte. Manapság a belső határok ellenőrzése nélküli térségben egy Marseilles-ben ellopott autóval nem egészen egy nap alatt Moldáviába vagy Ukrajnába lehet eljutni. Ez azért is problémás, mert ennyi idő alatt sok esetben még a gépjármű eltűnésének ténye sem jut a tulajdonos tudomására, nemhogy valamilyen körözési rendszerbe eltűntként rögzítsék. A határon átható bűnözés – szerencsésebb ezt a belső határok mentén így nevezni – sok esetben létformává vált bizonyos csoportoknak (utazó, ingázó vagy portyázó bűnözés).

Másik része a határon átnyúló bűnözésnek a sokkal súlyosabb szervezett bűnözés és az ahhoz kapcsolódó súlyos bűncselekmények elkövetése. Ebben az esetben már komoly problémát vet fel az embercsempészás, emberkereskedelem, a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, a tiltott fegyver, lőszer, robbanóanyag kereskedelme, a kábítószerkereskedelem, a pénzmosás, a korrupciós cselekmények megjelenése, a fizetőeszközök hamisítása, egyéb tiltott tárgyak, eszközök, anyagok csempészete. Ezen súlyos bűncselekmények felderítéséhez önmagában a külső határon bevezetett határellenőrzés nem minden esetben tud hatékonyan fellépni, így a belső határokon ezekre is figyelni szükséges. A határellenőrzés visszaállításának egyik komoly indoka a közbiztonság, közrend védelme, így ezen bűncselekmények megelőzése, üldözése ebben az esetben is komoly feladatot jelent. Az emberkereskedelem az egyik legkomolyabb kihívás jelenleg, amely ellen fel kell lépni, így ezt felismerve az Európai Unió több módon is igyekszik elejét venni a nők, kisgyermekek ilyen

irányú kizsákmányolásának, a velük való kereskedésnek. Sokszor a legálisan beutazó harmadik országbeli állampolgárok már a belső határok nélküli térségben esnek áldozatul nem egyszer harmadik országbeli polgárok által működtetett bűnszervezeteknek, akik áldozataikat a belső határok nélküli térség sötétebb zugaiban árulják kényük-kedvük szerint. De hamar áldozattá válhatnak azok a harmadik országbeli veszélyeztetett kiskorúak is, akik legálisan vagy illegálisan bejutva (akár menekültkérelmezők csoportjának tagjaként) kerülnek a bűnbandák karmai közé. A kísérő nélküli kiskorúak nyomon követése, védelme az egyik legfontosabb feladat még a belső határok mentén is. Egy esetleges határellenőrzés visszaállítása során a kockázatelemzésnek erre is ki kell terjednie, ismerni kell azokat az elkövetési módokat, magatartásokat, áldozattípusokat, akik emberkereskedelem áldozatai lehetnek. Ebben komoly segítséget nyújt az Európai Határ- és Parti Ügynökség (Frontex) ezen témában évente frissített kézikönyve, amely az emberkereskedelem szempontjából jellemző állampolgárságokat és életkor szerint legveszélyeztetettebb kört azonosítja és segít a felderítésben.³⁰⁸

Ahogy nőtt az Európai Unió, nőtt a tagállamok száma és nőtt a lakosság száma, úgy lett egyszerűbb a bűncselekményekből szerzett vagyon elrejtése, tisztára mosása, a bűnelkövetők számára egyszerűbb a rejtőzködés, illegalitásba vonulása. Az ellopott értékek legalizálásának lehetősége többszörösére nőtt, komoly orgazda hálózatok alakultak ki, amelyek a belső határok nélküli térségben a szisztematikus ellenőrzés hiányát élvezve nyugodtan üzhetik tevékenységüket.

A fegyver-, lőszer-, robbanóanyag csempészet mellett a sugárzó és radioaktív anyagokkal való visszaélés lehetősége is megnövekedett, az ilyen anyagok csempészete még kis mértékben is nagyon súlyos bűncselekmények elkövetését teszik lehetővé. A elmúlt időszak terrorgyanús fenyegetései, a külföldi terrorista harcosok megjelenése, hazaérkezése kifejezetten súlyosbító tényező e téren.

A határellenőrzés visszaállításához kapcsolódóan is találkozunk a megnövekedett illegális migráció elleni fellépés, a határon ellenőrizetlenül bejutott és tovább utazni szándékozó menekültkérelmezők megfékezésével, illetve a hozzájuk kapcsolt terrorista-gyanús személyek kiszűrésének indokával. A külföldi terrorista gyanús személyek kiszűrése, hasonlóan az emberkereskedelem és a szervkereskedelem áldozatainak azonosításához, kiemelt kérdés az Európai Unió biztonságával összefüggő kérdések között, így a korábban említettekhez

³⁰⁸ Handbook on Risk Profiles on Trafficking in Human Beings, Frontex, 2017. Varsó (limited, Frontex referencia szám: 27565/2017)

hasonlóan a Frontex erre is készített egy – és szükség esetén frissített – kézikönyvet.³⁰⁹ A kézikönyv segít beazonosítani a potenciális elkövetőket, fókuszál azokra a jelenségekre, amelyek megfelelő kockázatelemzés mentén segítik kiszűrni a külföldi harcosokat akár a külső határok mentén, akár a belső határon. Ez utóbbi esetében a határellenőrzés visszaállítása egy hatékony módszere az ilyen személyek mozgásának beazonosítására.

Nem ennyire súlyos probléma, de ugyanakkor foglalkozni kell a belső határok nélküli térségben is az illegális munkavállalás jelenségével. Ez szorosan kapcsolódik a legális és illegális migrációhoz. Az ilyen személyek szűrése csak fokozott figyelem mellett és legtöbbször a határellenőrzés visszaállításához kapcsolódó intézkedéssorozat bevezetésével lehet eredményes. A mezőgazdasági munkák idényjellege kifejezetten növeli az ilyen jellegű jogellenes elkövetési magatartást, ráadásul megfigyelhető, hogy ebben az időszakban a frekventált „felvevőpiac irányába”, mint például Spanyolország, Olaszország, jelentősen megnő a szegényebb harmadik országbeli „turisták” száma.

Az illegális munkavállalással mondhatni „rokonszakként” jelentkezik a színlelt tanulmányi szerződések megkötése és azok adta lehetőségek kiaknázása, vagy az év szinte minden időszakára jellemző színlelt házasságok kötése és a tartózkodások legalizálására irányuló kísérletek. Ez utóbbi bizonyítása rendkívül bonyolult kérdés, a belső határon szolgálatot teljesítő rendőrök, határőrök esetében nem is lehet elvárás azok helyszínen való felfedése. Ebben az esetben inkább az információgyűjtésnek és a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal való megosztása az, ami komoly feladatot és a bűnüldöző szerveknek segítséget jelent. Ezeknek a jogellenes cselekményeknek a felfedése nem függ attól, hogy pusztán a belső határok mentén az általános rendőrségi ellenőrzésekhez, intézkedésekhez kapcsolódó feladatokat látnak-e el a hatóságok vagy egy komplex határellenőrzés visszaállítása során végrehajtott szelektív és differenciált ellenőrzés bevezetése történik meg.

Végezetül külön veszélyforrásként lehet tekinteni a határok menti térség környezetének védelmét veszélyeztető cselekmények elkövetésére is, amelyeket összességében környezetkárosító veszélyforrásoknak is neveznek. Itt elsősorban a vadállomány védelme (tiltott fajok vadászata és csempészete), veszélyes hulladék csempészete esetleg jogellenes deponálása, veszélyes vegyszerek előírással ellentétes módon való megsemmisítése lehet az elkövetési magatartás.

³⁰⁹ A közös kockázati indikátorok műveleti alkalmazása – Hogyan utaznak a külföldi terrorista harcosok – a határőrizetben résztvevő hatóságok támogatása a hatékonyabb döntéshozatal érdekében, Frontex, 2016. Varsó (limited, Frontex referenciaszám: 16648/2016)

Határellenőrzés visszaállításához kapcsolódó speciális ismeretek

Amennyiben a belső határok mentén végrehajtott általános jellegű rendőri ellenőrzések során a fentebb írtakat elsajátítja az állomány, akkor különösebb ismeretekre nagyon nincs szükség ahhoz, hogy egy esetleges határellenőrzés visszaállítása során eredményesen lépjenek fel a belső határok mentén. A fenti ismeretek birtokában, kiegészítve minimális külső határok határforgalom-ellenőrzéshez kapcsolódó, szinte általánosnak mondható ismeretekkel, megfelelő kockázatelemzés mellett egy szelektív, differenciált módon végrehajtott ellenőrzést 100 %-os hatékonysággal végre lehet hajtani.

Ezt támasztja alá az a nemzetközi gyakorlat is, amely több tagállamban követett, így például az osztrák hatóságok sem szerveznek külön, célirányos képzést egy esetleges határellenőrzés visszaállításához az ott bevetendő állomány részére. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy a 2007. decembere óta (schengeni tagságunk, a belső határokon a határellenőrzés megszüntetésének időpontja), illetve a 2008. január 01-óta eltelt idő óta (az önálló határőrség és a rendőrség integrációjának kezdete) még mindig szolgálnak olyan rendőrök a szervezetben, akik korábban határőrként tevékenykedtek a mostani belső határok mentén, így komoly ismereteik vannak a határellenőrzésről, még akkor is, ha azóta lényegesen változtak is bizonyos részletszabályok.

Az alábbiakban néhány olyan ismeret kerül feldolgozásra, amelyre fókuszálva – kiegészítve a fentebb említett belső határon végzett általános rendőrségi intézkedésekre vonatkozó követelményekkel és speciális ismeretekkel – eredményesen lehet egy határellenőrzés visszaállításához kapcsolódó tevékenységsort építeni. Fontos hangsúlyozni, hogy a felsorolt ismeretek elsajátítása során nem kell bonyolult szabályok bemagolására gondolni, azok jelentős része a józan logikával is kezelhető (talán ezért sem képezik célirányosan az állományukat több nyugat-európai országok rendőrei).

Első ilyen lehet a kockázatelemzés és a hozzá kapcsolódó profilozás. Mivel maga a határellenőrzés a belső határon nem totális (erre nincs is szükség, hiszen ezt a külső határon a határrendészek elvégzik), meghatározott elvek mentén szükséges az ellenőrzést végrehajtani. Azon túl, hogy az ellenőrzés során intézkedni kell a megfelelő forgalomterelésről és lassításról ki kell alakítani az állományban azt is készség szinten, hogy a lassan haladó forgalomból kiszűrjék azokat a járműveket, vagy tömött vonatokon azokat a személyeket, amelyek vagy akik potenciálisan érintettek lehetnek a visszaállított határellenőrzés során, annak eredményessége érdekében. Ez nem jelenti azt, hogy mindenképpen bűnözőt kell fogni,

hiszen a határellenőrzés visszaállításának nem ez a célja, ugyanakkor ez egy olyan lehetőség a rendőrség kezében, amellyel megfelelő módon élve komoly eredményeket érhet el.

Szükséges ismeret (kockázatelemzés) kell, hogy legyen az ellenőrzendő gépjárművek típusa, nemzetisége, felépítése, szállítmánya közötti szelektálás képessége. A határellenőrzés visszaállításakor kifejezetten figyelni kell a furgonokra, a rejtett szállításra alkalmas, zárt kocsiszekrénnel rendelkező járművekre, a felderítő szervek által figyelemmel kísért szállítmányozó társaságok járműveire, a nagyértékű és az adott határátkelőhelyen ritkán megjelenő, különleges gépjárművekre. Ugyanakkor az is fontos, hogy – mivel a bűnözői körök is tisztában vannak a rendőrségi módszerekkel – szűrőpróbaszerűen az ellenkező jelzőkkel rendelkező járművek tekintetében is legyen szűrés és ellenőrzés.

A kockázatelemzés és profilozás irányulhat egy-egy csoport, elkövetési magatartás stb. irányába is, amelynek jelei esetén intézkedni szükséges és a határellenőrzés végrehajtása során ezen személyeket, járműveket ki kell sorolni, ellenőrizni kell. Önmagában már az is sokszor visszatartó lehet, ha a közlekedők lassítása mellett, differenciált megállítással a sorban kerül sor ellenőrzésre, okmányok vizsgálatára. Több esetben nem is szükséges a járművek kisorolása, esetleg átadása más hatóság tagjainak, elegendő csak egy látványosan végrehajtott „tüzetesebb” vizsgálat.

A kockázatelemzés és profilozás egyik konkrét példája lehet az emberkereskedelem áldozatainak kiszűrése.

A fentebb már említett, Frontex által kiadott kézikönyv jelentős segítséget nyújt egyrészt az áldozatok azonosításában (emberkereskedelem) másrészt az elkövetők felismeréséhez, ellenük megfelelő intézkedések meghozatalához.

Az emberkereskedelemhez kapcsolódó kézikönyv általános profilképet nyújt a szexuális kizsákmányolás, az illegális munkavállalás, a gyermekkereskedelem és az emberkereskedelem kérdéskörében. Ezeken belül foglalkozik olyan kérdésekkel, mint például azzal, hogy az áldozatok milyen okmányokkal utaznak, fizikailag milyen a megjelenésük, mint például öltözet, viselkedés, állapot, illetve maga a környezetük, azaz kikkel utaznak, azokkal milyen kapcsolat lehet (ezeknek az információknak az ismerete elsősorban az első ellenőrzések végrehajtása során jelenthetnek segítséget) mintegy a gyanúok kialakításához.

Az ezt követő, alaposabb, mélyebb ellenőrzést taglaló rész már nem az elsődleges ellenőrzést végrehajtó állomány alapfelkészültségét támogató metodikákat mutatja be, hanem már a meglévő gyanúokra épít rá és igazolja vagy kizárja azt. Ezek már elsősorban meghallgatásokhoz, interjúkhoz kapcsolódó megállapításokat, utazáshoz használt járművek, csomagok tartalmának megismerését taglalják.

Maga a kézikönyv az általános ismereteken, információkon túl részletes profilképet ad a kiemelten veszélyeztetett állampolgárságokról és az azokhoz kapcsolható főbb jellemzőkről. Olyan állampolgárságok részletes bemutatására kerül sor, mint albán, brazil, kínai, orosz, ukrán, vietnámi, nigériai, ghánai.

Második körben fontos ismeret a belső határon szolgálatot teljesítők számára, ha van némi fogalmuk a külső határok átlépéséhez szükséges feltételrendszerről. Ezek hiánya ugyanis hatékonyan segítheti kiszűrni a jogellenesen tovább utazni szándékozó személyeket. Mivel feltételrendszerről van szó, ezért érdemes tisztázni, hogy nem kell minden egyes feltétellel tisztában lennie a belső határon szolgálatot teljesítő rendőrnek (például nem kell ismeretekkel rendelkeznie a be- és tovább utazáshoz szükséges referenciaösszegek mértékével), de bizonyos alapismeretek birtokában hatékonyabb fellépést érhetnek el. Ilyen például a vízumismeret, mégpedig annak két része, azaz a vízumkötelezettség az adott állampolgársággal szemben, illetve a meglévő vízumok értelmezésének képessége. Ezt utóbbi talán az egyszerűbb, hiszen itt csak azzal kell tisztában lenni, hogy a felmutatott vízumban szereplő adatok alapján jogosult-e a személy utazni, vagy tartózkodni. De a vízumhoz kapcsolódóan röviden a tartózkodásra jogosító engedélyek, elsősorban a nemzeti engedélyekre vonatkozó szabályok rövid ismerete is sokat segíthet (például vannak harmadik országbeliek számára kiadott olyan engedélyek, amelyek nem jogosítják fel birtokosukat az ország területének elhagyására). Kiemelten lehet kezelni például a kishatárforgalomhoz kapcsolódó engedélyezési rendszert és jó példaként említhető meg, hogy a Hegyeshalomban vagy Komáromban végrehajtott (visszaállított) határellenőrzés során ellenőrzött ukrán állampolgár amennyiben kishatárforgalmi engedélyt mutat fel, mint utazási jogosultságot, akkor vele szemben el kell járni (hiszen az engedéllyel nem hagyható el a külső határtól számított törvényben meghatározott terület).

A tartózkodási engedélyek, vízumok mellett komoly segítséget jelenthet a tartózkodás idejének számítására való felkészítés is, amelynek egy kis gyakorlással bárhol, bármilyen harmadik országbeli állampolgár ellenőrzésekor hasznát lehet venni. A bármely 180 napon belüli 90 napos tartózkodás szabályának ismerete sok túltartózkodást tud „felfedni”.

A harmadik legnagyobb ismeretkör talán a legfontosabb. Ez az okmányismeret és a személyazonosítás. E kérdéskör már sokkal bonyolultabb mintsem azt egy rövid olvasást követően el lehetne sajátítani. Az okmányok ismerete alapvető dolog a határellenőrzés során.

Az okmányok tekintetében elérendő képzési cél kettős, egyrészt legyen képes az ellenőrzést végrehajtó személy megállapítani az átadott vagy talált okmányról annak típusát és ahhoz kapcsolódóan annak birtokosának státuszát. Másrészt – és ez az, ami már bizonyos

gyakorlati tudást is feltételez – legyen képes, még ha minimális szinten is meggyőződni az átadott okmány eredetiségéről, arról, hogy az okmány nem hamis, nem hamisították meg, nincs megrongálva, nem laphiányos, nincs benne átírás, törlés, lapcsere. Ehhez kapcsolódóan kell egy minimális okmányismeret arról, hogy egy-egy okmánycsalád hogyan épül fel, mit tartalmaz az adathordozó lap, azt hogyan rögzítették, mit „mesél” egy belső előzék vagy hogy milyen nyomtatási, megszemélyesítési technikákat lehet felismerni és az beleillik-e az adott típusú okmány előállítási technológiájába.

Az okmányismerethez szorosan kapcsolódik a személyazonosítás, amely már szintén külön szakmaként tartható számon. A legtöbb útlevelemben nem úgy néz ki a fényképen/arcképen látható személy, mint az okmány felmutatója (sőt, ha teljesen úgy néz ki az már gyanús kell, hogy legyen), hiszen az okmány kiállítása óta sokszor évek telhetnek el, változik a testtömeg, a hajviselet, szemüveget vagy kontaktlencsét hordhat a személy, arcszörzetet növeszthet vagy éppen szüntethet meg.

A határellenőrzés visszaállítása a belső határokon kétségtelenül igényel egyfajta felkészültséget a végrehajtásba bevont állomány részéről. Ez a felkészültség azonban nem egy bonyolult, többéves képzési rendszert jelent. Az általános rendőrségi ellenőrzési feladatok végrehajtása a belső határok mentén elvben és gyakorlatban mindennapos dolog. Intézkedések tucatjait fogatosítja az állomány most is úgy, hogy nincs a határellenőrzés visszaállítva. Az eredményes felkészülés ugyanakkor minimális figyelmet igényel. Azok az általános ismeretek, amelyek pluszba jelentkeznek egy határellenőrzés visszaállításakor az azon kívüli időszakban is komoly támogatást nyújthatnak a rendőri állománynak a mindennapi feladatok végrehajtásában. A külső határokon végzett ellenőrzés rendkívül támogató és hatékony lépcsője az integrált határigazgatási rendszernek, a négylépcsős beléptetés ellenőrzési modellnek sarokköve. A belső határokon végrehajtott határellenőrzés ezt csak kiegészítheti, senki nem követeli meg, hogy ugyanolyan intenzitású és minőségű legyen, mint a külső határokon, még akkor sem, ha látható, hogy a kódex a belső határokon visszaállított ellenőrzésre a külső határokon végrehajtott ellenőrzés metodikáját húzná rá. Ez már csak azért sem működhet mert pont ez a kódex mondja ki ugyanakkor, hogy a belső határokon meg kell szüntetni a szabad áramlást akadályozó tényezőket, mint például azt, hogy az ellenőrzést biztosító fülkéket, járdaszígeket, lassítózónákat el kell bontani.

A belső határokon egyébként is jelen lévő, vagy megjelenő veszélyforrások beazonosításának képessége, az ellenük való folyamatos fellépés megvalósítása, az arra való folyamatos felkészítés és készenlétben állás önmagában biztosíthatja a felkészülés egy jelentős részét egy majdani határellenőrzés visszaállítására. A kiépített mélységi ellenőrzési rendszer hatékony és

jó alapot ad a határellenőrzés gyakorlásához, hiszen például a „kitereléses ellenőrzés” önmagában kicsiben modellezi a határellenőrzés visszaállítását legalábbis annak metodikájában. Céljában semmiképpen nem teheti, hiszen ezt alapesetben még burkolt formában is tiltják a schengeni szabályok.

A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának technikai követelményrendszere

Napjainkban az Európai Unió fő biztonsági kihívásait jelentik az illegális migráció és a terrorfenyegetettség, amely kihívások a schengeni rendszer működését is érintik. Egyes tagállamok a menedékkérők és menekültek érkezésére adott válaszként belső határaikon visszaállították az ellenőrzéseket azzal az indokkal, hogy „szabályozzák” a nemzetközi védelmet kérő harmadik országbeli állampolgárok mozgását annak ellenére, hogy a kódex 14. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy a menedékkérőkre a „rendes határellenőrzési eljárás” nem alkalmazandó.³¹⁰ Másik megoldásként az Európai Unió külső és belső határain egyre több tagállam épít mozgást gátló akadályként különböző típusú határzárakat, amelyeket arra használnak, hogy visszatartsák a menedékkérőket többek között az Európai Unió területére való belépéstől és átutazástól. A Transnational Institute (TNI) becslése szerint az európai országok legalább 500 millió EUR költséggel több, mint 1 200 km hosszúságban építettek ki különböző falakat és határkerítéseket.

A schengeni térségben a belső határellenőrzés fenntartása vagy visszaállítása komoly és általában negatív hatást gyakorol mindazon személyek életére, akik az Európai Unión belüli szabad mozgás elvének előnyeit élvezik, illetve a belső határellenőrzések visszaállítása, vagy fenntartása közvetlen működési és beruházási költségekkel jár a határt átlépő munkavállalók, a turisták, a közúti árufuvarozók számára, ami a tagállamok gazdaságára hat negatívan. Egyes becslések szerint a határellenőrzések visszaállításához kapcsolódó költségek egyszeri költségként 0,05 milliárd EUR és 20 milliárd EUR közötti összeget tesznek ki, és 2 milliárd EUR éves működési költséget jelentenek az Európai Unió gazdasága számára.³¹¹

Az Európai Parlament elítélte a belső határellenőrzések ideiglenes visszaállítását, mivel álláspontja szerint ez aláássa a schengeni térség alapelveit, valamint a bevezetések, illetve a hosszabbítások számos esetben időtartam, szükségesség és arányosság szempontjából nem

³¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 Rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex), 14. cikk

³¹¹ A schengeni térség működéséről szóló éves jelentés (2017/2256(INI)),
Forrás: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2018-0160+0+DOC+XML+V0//HU> (2018. 06.01.)

voltak összhangban a hatályos európai szabályokkal, emiatt jogszerűtlennek is ítélte meg azokat. Az Európai Parlament álláspontja szerint 2015 és 2018 között számos intézkedést (az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet elfogadása, szisztematikus határforgalom-ellenőrzés bevezetése a külső határokon, elektronikus be- és kiléptetési rendszer alapjainak kidolgozása), fogadtak el a külső határok és külső határellenőrzés megerősítése érdekében, amelyek elegendőek a tagállamok biztonságának garantálására, azonban egyes tagállamok ennek ellenére is fenntartották a határellenőrzést belső határaikon.

Magát a határellenőrzést is nagyon sok 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.

Alapvető külső tényező, maga az ok, vagyis az az esemény/történet, amely kiváltja a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának igényét. Amennyiben a kiváltó ok terrorcselekmény, vagy azzal való fenyegetés, más tartalommal kell az ellenőrzéseket lefolytatni, mint ha szervezett bűnözés miatti veszélyre kellene reagálni, illetve eltérőek lesznek a kockázati profilok is. Befolyásoló tényezőt jelent a kiváltó ok által okozott fenyegetés nagysága, mivel a fenyegetés nagyságával arányosan növekszik a rendészeti fellépés során a határellenőrzés visszaállításának mértéke, az alkalmazott erők-eszközök száma, a bevezetett intézkedések kiterjedése. 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 a kódex 24. cikkének megfelelően, amely előírja, hogy a tagállamok megszüntetik belső határaikon, a közúti határátkelőhelyeken zajló forgalom valamennyi akadályát, különösen a nem kizárólag a közúti közlekedés biztonsága miatt elrendelt sebességkorlátozásokat

Az adott tagállam szempontjából mindenképpen könnyebbé teszi, ha csak a légi határellenőrzés kerül ideiglenesen visszaállításra, mivel ebben az esetben az alapvető

infrastrukturális feltételek mindenképpen rendelkezésre állnak és nem jelent komoly gondot az elektromos hálózat és az informatikai adatátviteli hálózat biztosítása.

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 technikai 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) miatt került sor, csak a légi határátkelőhelyeken és csak belépő irányban. Ezekre az esetekre viszont előre kidolgozott és jóváhagyott tervek állnak rendelkezésre, amelyek tartalmazzák:

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

Az adott tagállam határrendészeti szervének szempontjából további külső tényezőt jelent, hogy a tagállam valamennyi belső határszakaszán, vagy csak egy adott viszonylatban, vagy csak egyes határon átvezető úthálózati kapcsolaton kerül sor a határellenőrzés visszaállítására, illetve csak határforgalom-ellenőrzési tartalommal, vagy a határforgalom-ellenőrzés mellett határőrizettel együtt. 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 – leginkább az alábbi külső befolyásoló tényezők hatnak:

- az adott határszakasz mentén fekvő települések általános közbiztonsági helyzete;
- az államhatárral kapcsolatos jogellenes cselekmények száma, jellege;
- az államhatárral való jogellenes cselekmények valószínű bekövetkezési ideje, iránya;
- a terep jellege (sík, dombos, vagy hegyes);
- a terep fedettsége (nyílt, részben fedett, fedett);
- a terepen található növénykultúrák (alacsony, lágyszárú, vagy magas, fásszárú növényzet), illetve a terep vízrajza;
- a határközeli települések államhatártól való távolsága;
- az úthálózat struktúrája (államhatár irányába, vagy azzal párhuzamosan haladó utak sűrűsége, minősége);
- elektromos hálózat rendelkezésre állása;
- vezetékes, vagy vezeték nélküli kommunikációs és adatátviteli hálózat rendelkezésre állása.

Amennyiben 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”*³¹²

³¹² A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata, Első rész, B, az ajánlások és legjobb gyakorlatok részletes ismertetése, 109. pont

A terep jellemzői alapvetően meghatározzák az alkalmazható-határőrizet technikai eszközök körét. A külső határokon végzett határőrizeti tevékenységgel összefüggésben egy korábbi tanulmányomban részletesen kifejtettem a határőrizeti rendszer és a technikai eszközök összefüggéseit, illetve ezen belül a terep határőrizeti rendszer felépítésére gyakorolt hatását.³¹³

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.³¹⁴ 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.³¹⁵ Ebben az esetben opcionális megoldást jelenthet a hordozható radarok alkalmazása, amelyek – ellentétben a hőkamerákkal – teljesítménytől függően alkalmasak a – főleg lágyszárú – növényzettel borított terepszakaszokra korlátozott mértékben történő „belátásra”. A radartechnológia kombinálható hőképfelderítő berendezéssel is. Az így kialakított rendszer előnye, hogy a radar által történő észlelés esetén az észlelt személy a hőkamerával is megfigyelhető, ezért a radar által adott információ és a hőkép együttes értékelésével pontosabbá válik annak az észlelés-azonosítás folyamata, könnyebb annak felismerése, hogy egy potenciális tiltott határátlépőt, embercsempészt érzékeltünk, vagy egy határterületi lakos mindennapos mozgását.

Szintén jó megoldást jelent a hőképfelderítő berendezésekkel a terepadottságok miatt nem megfigyelhető terepszakaszok őrizetére az ún. területvédelmi rendszerek alkalmazása. A területvédelmi rendszerek általában a talajba telepíthető szeizmikus érzékelőkből, talajszint feletti mágneses érzékelőkből és infra érzékelő egységekből, illetve a rendszer felügyeletét és

Forrás: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=ST%207864%202009%20INIT> (2018.07.10.)

³¹³ KUI László: A magyar határőrizet technikai támogatásának aktuális helyzete, Határrendészeti Tanulmányok, XIII. évfolyam 1. szám, 2016., 118-129. o.

³¹⁴ A határőrizet technikai lehetőségeinek és a drónok határőrizeti alkalmazásának tapasztalatai részletesen megtalálható KUI László tanulmányában: Technikai lehetőségek a magyar-szerb viszonylat határőrizetében, Határrendészeti Tanulmányok, XIV. évfolyam 4. szám, 2018., 28-34. o.

³¹⁵ KUI László: A hőkép-alkotás története és gyakorlati alkalmazása, Határrendészeti Tanulmányok, XIII. évfolyam 1. szám, Budapest, 2016., 107-114. o.

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 prevenciós hatást is fejt ki.

A határőrizet technikai támogatásával összefüggésben nagyon erős befolyásoló tényezőt jelent az infokommunikációs infrastruktúra és annak minősége. Hiába áll rendelkezésre megfelelő járőrlétszám a legkorszerűbb technikai eszközökkel felszerelve és helikopteres légi támogatással megerősítve, ha nem biztosítható a szóbeli, vagy adatkommunikáció 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 nagy mértékben 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 belső határokon történő ideiglenes visszaállításának műszaki, technikai vonatkozásai talán egy konkrét gyakorlati szituáción keresztül mutathatóak be a legszemléletesebben. A feltételezett kiindulási állapot szerint a határellenőrzés ideiglenes visszaállítására egy váratlanul bekövetkező, befelé irányuló tömeges méretű illegális

migrációs helyzet miatt kerül sor szárazföldi határszakaszon, nyári időszakban. A „migránshullámmal” érkező személyek állampolgársági összetétele, illetve a hatóságokkal szemben tanúsított magatartása, valamint az együttműködő szervektől érkezett információk alapján feltételezhető, hogy közöttük terrorcselekmények elkövetésével összefüggésbe hozható, vagy a belső biztonságot egyéb módon veszélyeztető személyek is megjelenhetnek.³¹⁶ Emiatt a határellenőrzés visszaállítása során folyamatos rendőri jelenléttel válik szükségessé. Az érintett határszakaszon belül a konkrét vizsgálandó helyszínt leszűkítve egy 25 km hosszúságú sík, bokros területekkel részben fedett határszakaszra, egy, az államhatáron átvezető fő közlekedési útvonallal, ahol a korábbi határátkelőhelyi infrastruktúra teljes egészében felszámolásra került. Az úthálózatot tekintve az államhatár közelében szilárd burkolatú alsóbbrendű utak húzódnak, illetve két útvégződés az államhatártól számított 100 méteren belül található. A 25 km-es határszakasz teljes egészében szárazföldi, ugyanakkor a határmenti terület vízelvezető csatornákkal behálózott, amelyek a nyári időszakra tekintettel ki vannak száradva, komoly fizikai akadályt nem képeznek. Az államhatártól 2 km-re egy 2500 fős település található, amely általános bűnügyi szempontból normál kategóriába sorolt. A terület elektromos hálózata és mobil kommunikációs lefedettsége és a mobil adatátviteli sebesség megfelel az átlagos magyarországi helyzetnek.

Természetesen a fentebb ismertetett kiindulási helyzet még sok egyéb tényezővel is kiegészíthető lenne, azonban a megadott alap kiindulási szituáció már alkalmas az alapvető műszaki, technikai és informatikai szükségletek meghatározására. Balogh Miklós az elhúzódo rendőri műveletek logisztikai biztosításával kapcsolatos tanulmányában már részben érintette ezeket a kérdéseket, az általa leírtak jelen tanulmányban is figyelembe vehetők, mivel a logisztikai vonatkozásokat illetően (is) több párhuzam fedezhető fel az elhúzódo rendőri műveletek végrehajtása és a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása között.³¹⁷

A műszaki-technikai és informatikai támogatás szempontjából a leginkább érzékeny terület a határforgalom-ellenőrzés. A kiindulási helyzet szerint az államhatáron átvezető fő közlekedési útvonalon az akadálymentesítés keretében a volt határátkelőhelyi infrastruktúra megszüntetésre került, amely talán a legnagyobb problémát okozza, mivel sem forgalomtechnikai, sem elhelyezési, sem elektromos betáplálási feltételek nem állnak rendelkezésre, illetve értelemszerűen hiányzik a vezetékes informatikai csatlakozási lehetőség is. A főútvonal átlagos forgalmából következően a határforgalom-ellenőrzést mindkét

³¹⁶ RITECZ György: A terrorizmus és a migráció viszonya számok alapján. *Acta Humana: Hungarian centre for human rights publications* 4:(5)., 2016, 103-123.o.

³¹⁷ BALOGH Miklós: Az elhúzódo rendőri műveletek logisztikai biztosítása, *Határrendészeti Tanulmányok*, XIII. évfolyam 4. szám, 2016., 11-53. o.

irányban legalább 2-2 forgalmi sávon szükséges végrehajtani, amelynek forgalomtechnikai feltételeit meg kell teremteni. Már az ideiglenes határátkelőhely előtt legalább 300 méterrel ki kell helyezni figyelemfelhívó, majd sebességsökkentő táblákat, illetve a határátkelőhely területén a forgalom szétválasztását (szabad mozgás uniós jogával rendelkezők, harmadik országbeliek) segítő jelzéseket, illetve a rendőri ellenőrzés helyét meghatározó jelzéseket.

Infrastrukturális szempontból további fontos tényező a határforgalom-ellenőrzési, a rendészeti hatósági jogkör gyakorlásával összefüggő és az általános szolgálatellátási feltételek megteremtése. A forgalmi sávokon kijelölt ellenőrzési helyek mellett indokolt irányonként 1-1 elkülönített ellenőrzési hely kijelölése. Amennyiben a szolgálatot ellátó állomány helyben veszi fel fegyverzetét és felszerelését, biztosítani kell megfelelő biztonságtechnikai feltételekkel rendelkező, fegyverzeti és felszerelési anyagok tárolására alkalmas helyiséget, illetve töltő-ürítő helyet. Kérdésként merül fel az is, hogy személyi szabadságot korlátozó intézkedés esetén hová történjen az előállítás. Ebben az esetben az előállítás helyeként célszerű a legközelebbi rendőri szerv előállító helyiségét kijelölni, mivel a minden biztonsági feltételnek megfelelő előállítási helyiség kialakítása komoly nehézségekbe ütközhet az ideiglenes határátkelőhelyen. Szintén megoldandó az elkülönített helyen történő ellenőrzés alá vont okmányok alapos ellenőrzésére szolgáló helyiség létesítése. Az infrastruktúrához tartozó további követelmény az ügyeleti feladatok ellátására, a személyi állomány étkeztetésére, pihenésére szolgáló helyiségek, valamint mosdók létesítése. Mindezek a feltételek biztosíthatók modulszerűen kialakított iroda-, raktárkonténerekkel. A napjainkban bérelhető fix falú, vagy paneles szerkezetű irodakonténerekben az elektromos betáplálási helyek, az elektromos és informatikai hálózati csatlakozók, a beépített hűtő-fűtő egységek eleve rendelkezésre állnak.

Az első vonalas határforgalom-ellenőrzési feladatok technikai támogatására irányonként 1-1 db, ún. schengen-busz alkalmazása látszik kézenfekvő megoldásnak. A rendőrségnél jelenleg rendszerben lévő, a Külső Határok Alap különböző projektjei terhére beszerzett schengen-buszok kialakításuknál és felszereltségüknél fogva alkalmasak kétoldalas útlevélkezelő fülkeként történő funkcionálásra, tehát egy schengen busz megfelelő számú személyzettel akár két forgalmi sávon hajthat végre ellenőrzést egyszerre, egy időben. A jármű a kereskedelmi forgalomban kapható mikrobusz felépítményű járműveknek felel meg, amelybe a határforgalom-ellenőrzési feladatok támogatására beépítésre, illetve elhelyezésre kerültek az alábbi eszközök, berendezések:

- fix megkülönböztető jelzések, rendőri jelzetek;
- rendszámleolvasó rendszer 2 db kamerával;

- forgalomirányító fényjelzőkészülék;
- kihúzható szöges útzár, a megfelelő jelzőtáblakészlettel;
- forgalomirányító fényjelzőkészülék piros-zöld jelzéssel az utasok tájékoztatására;
- kutató szerszámkészlet görgős szerszámtáskában;
- ipari endoszkóp;
- gázmérő készülék;
- kézi fémkereső;
- kézi sugárzásjelző készülék;
- kézi okmányvizsgáló készülék;
- kézi EDR-rádiók;
- asztali okmányvizsgáló mikroszkóp;
- digitális festékréteg-vastagság mérő;
- digitális fényképezőgép;
- 2 db útlevélkezelői munkahely notebookkal, amelyeknek perifériái:
 - asztali okmányolvasó berendezés RFID olvasási képességgel,
 - asztali ujjnyomat-olvasó berendezés,
- 1 db hatósági ügyintézői munkahely notebookkal, multifunkciós nyomtatóval (nyomtató-scanner-fénymásoló).

A schengen busz a beépített interfészek révén az alkalmazási területen képes önállóan, automatikusan kapcsolódni a szükséges kommunikációs (GSM, EDR) és informatikai szakrendszerekhez (Határellenőrző és Regisztrációs Rendszerhez, Robotzsaru, SIS, VIS, Integrált Portál Alapú Lekérdező Rendszer, Nemzeti Komplex Okmány-nyilvántartó Rendszer), és képes a kapcsolat tekintetében 95% feletti rendelkezésre állást biztosítani. Az áramellátás biztosítása érdekében növelt kapacitású indítóakkumulátorral, fedélzeti akkumulátorcsomaggal, valamint benzinmotoros aggregátorral rendelkezik. A jármű felszereltsége és szolgáltatásai révén megfelelően képes támogatni az első vonalas határforgalom-ellenőrzési, és az ahhoz kapcsolódó elsődleges vizsgálati, valamint dokumentációs feladatokat.

Az első vonalas ellenőrzési feladatok technikai támogatása mellett szükséges a második vonalas ellenőrzés és az ügyelei-szolgálatirányítói tevékenység technikai támogatásának megoldása. Az első vonalas ellenőrzés során a Schengeni Információs Rendszerben elért

találat, jogellenes cselekmény észlelése, vagy gyanúok felmerülése esetén elkülönített helyen történő további ellenőrzés végrehajtása szükséges. Ennek minimális technikai háttere:

- megfelelő teljesítményű számítógépes munkaállomás (desktop, vagy laptop), amely hozzáféréssel rendelkezik a Határellenőrző és Regisztrációs Rendszerhez, a Robotzsaru rendszerhez, illetve az egyéb háttéradatbázisokhoz,
- multifunkcionális hálózati nyomtató,
- asztali, vagy mobil okmány és ujjnyomatolvasó berendezések,
- nagy teljesítményű okmányvizsgáló és -archiváló berendezés,
- összehasonlító mikroszkóp digitális fényképezőképpel,
- legalább 10 Mp felbontású digitális multifunkciós kamera,
- elektromos kézi nagyító,
- kézi EDR-rádió,
- AFIS munkaállomás 10 ujjas ujjnyomatolvasóval.

Az ügyeleti-szolgálatirányítói tevékenység ellátására mindenképpen indokolt külön szolgálati személy vezénylése, mivel a határforgalom-ellenőrzési tevékenység irányítása-felügyelete mellett a határőrizettel összefüggő feladatok irányítása is e szolgálat feladatkörébe kell, hogy tartozzon. Az ügyeleti tevékenység minimális technikai háttere:

- megfelelő teljesítményű számítógépes munkaállomás (desktop, vagy laptop), amely hozzáféréssel rendelkezik a Határellenőrző és Regisztrációs Rendszerhez, a Robotzsaru rendszerhez, illetve az egyéb háttéradatbázisokhoz;
- multifunkcionális hálózati nyomtató;
- EDR-rádióállomás, vagy legalább kézi EDR-rádió
- kábítószer és robbanóanyag szagminta táská.

A kiinduló helyzet alapján a határszakasz hossza 25 km, a határmenti terület sík, részben fedett bokros terepszakaszokkal. Mivel a határellenőrzés ideiglenes visszaállítására nyári időszakban került sor a bokrok lombozattal rendelkeznek, illetve a területen húzódó csatornák száraza, komoly fizikai akadályt nem képeznek. Ebben az esetben kiemelkedő fontossággal bír az államhatáron átvezető fő közlekedési útvonal (ahol a határforgalom-ellenőrzés zajlik) térségének őrizete annak érdekében, hogy felderíthető és megakadályozható a határforgalom-ellenőrzés megkerülése. Erre a feladatra alkalmas lehet egy hűtött hőkamerával felszerelt mobil hőképfelderítő rendszer, amelynek látótávolsága ideális időjárási körülmények (eső- és ködmentes időszak) 6-8 km. Ha a terep fedettsége miatt nem elegendő a mobil hőképfelderítő

rendszer által elérhető kamerafej magasság, a nagyobb rálátási szög (ezáltal a jobb beláthatóság) biztosítása megoldható a szintén mobil, vontatható konténerbe, vagy pickup felépítményű jármű rákerére szerelt hőképfelderítő rendszer alkalmazásával. Az ilyen típusú eszközök ismérve, hogy kombinálja a mobil és a stabil hőképfelderítő rendszerek előnyös tulajdonságait. A vontathatóság, vagy raktéren szállíthatóság miatt a rendszer mobil, gyors helyváltoztatásra képes, a kamerafej árbocának hossza viszont lényegesen nagyobb a standard mobil hőképfelderítő rendszereknél. A kamerafej magassága a teleszkópos árboccal általában 2-10 méter között változtatható. Kezelése egyszerű, gyorsan elsajátítható, a nappali- és hőkamera fejek radaregységgel is kombinálhatóak.

A mobil hőképfelderítő rendszerek határátkelőhely közelében történő alkalmazása esetén is ki kell jelölni elfogó járőrpárt, az észlelés-reagálási folyamat teljességének biztosítása érdekében. Az elfogó járőr és a hőképfelderítő rendszer között biztosítani kell a folyamatos EDR-összeköttetést, illetve a járőröket meg kell erősíteni az általános alapfelszerelésen kívül, terepjáró gépjárművel, valamint nappali időszakban távcsővel, éjszakai időszakban kézi hőkamerával, kézi éjjellátó eszközökkel.

A fentiek alapján két járőrpárral megoldható az ideiglenes határátkelőhely térségének egy kb. 8 km-es határszakaszon történő ellenőrzés alatt tartása, őrizete. A fennmaradó 17 km-es határszakasz őrizetére szükséges további egy mobil hőképfelderítő rendszer, amelyhez egy elfogó járőrpár vezénylése és kijelölése indokolt, illetve további két járőr terepjáró gépjárművel és nappali/éjszakai figyelést támogató kézi eszközökkel megerősítve. Mindezek alapján a határszakasz biztonságos őrizete legalább hat, korszerű technikai eszközökkel felszerelt járőrpárt követel, amely összhangban van az első fejezetben bemutatott humán erőforrás igényel is.

A határőrizet légi támogatásával kapcsolatban a drónok alkalmazása, napjainkban egyre inkább elterjedőben van, ezért érdemes megvizsgálni azok alkalmazási lehetőségét is a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása során. Jelen esetben a leghatékonyabb megoldásnak egy kisebb méretű, többrotoros drón alkalmazása látszik, amelynek okai az alábbiak:

- a közepes, vagy nagy méretű, merevszárnyú drónok repülési ideje meghaladja az egy órát, hatótávolságuk pedig a 75 km-t, azonban az üzemeltetéshez speciálisan képzett, repülési ismeretekkel rendelkező személyzetre van szükség. A kis méretű drónok alkalmazása ugyanakkor bárki által könnyen, gyorsan elsajátítható.
- a költségeket tekintve a kis méretű drónok bekerülési és fenntartási költségei lényegesen alacsonyabbak a nagyobb méretű, merev szárnyú eszközök költségeinél;

- gépjárműben egyszerűen szállíthatóak, alkalmazás előtt nincs szükség különösebb összeszerelésre, az akkumulátorok behelyezését követően indíthatók;
- korlátozott repülési idejük és hatótávolságuk mellett a határszakasz bármely pontján gyorsan indíthatóak, és alkalmasak arra, hogy a járőrök információt szerezzenek az általuk már nem belátható, de még közeli terepszakaszokról, illetve figyelemmel kísérhető velük az ideiglenes határátkelőhely utasforgalmának nagysága, a forgalom alakulása.

A felvázolt kiindulási helyzetek, egy olyan alapállapotot tükröznek, amelyben normál időjárási- és terepviszonyok mellett, a műszaki-technikai háttér, az alkalmazandó eszközpark rendelkezésre áll. Ezzel együtt, nagyon sok olyan tényező befolyásolhatja a feladatellátást, amelyek a felvázolt helyzettől jelentősen eltérő rendészeti intézkedési mechanizmust követelhetnek meg, részben eltérő eszközrendszer alkalmazásával.

A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának logisztikai biztosítása

A logisztika feladata az anyagok és információk rendszereken belüli és rendszerek közötti áramlásának tervezése, szervezése, irányítása és ellenőrzése, valamint a vizsgált rendszerben adódó feladatok megoldásához és tartós végrehajtásához szükséges tárgyi feltételek megteremtése.³¹⁸ A NATO Logisztikai Kézikönyv alapján a logisztika az erők mozgatásának és fenntartásának tervezési és végrehajtási tudománya.³¹⁹ Osztjuk Faggyas Zoltán azon megközelítését, amely alapján a rendőrségi logisztika a rendőrség feladatrendszerébe tartozó erők és eszközök folyamatos mobilitásának, ellátásának és fenntartásának tervezése, szervezése, irányítása és végrehajtása. A logisztika általános célja alapvetően olyan készletek és képességek kialakítása, fenntartása és folyamatos rendelkezésre bocsátása, amelyek a rendőrség alapfeladatai (jogszabályokban, alapító okiratban meghatározott) ellátásához szükséges anyagi-technikai feltételek megteremtése és folyamatos biztosítására irányulnak. A logisztika két területre fejlesztési (beszerzési) és felhasználói logisztikára osztható.³²⁰ Ezen logisztikai cél pontosítását és egyértelműsítését hajtotta végre Hauber György és Németh Gyula, amikor az alábbiak szerint definiálták azt:

³¹⁸ PREZENSZKI József - SZEGEDI Zoltán: Logisztika-menedzsment Kossuth Kiadó, Budapest, 2003.

³¹⁹ NATO Logisztikai Kézikönyv, In: DEMETER György (szerk.), Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet és a NATO logisztikai vezetők titkársága, Budapest, 1997., 27. o.

³²⁰ FAGGYAS Zoltán: A rendészeti feladatok logisztikai támogatásának elvei, módszerei és gyakorlata a Rendőrségnél, In: GAÁL Gyula - HAUTZINGER Zoltán (szerk.), Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, XV., Pécs, 2014., 149-156. o.

„A rendőrségi tevékenység során a készletek és felszerelések felhalmozásával, az anyagfelhasználás normatív szabályozásával, a felhasznált készletek pótlásával, az eszközök alkalmazásra történő felkészítésével, a meghibásodott eszközök helyreállításával, az elhelyezési infrastrukturális feltételek támogatásával, a mozgatási feladatok végrehajtásával, a logisztikai szervezetek hatékony alkalmazásával hozzájárulni a rendőri tevékenység magas szintű végrehajtásához. A logisztikai támogatás célja elérhető a szervezetszerű, illetve a támogató logisztikai szervezetek, valamint nemzetgazdaság lehetőségeinek hatékony és gazdaságos felhasználásával.”³²¹

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. Ezeknek a céloknak a mentén Magyarország Rendőrsége jelentős támogatásokat kap(hat) az Európai Uniótól.

Számos projekt valósult/valósul meg európai támogatás igénybevételével az ORFK-n, hogy csak a legfontosabb forrásokat említsem: operatív programok (KÖZOP³²², EKOP³²³, KEOP³²⁴, KÖFOP³²⁵, KEHOP³²⁶), Svájci Hozzájárulás, Norvég Alap, ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument), IPA (Instrument for Pre-accession Assistance), Twinning (Ikerintézményi Program), valamint Belügyi Alapok (Külső Határok Alap, Európai Visszatérési Alap, Belső Biztonsági Alap, Menekültügyi Migrációs és Integrációs Alap). Ezen felsorolás is jól jelzi a pályázatok sokrétűségét, és ezzel együtt összetettségét is. Hangsúlyozom ezt abból a megközelítésből is, hogy a különböző pályázati alapok lehetőséget biztosíthatnak arra is, hogy egy-egy rendszerelem más-más forrásból kerüljön beszerzésre, amely nagyfokú tervezési, szervezési és projektmenedzsment tevékenységet igényel. Ehhez viszont, jelentős projektmenedzsment ismeretekkel bíró munkatársak tevékenysége szükséges, amihez párosulnia kell a szakmai támogatásnak is az érintett szolgálatok, szakszolgálatok és szolgálati ágak oldaláról. Az eredményes és hozzáadott értéket képviselő pályázati tevékenység csak az együttműködésen alapuló, kölcsönös és egymást kiegészítő feladatellátás következménye lehet.

³²¹ HAUBER György - NÉMETH Gyula r. alezredes: A rendőrség logisztikai támogatása 2008. január 01-je után, RTF Főiskolai jegyzet, 2008., 3-5. o.

³²² Közlekedés Operatív Program

³²³ Elektronikus Közigazgatás Operatív Program

³²⁴ Környezet és Energia Operatív Program

³²⁵ Közigazgatás- és Köszolgáltatás- Fejlesztési Operatív Program

³²⁶ Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program

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 107 projekt keretében, mintegy 13,6 milliárd Ft összeget költött el. A 107 projekt már önmagában is azt mutatja, hogy éves átlagban mintegy 15 projekt tervezését, szervezését és végrehajtását kellett koordinálni, amely jelentős szakmai felkészültséget igényelt. A tervezési feladatokat jelentős mértékben segítette és egyben iránymutatást is adott Az Európai Unió által a 2014-2020. közötti uniós programozási időszakban létrehozásra kerülő Belső Biztonsági Alaphoz kapcsolódó hétéves szakpolitikai stratégiája³²⁷.

A KHA támogatásával alapvetően a határrendészeti szolgálati ág támogatása valósult meg a legkülönbözőbb formában. Sor került többek között járőrautók, hajók, rendészettechnikai (hőkamerák, éjjellátók, schengen buszok, EDR rádiók, szolgálati kutyák) és informatikai eszközök beszerzésére, szoftverfejlesztésekre, infrastrukturális beruházásokra (helikopterbázis, oktatóbázis, határátkelőhely), képzések szervezésére, valamint okmánytanácsadók kiküldésére harmadik országokba.

Az Európai Unió 2007-2013-as pénzügyi periódusában az ORFK (és 2008. előtt a Határőrség Országos Parancsnoksága) által végrehajtott különböző európai támogatásokból megvalósult projektjei megmutatták, hogy a pályázatok tervezése, majd a fejlesztések megvalósítása és fenntartása nem csupán lehetőségeket, hanem hatalmas kihívásokat és kockázatokat is jelentenek egyszerre. Azt mondhatjuk, hogy az európai támogatások fogadására az ORFK nem volt, nem lehetett felkészülve. Megítélésem szerint 2008-2010. között „frontsebészet és hályogkovácsolás” folyt ezen a területen, mivel nem volt előzménye/hagyománya, bejáratott és működő eljárásrendje ennek a tevékenységnek. Meg kellett tanulni többek között pályázni, pályázatot írni, közbeszerzési eljárásokat lefolytatni. Ennek ellenére a projektek nagy része sikeresen, az eredetileg kitűzött célok mentén valósultak meg. Az azóta „felhalmozott” tapasztalat és tudás pedig a jelenlegi munkát segíti.

A projektek tervezéséhez és végrehajtásához elengedhetetlenül szükséges gyors reagálóképesség, rugalmasság és alkalmazkodóképesség, amely a nagyméretű, bonyolult, hierarchizált és széttagolt szervezetben nehezebben oldható meg, hozható létre. A sikeres projektvégrehajtás számos különböző szakterület szoros és hatékony együttműködését kívánja meg, amelynek egyik alapfeltétele a gyors információáramlás biztosítása.

³²⁷ Az Európai Unió által a 2014-2020. közötti uniós programozási időszakban létrehozásra kerülő Belső Biztonsági Alaphoz kapcsolódó hétéves szakpolitikai stratégia
Forrás: http://belugyalapok.hu/alapok/sites/default/files/BBA_strat%C3%A9gia.pdf (2018.08.22.)

A projekt, Eric Verzuh klasszikus meghatározása szerint³²⁸, olyan egyszer elvégzett munka (tevékenység), amelynek jól meghatározott kezdeti és befejezési időpontja van. Nagyban különbözik a szervezet által végzett ismétlődő feladatoktól. Ez utóbbi jelentős nehézségeket jelentett egy hierarchikusan felépített rendvédelmi szerv esetében, mint amilyen a Rendőrség (ORFK), amely méreténél és feladatainak sokrétősége miatt leginkább egy anyahajóhoz hasonlít sebessége, fordulási képessége és rugalmassága alapján.

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

A határellenőrzés visszaállításakor rövid távon 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.

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 normális 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 Közszerződési Egyetem, valamint a rendészeti szakgimnáziumok kapnának, szintén átcsoportosíthatók lennének a határellenőrzés visszaállításakor.

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 igénybevételevel került beszerzésre. Az Európai Unió célja a szabadságon,

³²⁸ ERICH Verzuh: Projektmenedzsment, HVG Könyvek Kiadó, 2006.

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 rendszer működésében csúcsosodnak ki.”³²⁹

Ezeknek a céloknak a mentén Magyarország Rendőrsége jelentős támogatásokat kap(hat) az Európai Uniótól.

Az Európai Tanács 2004-ben fogadta el a Hágai Programot³³⁰, 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 bevándorlás politika;
- közös európai menekültügyi politika.

Az Európai Bizottság, a migrációval kapcsolatos programok támogatására létrehozta a Szolidaritás és migrációs áramlások igazgatása elnevezésű támogatási rendszert.

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

³²⁹ KOVÁCS Gábor: 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. o.

³³⁰ 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)) (2018.17.11.)

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).

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 ezirányú együttműködés tekintetében.

A Külső Határok Alap keretében beszerzett eszközök 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 ORFK határrendészeti célú beszerzéseket, mintegy folytatva az előző ciklusban megkezdett fejlesztéseket.

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

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

Az általános célkitűzés a következő egyedi célkitűzésekre bontható.

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

Megállapítható, hogy a Belső Biztonsági Alap keretében beszerzett eszközök sem használhatók fel a határellenőrzés visszaállításakor, ugyanazon okokból, mint a Külső Határok Alap esetében.

A fent kifejtettek alapján látható, hogy sem az érintett területi szerv, sem a határrendészeti szolgálati ág rendelkezésére álló európai támogatásból beszerzett eszközei nem jelentenek megnyugtató és teljes körű megoldást a határellenőrzés visszaállításának logisztikai biztosításában.

Felhasznált irodalom

Dokumentumok, kiadványok, publikációk

1. BALLA József: Határőrizeti intézkedések a migrációs válság kezelésére és megszüntetésére, In.: Tálas Péter (szerk.), Magyarország és a 2015-ös migrációs válság, Budapest, 2017, 83-100. o.
2. BALLA József: Schengeni értékelési mechanizmus, Hadtudományi Szemle, XI. évfolyam 1. szám, 2018., 287-306. o.
3. BALLA József: A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának támogatása, erőeszköz szükséglete, Határrendészeti Tanulmányok, XV. évfolyam 2. szám, 2018., 4-28. o.
4. BALLA József: 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, 2017., 319-327. o.
5. BALLA József – KUI László: A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár és határőrizetre gyakorolt hatásai. Hadtudományi Szemle 2017. X. évfolyam 1. szám, Budapest, 2017., 222-238. o.
6. BALOGH Miklós: Az elhúzódó rendőri műveletek logisztikai biztosítása, Határrendészeti Tanulmányok, XIII. évfolyam 4. szám, 2016., 11-53. o.
7. BOYATZIS Richard E.: The competent Manager: A model for effective performance. Wiley, N.Y., 1982.
8. Dr. BODA József: A Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar feladatai a rendészeti képzésben, Határrendészeti Tanulmányok, XIII. évfolyam, 1. szám, 2016, Budapest, 4-22. o.
9. ERICH Verzuh: Projektmenedzsment, HVG Könyvek Kiadó, 2006.

10. FAGGYAS Zoltán: A rendészeti feladatok logisztikai támogatásának elvei, módszerei és gyakorlata a Rendőrségnél, In: GAÁL Gyula - HAUTZINGER Zoltán (szerk.), Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, XV., Pécs, 2014., 149-156. o.
11. HAUBER György - NÉMETH Gyula r. alezredes: A rendőrség logisztikai támogatása 2008. január 01-je után, RTF Főiskolai jegyzet, 2008.
12. HAUTZINGER Zoltán: Idegen a büntetőjogban, AndAnn, Pécs, 2016., 183.
13. HAUTZINGER Zoltán: Szemelvények a migráció szabályozásáról, AndAnn, Pécs, 2016., 67.
14. HEGEDŰS Judit: A vezető-kiválasztás elméleti háttere. In.: HEGEDŰS Judit (szerk.): Tanulmánykötet a belügyi vezető-kiválasztási eljárásról. Belügyminisztérium, 2014., 5-9. o.
15. HEGYI Hella: A munkapszichológia és a szerveztlélektan szerepe a rendvédelemben. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, X. szám, Pécs, 2009., 265-270. o.
16. HEGYI Hella: Kompetencia alapú személyzet-kiválasztás a rendészeti szerveknél. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, VII. szám, Pécs, 2007., 147-151. o.
17. HEGYI Hella és mtsai: 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, 2009., 73-177. o.
18. KISS Lajos: A határőrizeti tevékenység helye a Határőrség tevékenységi rendszerében. Határőrségi Tanulmányok. 1995/1. szám. Budapest. 1995. Határőrség Országos Parancsnokság, Szervezési Főigazgatóság, 90-103. o.
19. KLEIN Sándor: Munkapszichológia. Budapest, Edge 2000 Kiadó, 2004.
20. KOVÁCS Gábor: 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., 69-84. o.
21. KOVÁCS Gábor: A rendészeti szervezetekben lejátszódó döntés-előkészítési folyamat jellemzői, az optimális döntés. In: GAÁL Gyula - HAUTZINGER Zoltán (szerk.). Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIX., Pécs, 2017., 69-77. o.

22. KOVÁCS Gábor: A határvadászszázadok alkalmazása a határőrség kötelékében a schengeni csatlakozást megelőzően és azt követően. In: ISASZEGI János - PÓSÁN László - VESZPRÉMY László - BODA József (szerk.). Őrzők, vigyázatok a határra! Határvédelem, határőrizet, határvadászok a középkortól napjainkig. 912 p. Budapest: Zrínyi Kiadó, 2017., 675-703. o.
23. KÖVÁRI György: Gazdálkodás az emberi erőforrásokkal, Budapest, Országos Munkaügyi Központ, 1991.
24. KUI László: A hőkép-alkotás története és gyakorlati alkalmazása, Határrendészeti Tanulmányok, XIII. évfolyam 1. szám, Budapest, 2016., 107-114. o.
25. KUI László: A magyar határőrizet technikai támogatásának aktuális helyzete, Határrendészeti Tanulmányok, XIII. évfolyam 1. szám, 2016., 118-129. o.
26. KUI László: Technikai lehetőségek a magyar-szerb viszonylat határőrizetében, Határrendészeti Tanulmányok, XIV. évfolyam 4. szám, 2018., 28-34. o.
27. KUI László: A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár továbbfejlődése, avagy a második kerítés mindent megold?, Hadmérnök XII. évfolyam (IV.), 2017., 67-75. o.
28. MALÉT-SZABÓ Erika - SZATMÁRI Adrienn: A rendőr lelki biztonsága – avagy a biztonság megőrzésének egyik alappillére a rendőr lelki biztonsága. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, XIII. szám, Pécs, 2012., 399-412. o.
29. MALÉT-SZABÓ Erika: 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, 2015., 156-191. o.
30. MALÉT-SZABÓ Erika és mtsai: Rendőri alapkompenciák az egységes közszolgálati alapkompenciák tükrében. Rendőrségi Szemle, 1. szám, Budapest, 2017., 14-73. o.
31. PREZENSZKI József - SZEGEDI Zoltán: Logisztika-menedzsment Kossuth Kiadó, Budapest, 2003.
32. RITECZ György: Határőrizet a rendszerváltástól napjainkig, In: ISASZEGI János - PÓSÁN László - VESZPRÉMY László - BODA József (szerk.). Őrzők, vigyázatok a határra! Határvédelem, határőrizet, határvadászok a középkortól napjainkig. 912 p. Budapest: Zrínyi Kiadó, 2017., 643 - 674. o.

33. RITECZ György: A terrorizmus és a migráció viszonya számok alapján. Acta Humana: Hungarian centre for human rights publications 4:(5)., 2016, 103-123.o.
34. RITECZ György – SALLAI János: A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0 – Hanns Seidel Alapítvány, Budaörs, 2016.
35. SZABÓ Erika: A munkahelyi egészségpszichológia és egészségfejlesztés rendszere a Magyar Köztársaság Rendőrségén, valamint a szubjektíve észlelt munkahelyi stresszterheltség jellegzetességei – különös tekintettel az idői tényezőre – a hivatásos állományú rendőrök körében, Doktori értekezés, Debreceni Egyetem, 2010.
36. SZABÓ Károly: A schengeni monitoring mechanizmus reformja, a jelenlegi értékelési rendszer elmélete és gyakorlata, Diplomamunka, Nemzeti Közszerolálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészeti vezető mesterképzési szak, Budapest, 2017.
37. SZELESTEY Judit: Kompetencia modul. In.: VIRÁG László és mtsai: Összefoglaló tanulmány a kompetencia alapú HR-rendszer alkalmazásához. Európai Twinning Projekt. Duna Palota Kulturális Kht. kiadója, Budapest, 2007., 31-130. o.
38. VARGA János: Ideiglenes tevékenységi formák és kötelékek alkalmazásának jelentősége az államhatár őrzésében, a vezetésükre való felkészítés helyzete és feladatai, Doktori értekezés, Zrínyi Miklós Katonai Akadémia, Budapest, 1992, 153.
39. VARGA János: A magyar határrendészeti rendszer működése a tömeges méretű migráció kezelése során, Határrendészeti Tanulmányok, 2016/3., 94-108. o.
40. VÁJLOK László: A határellenőrzés visszaállításiának képzési rendszere, Határrendészeti Tanulmányok 2018/2. szám, 29-49. o.
41. VEDÓ Attila: A Magyar Királyi Csendarőrség teendői a külföldiek ellenőrzésének szabály- és szervezetrendszerében 1881-1938, Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis,) XXVI. évfolyam 52. szám, 2016, 139-179. o.

Internetes források

41. 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> (2018.07.10.)

42. 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. 05. 22.)

43. A schengeni térség működéséről szóló éves jelentés (2017/2256(INI)),
Forrás: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2018-0160+0+DOC+XML+V0//HU> (2018. 06.01.)

44. Az Európai Unió által a 2014-2020. közötti uniós programozási időszakban létrehozásra kerülő Belső Biztonsági Alaphoz kapcsolódó hétéves szakpolitikai stratégia
Forrás: http://belugyalapok.hu/alapok/sites/default/files/BBA_strat%C3%A9gia.pdf (2018.08.22.)

45. Tájékoztató a 2018/2019. tanévben induló OKJ 54 861 01 azonosító számú Rendőr tiszthelyettes szakképesítés megszerzésére irányuló 2 éves szakképzés felvételi követelményeiről és eljárási rendjéről
Forrás: <http://arszg.hu/wp-content/uploads/2018/01/2-2018-1-Felveteli-tajekoztato.pdf> (2018.06.20)

Szakmai dokumentációk

46. A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata, Első rész, B, az ajánlások és legjobb gyakorlatok részletes ismertetése
Forrás:
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=ST%207864%202009%20INIT> (2018.07.10.)

47. A közös kockázati indikátorok műveleti alkalmazása – Hogyan utaznak a külföldi terrorista harcosok – a határőrizetben résztvevő hatóságok támogatása a hatékonyabb döntéshozatal érdekében, Frontex, 2016. Varsó (limited, Frontex referenciaszám: 16648/2016)

48. HAJDÚ Nóra - SZELES Erika: Módszertani Útmutató – A Rendőrségnél végzett pszichikai alkalmassági vizsgálatok és az ahhoz kapcsolódó gondozási tevékenység szakmai protokollja. ORFK Budapest, 2015.

49. Handbook on Risk Profiles on Trafficking in Human Beings, Frontex, 2017. Varsó (limited, Frontex referencia szám: 27565/2017)

50. HEGEDŰS Norbert r. százados által készített sematikus ábrák, 2012.

Forrás: Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály Határrendészeti és Kompenzációs Osztály, 2015.

51. 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)) (2018.17.11.)

52. NATO Logisztikai Kézikönyv, In: DEMETER György (szerk.), Startégiai és Védelmi Kutatóintézet és a NATO logisztikai vezetők titkársága, Budapest, 1997., 27. o.

53. SAMU István: Javaslat a belső határ térségében működő határőr szervezetek feladatainak meghatározására, valamint a schengeni elveknek megfelelő határbiztonsági rendszer kialakítására. 2006.

Forrás: Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály Határrendészeti és Kompenzációs Osztály, 2015.

Európai Unió és nemzeti normatív rendelkezések

54. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 Rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex),

Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32016R0399> (2018.08.10.)

55. 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> (2018.07.10.)

56. A Tanács 1053/2013/EU rendelete (2013. október 7.) 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> (2018.08.10.)

57. 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/?uri=CELEX%3A32006R0562> (2018.10.7.11.)

58. 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/?uri=celex:32013R1051> (2018.07.15.)

59. 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: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32004L0038> (2018.06.15.)

60. Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2016/1624 rendelete (2016. szeptember 14.) az Európai Határ- és Parti Őrségről és az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet és a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről

Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32016R1624> (2018.07.15.)

61. Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700089.tv> (2018.07.12.)

62. 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> (2018.06.11.)

63. 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1500042.TV> (2018.07.11.)

64. 333/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a belső határon a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának feltételeinek szabályairól

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700333.kor> (2018.06.11.)

65. 332/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a határátkelőhely és az ideiglenes határátkelőhely megnyitásáról és működtetéséről, valamint a határátlépési pontról, 3. § (1) bekezdés

Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=112641.336305 (2018.05.20.)

66. 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról, 2. § 9. pont,

Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=137964.345518 (2018.05.11.)

67. 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: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0900057.irm> (2018.06.10.)

Határforgalom ellenőrzési technológia kontra közokirathamisítás

Az úti okmányok megfelelő szintű hamisítás elleni védelme, illetve az ellenőrzést végző hatóságok oldaláról azok eredetiségének és érvényességének vizsgálata kiemelt jelentőséggel bír mind Magyarország, mind a teljes schengeni térség biztonságára, amely az irreguláris migráció elleni fellépés meghatározó eleme a határátkelőhelyeken végzett határforgalomellenőrzése során.

Magyarországon, a zöldhatár őrizetében bevezetett szigorító intézkedések (jogi, technikai, humán erőforrás gazdálkodás) az irreguláris migrációt a határátkelőhelyek irányába is terelik, ahol megnövekedhet a hamis és hamisított úti okmányokkal történő átlépési kísérleteknek a száma.

A prevenció, a határforgalom-ellenőrzését végző állomány helyzeti tudatosságának, reakálási képességének fokozása érdekében is szükséges, az úti okmányok hamisítási módszereinek vizsgálata és azok tendenciaszerű változásainak elemzése, az aktuálisan alkalmazott határforgalom-ellenőrzési technológiák biztonságra gyakorolt hatásának megközelítéséből és a biztonsági elemek „fejlődésének” aspektusából.

Jelen kismonográfiában, 1989. – a rendszerváltozás előtti időszaktól – és 2017. közötti időintervallumban vizsgálom Magyarországon, a határforgalom-ellenőrzés során alkalmazott ellenőrzési technológiákat, az ellenőrzött személyek számának és az alkalmazott úti okmányok hamisítási módszereinek számszerűsített adatai alapján. Hipotézisem szerint, a határforgalom ellenőrzés tartalmi elemeinek módosítása jelentős hatással van a közokirathamisítás felfedések számszaki alakulására és összetételére, ezzel együtt a biztonságra. Az ellenőrzéseknek olyan tartalommal kell bírnia, hogy biztosíthassák az okmányhamisítások felfedésének lehetőségét. Véleményem szerint, nem elegendő a biztonsági elemekkel megfelelő szinten védett úti okmányok alkalmazása, ha az ellenőrzési technológia nem teszi lehetővé, illetve szükségessé azok vizsgálatát.

Választ kapunk arra a kérdésre is, hogy az úti okmányok biztonsági elemeinek a kor technikai és technológiai fejlettségével összhangban lévő korszerűsítései milyen hamisításbeli módosulásokat eredményeznek, és arra is, hogy az ellenőrzést végző állománynak milyen ismereteket kell legalább készség szinten elsajátítania ahhoz, hogy garantálni tudják a schengeni térség biztonságát.

Személyes célom, hogy a választott témát, ebben a rendszerező műben hagyományozzam az utókorra és biztosítsak egy olyan tudományos értékű alkotást, amelyre alpműként tekinthetnek, mivel ebben a kérdéskörben még nem volt ilyen jellegű kutatás. Ezen túlmenően

az oktatásban is hiánypótló produktumot képviselhet a kismonográfia, mivel eddig még nem készült hasonló jellegű elemző, rendszerező mű a témában.

Napjainkban, egyre nagyobb hangsúlyt kap, és a mindennapi életünk szerves részévé vált a biztonságunk megőrzése, a biztonságunk garantálása. De mit is jelent ez a biztonság? Egy statisztikai érték, vagy egy emberi érzés, meggyőződés? A leginkább előtérbe helyezett, és általánossá váló kifejezés a szubjektív biztonságérzet, amely megközelítés középpontjában maga az ember áll. A biztonság, az ő szemszögéből kerül „megítélésre”, azon szempontok alapján, hogy a lakóközösségében, munkahelyén, utazásai közben milyen, a biztonságra, biztonságára veszélyes cselekményekről hall, mivel találkozik, vagy esetleg válik szenvedő alanyává. A biztonság garantálásának célja az, hogy se közvetett, se közvetlen módon ne kerüljünk kapcsolatba jogsértő cselekményekkel. A Magyar Értelmező Kéziszótár (Pusztai, 2003), a biztonság fogalmát veszélyektől mentes, zavartalan állapotként határozza meg. A Hadtudományi Lexikon részletesebb meghatározást ad, amikor az alábbiak szerint fogalmaz: „A biztonság egyéneknek, csoportoknak, országoknak, szövetségi rendszereknek olyan állapota, helyzete (és annak tudati tükröződése), amelyben kizárható vagy megbízhatóan kezelhető az esetlegesen bekövetkező veszély, illetve adottak az ellene való eredményes védekezés feltételei”. (Szabó, 1995: 144)

A kérdés csupán az, hogy hol is kezdődik számunkra a biztonság? Magyarországon, 2007. december 21. mérföldkövet jelentett a határellenőrzésben, mivel ekkor lett több kelet-középeurópai országgal a schengeni térség teljes jogú tagja, aminek eredményeként szárazföldi schengeni belső határain megszűnt a határellenőrzés. (2007/801/EK tanácsi hat.) A légi határellenőrzésnél, a belső légi járatok határforgalom-ellenőrzésének megszüntetésére 2008. március 29-én került sor. A határellenőrzés egy gyűjtőfogalom, amely elsődlegesen a határőrizeti tevékenységet, illetve a határforgalom-ellenőrzését foglalja magában. Az államhatár őrzése a határ őrizetét, a határőrizetet jelenti, amely tevékenységet a határterületen, folyamatos szolgálati tevékenységgel kell végrehajtani. [30/2011. (IX.21.) BM rend. 62. §] Az államhatár őrizete tehát magát a „zöldhatár” őrizetét jelenti, ami az átkelőhelyek közötti határszakasz folyamatos ellenőrzés alatt tartására terjed ki. A határforgalom-ellenőrzés viszont a határátkelőhelyen folytatott szolgálati tevékenység, amelynek a célja az államhatáron áthaladó személyek, járművek és szállítmányok ellenőrzése azzal a céllal, hogy végrehajtható-e a be-, illetve kiléptetés az adott állam/térség területére, vagy területéről. Egy országnak/térségnek elsődleges célja, hogy a területére csak olyan személyek beutazását engedélyezze, akik nem veszélyeztetik a közrendet és a közbiztonságot, a lakosság szubjektív biztonságérzetét. Ezen kívánt cél elérésének eszközeként tekinthetünk a határbiztonságra.

„Határbiztonság: (1) A nemzetbiztonság egyik legrégebbi és legfontosabb eleme, amely biztosítja a területi integritást, és garantálja, hogy a határok védelmet biztosítsanak a veszélyeztető hatásoktól, az ellenséges erőktől, akik a lakosság vagy az állam számára veszélyt jelentenek. (2) Olyan megelőző, visszatartó, szabályozó és ellenőrző jellegű, nemcsak az államhatárhoz köthető koordinált, komplex tevékenységek, intézkedések és magatartások által létrejövő, létező állapot, helyzet, amely az érintett országra illetve a közösségre nézve potenciális veszélyt jelentő, vagy nemkívánatos személyek, tárgyak, technológiák be (át) jutási esélyének szintjét mutatja.” (RL, 2008)

Szűkebb értelemben véve, egy ország biztonsága a határellenőrzéssel kezdődik, ahol az államhatár jogszerű átlépése elsődlegesen a határátkelőhelyen/határátkelőhelyeken biztosított. A határforgalom-ellenőrzés során alkalmazott ellenőrzési technológia közvetlen hatást gyakorol az egységnyi idő alatt átléptetett személyek számára, a jogsértő cselekmények elkövetési „hajlandóságára”, és azok felfedési arányára is. Az ellenőrzés tartalmi elemei jelentős hatással vannak/lehetnek a közokirat-hamisítások felfedésére. A végrehajtandó ellenőrzési elemeknek olyan szerves egészet kell alkotniuk, hogy minden szituációban, körülmény között biztosítsák az okmányhamisítások felfedésének lehetőségét. Nem elegendő a 8 biztonsági elemekkel megfelelő szinten védett úti okmányok alkalmazása, ha az ellenőrzési technológia nem teszi szükségessé azok vizsgálatát, illetve az ellenőrzésért felelős személy nem képes azok vizsgálatára és nem állnak fent az ellenőrzés megfelelő technikai feltételei. Az úti okmányok biztonsági elemeinek, a kor technikai és technológiai fejlettségével összhangban lévő korszerűsítései követelményszerűen magukkal hozzák az ellenőrzési oldal szükségzerű változtatását. Az okmányelemek fejlődése ok-okozati összefüggésben van az alkalmazandó ellenőrzési technológiával/mechanizmussal. Az ellenőrzést végző személyeknek készség szinten kell elsajátítani és alkalmaznia azon ismereteket, amelyek garantálni tudják a hamis okmányok felfedését és a schengeni térség biztonságát. Ezen ismeretek birtokában nem reagáló, hanem preventív határforgalom-ellenőrzést kell folytatni.

A szakmai tudás értékének megőrzése, a tudás avulásának megakadályozása, a tudás folyamatos aktualizálása érdekében fogalmazta meg már 2000-ben az Európai Községek Bizottsága a „MEMORANDUMOT” (MEMORANDUM, 2000) az egész életen át tartó tanulásról, amely a folyamatos önképzés és továbbképzés felértékelődését erősítette meg. A tudás megszerzése és szinten tartása, természetesen kiemelt hatással van a határrendészeti területén dolgozó hivatásos szolgálatot teljesítő állományra is. (Molnár–Balla, 2017) Ezen

tanulási „igény” és „szükséglet” egyik célorientált szegmenséhez járul hozzá a közokirat hamisítás ok-okozati összefüggéseinek vizsgálata, elemzése és értékelése is.

A közokirat-hamisítással kapcsolatos fontosabb alapfogalmak

Adminisztratív védelem: a biztonsági okmányokkal kapcsolatos eljárásban az igazgatási folyamatba épített, az ügyintézés és ügykezelés során alkalmazandó előírások, intézkedések, továbbá az eljárást támogató informatikai rendszerben az adatkezelésre vonatkozó adatvédelmi és adatbiztonsági követelmények összessége. Elektronikus biztonsági okmány esetében az adminisztratív védelem körébe tartozik az informatikai rendszer védelmének az a része is, amelyben az elektronikus biztonsági okmány elektronikus funkciói működnek. [86/1996. (VI. 14.) Korm. rend.]

Belív: a könyv/könyvecske formátumú biztonsági okmány (pl. útleve) meghatározó részét alkotó kötetileg összetartozó egysége, az ismétlődő belső lapoldalak összessége, amely általában a határátléptető bélyegzőlenyomatok, valamint az arra jogosult hatóságok hivatalos bejegyzéseinek elhelyezésére ad lehetőséget.

Bélyegzőlenyomat hamisítás: az a hamisítási módszer, amely során a hamisító, a hitelesség látszatát keltve, a bélyegző jogos tulajdonosa tudta, illetve beleegyezése nélkül bélyegzőlenyomatot készít azzal a céllal, hogy az ellenőrzésre jogosult hatóságok szolgálati személyeit megtéve. Biankó okmány: egy biztonságtechnikailag eredeti okmány, amelyet nem az arra jogosult hatóság állít ki. Az okmány legyártását követően, a kitöltetlen okmányt illetéktelen személyek illegális módon szerzik meg (esetleg lopás útján), és azt jogellenesen kitöltik, amely kitöltés nem felel meg az arra jogosult hatóság által meghatározott formai és tartalmi követelményeknek, így készítenek tartalmilag hamisított okmányt. Ebben az esetben az okmány minden eleme – a kitöltés és érvényesítés/hitelesítés kivételével – eredeti.

Biometria: (1) Az élőlények, azok testrészei, valamint életfolyamataik kvantitatív vizsgálata, illetve statisztikai összehasonlítása, tudományos feldolgozása során keletkező adat. (2) Az embernek, egy vagy több egyedi fizikai vagy viselkedési jellemzőjének mérésén alapuló azonosítása. (3) Mérhető testi, illetve viselkedésbeli jellemvonások, amelyek mérése alkalmas arra, hogy egy személy azonosságát ellenőrizni lehessen. (4) Az ember valamilyen olyan jellemzőjének, adottságának a felhasználása az azonosítás során, amely személyenként egyedi, ugyanakkor elektronikus úton is jól feldolgozható és a biometrikus azonosítás során ezekkel az emberi jellemzőkkel történik a személy azonosítása.

Biztonsági okmány: a természetes és jogi személyekkel, tárgyakkal, objektumokkal közvetlen vagy közvetett kapcsolatban lévő olyan speciális technológiával készült, védelemmel ellátott irat, amely tulajdonosának (birtokosának) személyét hitelesen igazolja, vagy jogosultságok

gyakorlását, illetve kötelezettségek teljesítését teszi lehetővé, valamint az irat jogszerűtlen, illetve rendeltetésellenes használata nemzetbiztonsági, közbiztonsági, bűnügyi, igazgatási vagy nemzetgazdasági érdekeket súlyosan sérthet. [86/1996. (VI. 14.) Korm. rend.]

Differenciált ellenőrzés: a határforgalom-ellenőrzés végrehajtásáért felelős szervezet azon tevékenysége, amikor a szelektív ellenőrzés érvényesítése mellett, a kockázati besoroláshoz igazodó ellenőrzési módszer, eszköz és körülmény megválasztásával, utas kategóriánként eltérő tartalommal történik az ellenőrzés végrehajtása.

Dokumentációkészítés: az a tevékenység, amelynek során az elektronikus okmánynyilvántartó rendszerek – FADO, iFADO, PRADO, NEKOR – feltöltése, valamint az állomány okmányhamisításokra vonatkozó ismereteinek javítása, illetve az ezzel összefüggő elemzésekértékelések végrehajtása érdekében a rendészeti és bűnügyi tevékenység keretében felfedett egyes jogellenes cselekményeket digitálisan rögzítik.

Elektronikus biztonsági okmány: informatikai adathordozót tartalmazó biztonsági okmány, amely adathordozón tárolásra kerülnek azon személyes és biometrikus adatok, amelyek biztosítják a közvetlen kapcsolatot biztonsági okmány és annak tulajdonosa között, valamint hozzájárul/elősegíti a kétséget kizáró személyazonosság megállapítását. Általánosan használt megfogalmazás szerint ezeket az okmányokat nevezik „chipes” okmányoknak.

Elektronikus okmánynyilvántartó rendszer: az eredeti, a hamis és hamisított úti, személyazonosító és egyéb jogosultságot igazoló okmányok biztonsági elemeinek, valamint a közokirat hamisításokkal kapcsolatos információk leírására és képi megjelenítésére szolgáló elektronikus adatbázis a személyazonosítás és okmányellenőrzés végrehajtására jogosult személy részére.

FADO (False and Authentic Documents Online – Hamis és Eredeti Okmányok Online Rendszere): olyan európai uniós rendszer, 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. Az adatbázisban tárolt adatok nagy része minősített, ezért a tagállamok tisztviselőinek hozzáférése korlátozott.

Fényképcseré/arkképcseré: az okmány tartalmi hamisításának azon módja, amikor az okmány valós/eredeti tulajdonosának fényképét/arkképét az okmányt felhasználni szándékozó, nem az okmány eredeti tulajdonosának fényképére/arkképére cseréli azzal a céllal, hogy az ellenőrzés során, az ellenőrzést végző tisztviselőt megtévezzék.

Fiktív okmány: a hamis okmányok egy sajátos típusát jelentő nem eredeti okmány, amelyet kifejezetten visszaélés céljából készítenek, állítanak ki, azért, hogy az ellenőrzés során, az

ellenőrzést végző tisztviselőt megtévezzék. A fiktív okmány kétségtelenül érvénytelen okmány – amely többek között az államhatár átlépésére, vagy más jogosultság gyakorlására sem jogosítja fel a „tulajdonosát”. A szó latin jelentéséből is következik, hogy ezen okmány képzelt, állítólagos okmány, amelynek nincs eredeti változata – tehát emiatt nem az utáncat kategóriába tartozik –, de megjelenésében próbálja legteljesebb mértékben megközelíteni a biztonsági okmányok minőségét (pl. New Utopia Pincipality, Atlantis Königreich, Waveland, stb.).

Hamisított okmány: az okmánnyal történő visszaélés leggyakoribb és legváltozatosabb formája. Olyan módszer, amikor nem az okmány teljes – valamennyi okmányelemének – utánczása történik, hanem annak csak egyes részének/részeinek a megváltoztatása, esetleg utánczása valósul meg. Ez a hamisítási módozat, az eredeti okmány egyes elemeinek az illetéktelen megváltoztatását jelenti, azzal a céllal, hogy az ellenőrzés során, az ellenőrzést végző tisztviselőt megtévezzék az okmány eredetiségét illetően.

Határátléptető bélyegző: a határforgalom-ellenőrzés során a harmadik ország állampolgárának útlevelét, úti okmányát határátléptető bélyegzőlenyomattal kell ellátni annak érdekében, hogy a határátlépés helye, iránya és ideje egyértelműen megállapítható legyen, amely biztosítja a schengeni térség területén történő tartózkodás pontos meghatározását.

Határellenőrzés: az államhatáron, a közösségi „schengen norma”, és az azon kívüli nemzeti norma előírásainak megfelelően és azok alkalmazásában végzett, a határforgalom-ellenőrzésből és határőrizetből álló, valamint az ezeket támogató és kiegészítő tevékenységeket magába foglaló komplex folyamat.

Határforgalom-ellenőrzés: a határátkelőhelyeken végzett ellenőrzés annak megállapítására, hogy a személyek, beleértve az azok birtokában lévő közlekedési eszközöket és tárgyakat, beléptethetőek-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt. (2016/399 EU parlamenti és tanácsi rend. 2. cikk)

Határrend: 12 (1) Olyan állapot, amelyben két, vagy több szomszédos állam közös határán és annak közelében a kölcsönösen elismert, elfogadott, két-, vagy többoldalú szerződésekben rögzített, úgynevezett rendezett viszonyok uralkodnak. (2) Mindazon kötelezettségek és jogok szoros egységben, kölcsönösen történő érvényesülése, amelyek a – vonatkozó egyezményekben meghatározott – határmenti jó viszonyok fenntartása érdekében a szomszédos államokat egymással szemben terhelik, illetve megilletik. Megvalósulása mindkét érintett állam önkorlátozása által történik és magába foglalja az esetlegesen bekövetkező jogsértések megelőzésére, megakadályozására, a már bekövetkezettek rendezésére irányuló összehangolt tevékenységet. A határrend szoros összefüggésben van az adott állam területi

felsőjogával. (3) Rendezett határmenti viszony, amelynek fenntartása – nemzetközi szerződés vagy jogszabály alapján – a szomszédos államokat egymással szemben megillető jogok és kötelezettségek kölcsönös tiszteletben tartásán alapszik.

iFADO (Intranet False and Authentic Documents Online – Intranet Hamis és Eredeti Okmányok Online Rendszere): a FADO második szintje, amely korlátozott tartalmú információt biztosít az eredeti, hamis és hamisított úti, személyazonosító és egyéb jogosultságot igazoló okmányok biztonsági elemeinek leírásairól, valamint a közokirat hamisításokkal kapcsolatos információkról, azok képi megjelenítéseivel együtt. Az adatbázisban tárolt információk nagy része szolgálatellátás során alkalmazható, így a tagállamok hozzáférése szélesebb körű.

Közokirat-hamisítás: 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. [2012. évi C. törvény 342. § (1)]

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.

Szelektív ellenőrzés: a határforgalom-ellenőrzés végrehajtásáért felelős szervezet azon tevékenysége, amikor az államhatáron átlépésre jelentkező személy és adott esetben a birtokában/felügyelete alatt lévő jármű, szállítmány ellenőrzését, kockázatelemzés alapján, a kockázati indikátorok és profilok meghatározásával, az utas- és járműkategóriák, továbbá általánosított ismérvek, információk, gyanúkok figyelembe vételével, a kockázati besoroláshoz igazodó – veszélyesség mértékének megfelelő – szétválasztással hajtja végre.

Totális ellenőrzés: a határforgalom-ellenőrzés olyan ideológiai és politikai elveken nyugvó végrehajtása, amely a polgári demokráciából érkező személyek ellenségként történő kezelésén, és a magyar állampolgárok utazásának korlátozásán alapult. Ezen ideológiai felfogás következtében mindenkit, minden viszonylatban és irányban, minden alkalommal alapos ellenőrzésnek vetettek alá. (Kiss, 1992)

PRADO (Public Register of Authentic travel and identity Documents Online – Eredeti úti és személyazonosító okmányok nyilvános Online Adatbázisa): a FADO harmadik szintje, amely interneten elérhető és korlátozott tartalmú információt biztosít az eredeti úti, személyazonosító és egyéb jogosultságot igazoló okmányok biztonsági elemeiről. Az

adattárisban tárolt adatok nem minősítettek, így mindenki számára szabadon, korlátozás nélkül hozzáférhető.

Rendészeti célú személyazonosítás: az ellenőrzés alá vont személy és az általa személyazonosításra átadott okmány közötti közvetlen kapcsolat megállapítása az arckép/fénykép, a személyes adatok és a rögzített biometrikus azonosító által az ellenőrzés helyszínén, az ellenőrzés folyamatába építetten és azonnali válaszadással az azonosságra vagy eltérésre. (Balla, 2013)

Személycsere: a „hamisítás” azon típusa, amely a fondorlat kategóriájába tartozik, mert az eredeti okmányban lévő fényképet/arcképet, valamint a személyes adatokat – amelyek hasonlóak az okmányt felhasználni szándékozó, de nem az okmány eredeti tulajdonosának fényképével/arcképével és életkorával – változtatás nélkül, illetve az okmányt felhasználni szándékozó személynek az okmányban található fényképhez/arcképhez igazításával használják fel. A személycsere célja, hogy az ellenőrzés során, az ellenőrzést végző tisztviselőt megtévezzék. A veszélye abban rejlik, hogy az ellenőrzést végző tisztviselő személyazonosító készségén múlik a személyazonosítás sikere, amennyiben nem áll rendelkezésre a biometrikus adatok alapján történő azonosítás lehetősége. (Balla, 2016a)

Személyazonosítás eszköz-specifikus követelményrendszere (biometria): az ellenőrzéshez szükséges technikai és informatikai feltételek, valamint eszközök és hálózatok összessége, vagyis az eszköz legyen képes a személyazonosítást végrehajtani, így különösen az alábbi szempontokat foglalja magában:

- a megoldandó feladathoz célorientáltan illeszkedjen, vagyis felesleges alkalmazásokat ne tartalmazzon (feladatorientált felépítés);
- extrém időjárási körülmények között (szélsőséges hideg vagy meleg, magas páratartalom, vertikális és horizontális gyorsulás, stb.), folyamatos mintavételezés, illetve a mintának nagyszámú maszkkal történő összevetése (1: N) esetén is üzembiztosan működjön (működési stabilitás);
- egyszerűen, a felhasználótól megkövetelt speciális képességek nélkül működjön (felhasználóbarát). (Balla, 2013)

Személyazonosítás módszer-specifikus szempontrendszere (biometria): az ellenőrzés végrehajtásának eljárásrendjét, metodikáját jelenti, amely biztosítja a személyazonosítás végrehajtását, így különösen az alábbi szempontokat foglalja magában:

- mindenkinél alkalmazható (egyetemesség);

- eltérő helyszíneken, azonos eredményességgel végrehajtható (stabil és mobil módon: közúti, vasúti, vízi és légi határátkelőhelyen; közúton; épületekben), (helyszínfüggetlenség);
- eltérő ellenőrzési körülmények között is végrehajtható (éjszaka és nappal; jó és rossz megvilágítás esetén; változó időjárási paraméterek, eltérő hőmérsékleti viszonyok), (körülmény-függetlenség);
- az ellenőrzés folyamatában zajlik (beépülés a rezsimbe);
- belső biometrikus azonosítás alapján történik (nehéz eltulajdoníthatóság);
- higiéniai szempontok figyelembevételével kerül végrehajtásra: az azonosításhoz használt eszköz és az azonosítandó személy közötti kontaktmentes kapcsolaton alapul (érintésnélküliség);
- nem eredményezi az ellenőrzési idő jelentős növekedését (időkorlát);
- eredménye azonnali, csak két lehetséges kimenetel van („GO – NO GO”: elfogadás – elutasítás). (Balla, 2013) 15

Tartalmi hamisítás: Valamely, arra feljogosított hatóság által jogszerűen kiadott biztonsági okmányban, a kiadó hatóság engedélye nélkül, az okmány kiadását követően jogtalanul végrehajtott változtatások. Fajtái: fénykép/arckép csere, mechanikai-vegyi törlés, törlés, átírás, hozzáírás.

Utánzott (hamis) okmány: a hamisítás azon típusa, amikor egy létező okmány minden elemét „lemásolva”, az okmány gyártására/gyárttatására és kiállítására jogosult hatóság tudta és beleegyezése nélkül készítenek okmányt, azzal a célzattal, hogy az ellenőrzés során, az ellenőrzést végző tisztviselőt megtévezzék. Az utánzott (hamis) okmány valamennyi okmányeleme utánzat, nem tartalmaz eredeti okmányelemet.

Határfogalom-ellenőrzés főbb állomásai 1990-ig

A „határrendészet” kifejezés több mint 110 éves múltra tekint vissza, azzal ellentétben, hogy nagyon sokan úgy vélekednek ezen fogalomról, hogy az európai uniós integrációs folyamat részeként, a schengeni csatlakozás eredményeként „meghonosodott” terminus. Ez joggal feltételezhető abból a megközelítésből, hogy Magyarországon a határőrizeti és határforgalmi szakterület 2004-es összevonásának időpontjától került „ismét” a határőrség kifejezésé alá. Ezzel a feltevéssel ellentétben, az 1907-ben kiadott Határrendészeti Kézikönyv (Pavlik–Laky, 1907: 404) ad írásos bizonyítékot, amely forrás a Magyar Királyi Határrendőrség, a bevándorlás, a kivándorlás, az útlevél, s ezekkel összefüggő törvények és rendeletek gyűjteményének tekinthető. Az 1903. évi határrendészeti törvénycsomag részeként elfogadott

1903. évi VIII. törvénycikk rendelkezett az első önálló határrendészeti szervezetről a Magyar Királyi Határrendőrségről, amely feladatai között szerepelt a határforgalom-ellenőrzésének végrehajtása is, az alábbi megfogalmazással:

„a) a határon átkelők figyelemmel kísérése, a határ mentén felmerülő, államrendészeti szempontból fontosabb mozzanatokról és eseményekről tájékozásszerzés és az észleleteknek az illetékes hatósággal való közlése;” [1903. évi VIII. tv.]

Szintén ezen törvénycsomag keretében valósult meg első ízben az úti okmányokra vonatkozó egységes szabályozás. Az útlevélügyről szóló 1903. évi VI. törvénycikk 1904. 16 augusztus 01-én lépett hatályba. Az útlevélügy szabályozásának célja leginkább csak a miniszteri indoklásból következtethető:

„Habár az útlevélnek napjainkban – midőn a költözködés és a forgalom szabadága majd minden államban elismerést nyert – nincs meg többé az a jelentősége, mellyel akkor bírt, midőn még a nemzetek közti érintkezés mindenféle korlátoknak és zaklató ellenőrzésnek volt alávetve, mégis mint személyazonosság és állampolgárság igazolására szolgáló okmány még jelenleg is kiváló fontossággal bír, minélfogva úgy az egyes állampolgároknak, mint magának az államnak is érdekében áll, hogy az útlevél elnyerés feltételei és módozatai, a hatóságok illetékessége szabatosan megállapíttassék, s az egész útlevélügy megfelelően szabályoztassék.” [1903. évi VI. tv.] (Eredeti írásmód – B. J.)

Ezen indoklás elemzésének eredményeként azt a konkrét megállapítást lehet tenni, hogy az útlevélnek nem volt jelentősége a határforgalom ellenőrzése során. Az kizárólag csak a személyazonosság megállapítását és az állampolgárság igazolását szolgálta, illetve biztosította az egységes tartalmi és formai megjelenést. A megállapításnak bizonyos értelemben ellentmond Nagy György kutatási eredménye, aki szerint:

„Az ellenőrzés korai időszakában a katonai határőrizettel a totális ellenőrzésre törekedtek. Az Osztrák-Magyar-Monarchia idején a kettősség érvényesült, egyrészt a totális ellenőrzés a Monarchia külső határán, másrészt a formális ellenőrzés a Monarchia országai között.” (Dr. Nagy, 1994: 89)

Az ellentmondás, valójában csak látszólagos, mivel mind a két állítás igaz. A Monarchia külső határain a kivándorló személyekre útlevél kötelezettség volt érvényben, rájuk a kivándorlásról szóló 1903. évi IV. törvénycikk rendelkezései vonatkoztak, amely meghatározta, hogy: „Minden kivándorlónak abba az államba szóló útlevéllel kell ellátva lennie, a melybe kivándorolni szándékozik.” [1903. évi IV. tv.]

Az útlevél az alábbi kötelező adatokat tartalmazta:

„Az utazó nevét, annak megjelölését, hogy az illető magyar állampolgár, továbbá állását vagy foglalkozását, lakhelyét, korát, személyleírását, annak az államnak vagy világrésznek megjelölését, hová az utazás terveztetik, továbbá az esetleges utitársaknak nevét, korát, személyleírását s az útlevelel tulajdonosához való viszonyát, végül az útlevelel érvényességének időtartamát.” [1903. évi VI. tv. 10. §]

Annak ellenére, hogy az útlevelel kiállításának szinte egyetlen kézzelfogható célja a személyazonosság megállapítása volt, az útlevelel nem tartalmazta a tulajdonos fényképét, abban csak a személyleírás szerepelt. A személyazonosság kétséget kizáróhoz „közeli” megállapításához a személyleírás túlságosan általánosnak tűnt, mivel több személyre is ráillő megfogalmazású lehetett. Az okmány eredeti tulajdonosa és az okmányt ellenőrzésre átadó személy közötti közvetlen kapcsolat megállapításának elsődleges „eszköze” – abban a korban – a fénykép alkalmazása bizonyult volna, amely hiányosságot az útlevelel gyakorlati alkalmazása is igazolt. A magyar útlevelelben 1914-től alkalmazzák a beragasztott fényképet, amelynek létjogosultságához nem fér kétség. A határforgalom-ellenőrzés végrehajtásának módszertanát magában foglaló, első határforgalom ellenőrzési szabályzat 1969-ben jelent meg – ezt megelőzően csak utasítás szintű szabályozás volt –. A Magyar Népköztársaság Belügyminiszterének 08. számú parancsa a „Határforgalom Ellenőrzési Szabályzat a forgalomellenőrző pontok részére”, 1969. október 01-én lépett hatályba.

Itt váltak kézzelfoghatóvá az úti okmány érvényességére és az államhatár átlépésére vonatkozó előírások:

- „használója azonos azzal a személlyel, aki részére az úti okmányt kiállították;
- arra illetékes szerv az előírt alakban állította ki vagy érvényesítette;
- időbeni érvényessége fennáll;
- nincs meghamisítva, vagyis a bejegyzéseken vagy fényképen nem történt illetéktelen változtatás;
- nincs olyan mértékben megrongálva vagy megcsonkítva, hogy az eredetiség és érvényesség megállapítására alkalmatlan;
- alkalmas a személyazonosság megállapítására;
- területi érvényességének megfelelő országba történik az utazás;
- a szükséges belépésre jogosító magyar vízummal, láttamozással el van látva és az érvényes;
- 18 – a külföldi állampolgár kilépése esetén az úti okmány – ha szükséges – el van látva kilépésre jogosító magyar vízummal, vagy a beléptetés megtörténtét igazoló bélyegzőlenyomattal.” (BM, 1969: 10-11)

A megfogalmazás által, egyértelműek azok a kritériumok, amelyek révén az ellenőrzésre jogosult személy megalapozott döntést tud hozni arra vonatkozóan, hogy az adott okmány feljogosítja-e a tulajdonosát az államhatár átlépésére vagy sem. Különbséget tesz magyar és nem magyar állampolgár úti okmányának érvényessége között és a személyazonosság megállapíthatóságát is nevesíti. Fontos tény, hogy még ekkor sem szerepel kötelező érvényű előírásként a fénykép alkalmazásának nélkülözhetetlensége a személyazonosság megállapításának folyamatában. Ha az érintett úti okmány ennek hiányában is megfelelt a kiállító hatóság által meghatározott formai és tartalmi követelményeknek – vagyis nem kötelező a fénykép rögzítése – akkor az ellenőrzést végző személy felelőssége az okmány és tulajdonosa közötti közvetlen kapcsolat és a személyazonosság megállapítása, akár személyleírás alapján is. A fénykép alapján történő ellenőrzési kritérium az 1977-es „Határforgalom Ellenőrzési Szabályzatban” (BM, 1977) jelenik meg, egyértelműen.

„Nem magyar állampolgár a Magyar Népköztársaság területére csak a személyazonosságának megállapítására alkalmas olyan útlevéllal utazhat be, amely: tartalmazza az útlevelet kibocsátó állam (hatóság), vagy nemzetközi szervezet megnevezését, a tulajdonos nevét, személyi adatait, személyazonosítására alkalmas fényképét...” (BM, 1977: 6)

Ez a szabályozás, „mértődkőnek” tekinthető a biztonság magasabb szintre emelésének tekintetében és egy jelentős gyakorlati probléma megoldásának eszközét is jelentette. Nem egyszerű feladat a személyazonosság megállapítása úgy, hogy csak egy személyleírás áll rendelkezésére az ellenőrzést végző személynek, arról, akinek az okmányt jogszerűen kiállították. Az 1903. évi VI. törvénycikk értelmében például az útlevel kiállítására az a hatóság volt illetékes, amelynek területén a kérelmező rendes lakhellyel bírt. Ha az érintett személy külföldön lakott, akkor az a hatóság, melynek területén utolsó rendes lakhelye volt, vagy ha a Magyar Korona országai területén egyáltalában nem volt lakhelye, az a hatóság, melynek területén községi illetőséggel bír. Megállapítható, hogy a központi okmánykiállítás hiánya – amely érthető a technikai és technológiai fejlődés adott korhoz tartozó szintjéből is nehézséget okozott a személyazonosság megállapításában. A helyi okmánykiállítás egyszerűen azért történt, mert csak ott ismerték a kérelmezőt és lehetett az okmány „közhitelességét” biztosítani, garantálni. A személyleírás kérdésköre abból a szempontból is aggályosnak tekinthető, hogy szintén ezen szabályozás szerint – ez jellemző volt más országoknál is – egy okmányhoz nem csak egy személy tartozhatott, hanem az okmány tulajdonosával egy háztartásban élő családtagok, mint útítársak is szerepelhettek abban. (Balla, 2016b) Ebből következően, egy okmány ellenőrzésénél akár több személyt is kellett személyazonosítani, több személyleírás alapján. A személyazonosítást az alábbi

személyleírási jegyek alapján kellett végrehajtani: termet, arca, haja, szakáll, bajusza, szeme, szája, orra, különös ismertető jelei. Ezen ismérvek alapján egyértelmű, hogy miért is volt korszakalkotó döntés a fénykép kötelező alkalmazásának bevezetése. Úgy gondolom, hogy arról nem is kell beszélni, hogy a megadott személyiségi jegyekhez nem volt kötelező választási lehetőség, hanem a kiállító személy saját tapasztalatai alapján, kézzel rögzítette az ismérveket, amelyek vagy teljesen fedték a valóságot, vagy csak részigazságokat tartalmaztak addigra, mire az ellenőrzés aktuálissá vált (például a kiállításnál még a kerek arcú kérelmező, lehet, hogy egy betegség, fogyás következtében az ellenőrzésnél már egy vékony arcú utazó volt).

A határforgalom-ellenőrzés bizonyos értelemben vett szelektálását jelenti például a magyar és a nem magyar állampolgárokra vonatkozó ellenőrzés elhatárolása is, amelyet az 1977-es szabályzat (BM, 1977) tovább konkretizál és megjelenik benne a négy szintű kategorizáláson alapuló differenciált ellenőrzés.

Az első fokozatú ellenőrzés keretében a keleti és északi viszonylatba átlépő, egyben a szocialista államokba utazó, vagy onnan érkező magyar és más szocialista államok állampolgárait és járműveit kellett ellenőrizni, feltéve, hogy sem a hazatérés megtagadásának lehetősége, sem a tiltott anyagok csempészetének gyanúja nem állt fenn. Az ellenőrzést a forgalomellenőrző pont (a továbbiakban: FEP3) vagy a vámhivatal beosztottja megsejmlélés útján végezte.

A második fokozatú ellenőrzést:

- a nyugati és a déli viszonylatban valamennyi átlépő járműnél;
- a nem szocialista országok állampolgárai gépjárműveinek bármely viszonylatban való átlépésénél;
- magyar állampolgárok gépjárműveinek keleti és északi viszonylatban, de nem szocialista államba történő kiutazás és hazatérés esetén. Az ellenőrzést a megbúvársra és anyagok elrejtésére alkalmas helyek ellenőrzésével a FEP és a vámhivatal beosztottja közösen hajtották végre, úgy, hogy az utasok alapvetően a gépkocsiban maradhattak.
- A harmadik fokozatú ellenőrzést kell végrehajtani valamennyi viszonylatban – állampolgárságra való tekintet nélkül – ha az utas, a jármű vagy a szállítmány szükségessé tette a szigorúbb ellenőrzést. Az ellenőrzést a megbúvársra és anyagok elrejtésére alkalmas helyek ellenőrzésével a FEP és a vámhivatal beosztottja közösen hajtotta végre, úgy, hogy az utasok nem maradhattak a gépkocsiban.

– A negyedik fokozatú ellenőrzést utasításra, határsértők, hamis útlevél használata, tiltott anyag felkutatása és bűncselekmény esetén kellett végrehajtani. Az ellenőrzést az utasforgalomtól elkülönített helyen, indokolt esetben a gépjármű szükséges mértékű szétszedésével és a szállítmány kirakodásával végezték. (BM, 1977)

A határforgalom-ellenőrzés „fejlődési” folyamatában meghatározó szerepe van a szelektivitás és differenciáltság elvén alapuló ellenőrzésnek. A biztonsági szinthez igazodó kockázati besorolás teszi azt lehetővé, hogy az utasokat csak a szükséges mértékig tartsa fel az ellenőrzés, a jó szándékú utasok továbbutazása biztosított legyen, a jogsértő cselekményt elkövető személyek pedig elfogásra kerüljenek.

A határforgalom jelentős növekedése szükségszerűen indokolta ezen elvek szerinti határforgalom-ellenőrzés bevezetését. (Kovács, 2014) Az államhatáron, a határforgalomellenőrzése a határátkelőhelyeken, a rendelkezésre álló utasforgalmi sávokon történik. Mivel épített környezetről van szó, így azoknak megvan a maximális áteresztőképessége. Az 1990-es évek végéig – a rendszerváltás előtt – Magyarországon a „totális” határforgalom-ellenőrzés elve érvényesült. A totális ellenőrzés keretében, a határforgalom-ellenőrzés várakozásmentes végrehajtása érdekében az útlevélkezelői feladatok ellátására a sorkatonai szolgálatukat töltő határőrök is felkészítésre kerültek, ami nélkülözhetetlen humánerőforrást biztosított a FEP -ek számára. (BM, 1982) Az 1980-as évek második felében a határforgalom növekedésére egyértelmű hatást gyakorolt a nemzetközi idegenforgalmi szokások módosulása, a nemzetközi kereskedelem hazánk iránti érdeklődésének fokozódása, valamint a turisztikai vonzerő erősödése is. Emellett a magyar állampolgárok tekintetében a világútlevél 1988-as bevezetése is áttörést jelentett az utazási szokások változásában, jelentős számban jelentkeztek az államhatár átlépésére, ugrásszerűen megnövelve a határátkelőhelyek forgalmát.

A határforgalom-ellenőrzés tartalmi elemeinek meghatározása is hatással van mind az ellenőrzés biztonságára, mind az ellenőrzést végző személy tevékenységére.

„A FEP feladata:

- a határforgalomban résztvevő személyek úti okmányainak ellenőrzése, az érvényes okmánnyal vagy engedéllyel rendelkező személyeknek a határon való átléptetése, a forgalom adatainak nyilvántartása, jelentése;
- hamis, vagy hamisított úti okmányok felfedése, használóinak leleplezése; egyéb okból érvénytelen úti okmánnyal, úti okmány, vagy engedély nélkül, továbbá más meg nem engedett módon való határátlépés megakadályozása, határsértők és segítők elfogása;

- az államhatáron átmenő járművek és szállítmányok ellenőrzése határsértők és tiltott anyagok felfedése céljából;
- az államhatáron átmenő katonai szállítmányok, katonai személyek átléptetése;
- a FEP-re háruló állambiztonsági teendők ellátása;
- a felhatalmazás alapján vízumok, valamint fegyver (és lőszer) kísérő igazolványok kiadása;
- a FEP elhelyezési körletének és szolgálati helyeinek védelme;
- a határforgalom ellenőrzése során a Belügyminisztérium más szerveinek és a vámhivatalok munkájának segítése.”(BM, 1977: 10-11)

A jelenleg hatályos „Határforgalom-ellenőrzési Szabályzat” [24/2015 (X. 15.) ORFK utasítás] konkrétan nem tartalmazza a határforgalom-ellenőrzés fogalmi meghatározását, mivel azt a „Schengeni határ-ellenőrzési kódex” (2016/399 EU parlamenti és tanácsi rend.) határozza meg és közvetlenül alkalmazandó. Tartalmazza viszont a végrehajtandó szolgálati feladatokat, ahol az első vonalas ellenőrzést ellátó útlevélkezelői feladatok között nevesíti az alábbiakat:

- „a határátkelőhelyen átlépésre jelentkező személyek jogszerű átléptetése, a járművek és szállítmányok ellenőrzése;
- a jogsértő cselekmények felfedése és a szükséges intézkedések megtétele;
- a határforgalom-ellenőrzés rendjét és technológiáját szabályozó rendelkezések, továbbá az adatvédelmi, a baleset-elhárítási, valamint az együttműködési szabályok betartása és
- a statisztikai, jelentőszolgálati feladatok ellátása.” [24/2015 (X. 15.) ORFK utasítás 39. pont]

A korábbi szabályzatokkal összevetve megállapítható, hogy a jelenlegi szabályozás tömörebb, és mintha nagyobb szabadságot adna a határforgalom-ellenőrzését végrehajtó személy számára, mint a korábbi szabályozás. Ez azonban nem teljesen helytálló megállapítás. A konkrét feladatokat és annak sorrendjét, amit az útlevélkezelői feladatot ellátó személynek teljesítenie kell, ezen szabályzat mellett – amely az egyes ellenőrzések konkrét sorrendjét és tartalmi elemeit is lépésről-lépésre meghatározza –, az útlevélkezelők részére kiadott munkaköri leírása szabályozza. A határforgalom-ellenőrzés végrehajtását szabályozó normák vizsgálata alapján egyértelműen megállapítható, hogy a határforgalom-ellenőrzés tartalmi elemeinek tekintetében nincs jelentős eltérés. A cél azonos. Az eltérés az okmányok tulajdonosáról rögzített tartalmi elemek számából, az okmányelemek fejlődéséből következik, amely nem nélkülözheti az ellenőrzés mechanizmusának, technikai támogatottságának változását, fejlődését. (Balla, 2017) Az évtized végére (1990) több, a határátlépés könnyítését elősegítő jogszabályváltozás is történt, amelyek mind az útlevelek kiállítására, mind a külföldre utazásra és mind az államhatár átlépésére is hatást gyakoroltak. A totális

határforgalom-ellenőrzés helyébe „ismét” a szelektív és differenciált ellenőrzés lépett, amely egy új fejezetet nyitott a határellenőrzésben. (Varga, 2016)

Schengeni elvek szerinti határforgalom-ellenőrzés

A szabadság, a biztonság és a jog olyan értékek, amelyek szerves részét képezik az európai társadalmi modellnek és meghatározó elemei az európai integrációnak. Az Európai Unió és a schengeni térség biztonságának megteremtése valamennyi, a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személy alapvető „létszükséglete”. A szabadság, a biztonság és a jog térségének egy olyan egységes területnek kell lennie, ahol alapvető értéknek érvényesülnek az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglalt emberi jogok, ahol az emberi méltóságot és más jogokat is tisztelet övezi. (Rapčan - Rapčanova, 2010) „Európai Uniónk – legalábbis bizonyos tekintetben – egzisztenciális válságban van.” (Juncker, 2016) hangsúlyozta az Európai Bizottság elnöke. Mit is jelent Európa az itt élő embereknek? Mindenek előtt, a biztonságot, ahol nem kell tartani például fegyveres konfliktusoktól, faji, vallási üldöztetéstől, de lehetősége van mindenkinek a szabad mozgáshoz és munkavállaláshoz, az anyagi javak megszerzéséhez, s az emberhez méltó, mindennapi életvitel gyakorlásához. Sokan úgy vélik, hogy ez jó alapot biztosít a hosszú távú családtervezésre és a megélhetéshez, s célként határozzák meg ennek elérését. Védelmet nyújt állampolgárainak, tiszteletben tartja, elfogadja és magáénak vallja többek között az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát (Nyilatkozat, 1948), amely kimondja azt is, hogy minden személynek joga van minden országot – ideértve saját hazáját is – elhagyni, illetve az üldözés elől más országban menedéket keresni és a más ország nyújtotta menedéket élvezni. (Balla, 2017)

A 2004-ben módosított alkotmány szerint, 2005. január 1-től megváltozott a határőrség jogállása, országos hatáskörű, alapvetően rendészeti feladatokat ellátó, fegyveres rendvédelmi szervezetté vált. A „határőrizetről és a Határőrségről szóló törvény” [1997. évi XXXII. törvény] 2005-ig az alábbiak szerint rendelkezett: „Az államhatár őrzése és védelme a fegyveres erők feladata. A Határőrség kettős rendeltetésű, sajátos jogállású és szervezetű fegyveres szerv, amely a haza katonai védelmét a fegyveres erőkre, a határrendészeti feladatait az e törvény rendelkezései, valamint a rá vonatkozó más törvények és jogszabályok alapján hajtja végre.” [1997. évi XXXII. törvény 2. §]

A határőrségnek, a határrendészeti feladatok mellett az államhatár védelmével kapcsolatos feladatokat is el kellett látnia. Az államhatár védelme nem rendészeti, hanem katonai tartalommal bírt. A Hadtudományi Lexikon nem tartalmaz szócikket a határvédelemre, csak a védelemre, amelyből egyértelműen kitűnik a katonai jelleg: „Haditevékenységi mód, a

harctevékenység egyik formája, amelyet a csapatok a támadó ellenséggel szemben előre elkészített v. a harc folyamán elfoglalt és berendezett sávban, körletben, körzetben folytatnak.” (Szabó, 1995: 1405) Napjainkban is sokan helytelenül használják a kifejezést, amikor a rendőrséget határvédelmi feladatok ellátásával ruházzák fel. Az Alaptörvény [Alaptörvény, 2011], a rendőrség alapvető feladatkörébe sorolja a bűncselekmények megakadályozását, felderítését, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelmét. A megfogalmazás tehát az államhatár rendjének védelmére vonatkozik és nem az államhatár védelmére, amely fogalmak között jelentős különbség van. Magyarország államhatárainak katonai védelme a Magyar Honvédség feladatrendszerébe tartozik: „A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése.” [Alaptörvény, 2011. 45 cikk] Ezt az okfejtést támasztja alá például a Magyar Királyi Honvédség által a csendőrség, rendőrség, pénzügyőrség és az állami erdészet számára, 1940-ben kiadott „Honvédelmi Határszolgálati Utasítás” is: „Határvédelem életbeléptetése: feszült külpolitikai helyzetben, amikor a határainkat ellenséges támadás veszélyeztetheti, valamint háború esetén, de mindenkor külön parancsra, a határvédelem lép életbe.” „A határvédelem célja és feladata az ország határait, ellenséges betörésekkel szemben megvédeni és az ország belsejében folyó háborús előkészületeket biztosítani.” (HM, 1940: 12) A határőrség, a kettős rendeltetése során is a rendészeti feladatainak keretében látta el a határforgalom-ellenőrzését: „...más hatóságokkal együttműködve ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat, biztosítja a határátkelőhelyek rendjét...” [1997. évi XXXII. törvény 22. §] A határforgalom-ellenőrzés tartalmi elemeiben nem csak érezhetővé, de kézzelfoghatóvá is vált a schengeni eszme azon „küldetése”, hogy a schengeni térségbe utazó külföldieket – akik alatt a harmadik ország állampolgárait kell alapvetően érteni – egy szigorúbb, több tartalmi elemet magában foglaló, alaposabb ellenőrzésnek kell alávetni. „A differenciálás oka az, hogy a tagállamok köz- és nemzetbiztonságát elsősorban kívülről fenyegetik veszélyek. Az illegális migráció egyre inkább összefonódik a szervezett bűnözéssel és új megjelenési formákat ölt.” (SALLAI-SZŐKE-VARGA-VASS-VÁJLOK-VIRÁNYI, 2000: 90) Eltérő tartalommal valósult meg a kilépő irányban és a belépő irányban határátlépésre jelentkező külföldiek ellenőrzése. A kilépő külföldiek ellenőrzését alapvetően csak a bűnmegelőzési cél indokolta: „Az ellenőrzés tartalma mindig függ az általános körülményektől és a konkrét helyzettől. Általában kiterjed annak ellenőrzésére, hogy a külföldi betartotta-e a schengeni területen és az adott tagállamban

a tartózkodásra vonatkozó rendelkezéseket. Keresik a bűncselekmények elkövetésére utaló gyanúokat.” (SALLAI-SZŐKE-VARGA-VASS- VÁJLOK-VIRÁNYI, 2000: 90) A hazai határforgalom-ellenőrzési metodika – ezen ellenőrzési szempontok/követelmények majdani érvényesítésének ismeretében – 2004-ben módosult, az új „Útlevélezési Szabályzat” (HÖRPK, 2004) révén. Az ellenőrzéssel szemben támasztott követelményként, továbbra is tartalmazta a törvényes, biztonságos és kulturált feladat végrehajtást.

- A törvényesség alatt azt értette, hogy az ellenőrzés folyamatának valamennyi szegmensében érvényesíteni kell a működésre vonatkozó hatályos normákban és belső rendelkezésekben meghatározott előírásokat, amelyek betartását az átlépésre jelentkező utasoktól is meg kell követelni.

- A biztonságosság azt jelentette, hogy a kialakított és alkalmazott ellenőrzési rendszer képes garantálni a biztonságra veszélyt jelentő tényezők időben történő felismerését és biztosítja a szükséges intézkedések megtételét.

- Az utas központú és a „szolgáltató” jelleget a kulturáltság jelentette, amely akkor érvényesült, ha az utasok átléptetése udvarias, gyors, szakszerű volt, valamint biztosította az utasok szükséges és lehetséges mértékű felvilágosítását.

A határforgalom-ellenőrzés ilyen jellegű végrehajtásának szemléletváltása már az 1990-es évek végén is tetten érhető volt a belső szabályozásban, de látható, hogy ennek a hangsúlyozását és érvényre juttatását a határőrség továbbra is kiemelt célként határozta meg. A szabályzóknak még részletesebben és markánsabban jelent meg az utasok szelektálása és az utaskategóriához igazodó differenciált ellenőrzése. Fogalmilag is definiálásra került a minimum és az alap ellenőrzés.

Az utasforgalom egyre nagyobb növekedése miatt a már említett határátkelőhelyek épített infrastruktúrája nem tette lehetővé a várakozásmentes ellenőrzések végrehajtását. Az utas várakozások kialakulási esélyének csökkentése /minimalizálása érdekében a tömegellenőrzés keretében élni kell minden olyan kockázati kategóriai besorolás adta lehetőséggel, amely megoldási lehetőséget hordoz magában. Ez abban nyilvánul meg, hogy mindenkit csak a szükséges ideig kell ellenőrzés alá vonni, figyelemmel az általa, „személyével magában hordozott” biztonsági kockázati szintre. A schengeni eszme nyújtotta, szabad mozgás gyakorlása alatt azt kell mindenki számára biztosítani, hogy az, aki az adott „körön belül” helyezkedik el, vagyis az európai unió állampolgára – ide értve a harmadik országok azon állampolgárait is, akik a szabad mozgás jogát gyakorló valamely uniós polgár családtagjai –, annak a schengeni külső határok átlépése során egy kedvezményezettebb, kevesebb tartalmi

elemet magában foglaló határforgalomellenőrzésen kell átesnie. Ez abból a megközelítésből következik, hogy a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személy az, akinek a biztonságát garantálni kell azzal szemben, aki ezen a „körön kívül” helyezkedik el. Ezek a személyek azok, akiknek az ellenőrzését a legalacsonyabb kockázati besoroláshoz igazított tartalommal kell meghatározni. Ezt a feltevést felülírja bizonyos mértékben az a körülmény, hogy a „Schengeni határ-ellenőrzési kódex” 2017-es módosítása (2017/458 EU parlamenti és tanácsi rend.) kötelezően írja elő, hogy ezen utas kategóriát is rendszeres, adattári ellenőrzés alá kell vonni.

„A szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyeket be- és kiutazáskor az alábbi ellenőrzéseknek kell alávetni: a) a személy személyazonosságának és állampolgárságának, valamint a határátlépésre jogosító úti okmány eredetiségének és érvényességének ellenőrzése, többek között a releváns adatbázisok és azon belül is mindenekelőtt az alábbiak lekérdezésével: 1. a SIS; 2. az Interpol elloptott és elvesztett úti okmányokat (SLTD) tartalmazó adatbázisa; 3. az elloptott, jogellenesen használt, elvesztett vagy érvénytelenített úti okmányokkal kapcsolatos információkat tartalmazó nemzeti adatbázisok.” (2017/458 EU parlamenti és tanácsi rend. 1. cikk)

A teljes jogú schengeni tagállamok valamennyi schengeni külső határán, be- és kilépő irányban is be kellett vezetni ezen tartalmú ellenőrzést. Magyarország esetében kivételt képez a magyar-román határszakaszon a kilépő irány, ahol továbbra is végrehajtható a kockázatelemzésen alapuló szűrőpróbaszerű adattári ellenőrzés. Ez abból következik, hogy a tagállamok azon határszakaszain, amelyeken a határellenőrzés megszüntetésére nem került sor, de a szomszédos ország a schengeni térséghez történő csatlakozás érdekében az értékelési folyamatot sikeresen lezárta – hazánk esetében Románia – be kell vezetni a „szisztematikus” ellenőrzést, azonban a szárazföldi határátkelőhelyeken a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyek kilépő irányban történő ellenőrzése szűrőpróbaszerűen, kockázatelemzés alapján is végrehajtható. A schengeni térség biztonsága szempontjából kockázatosabb utaskategóriát jelentenek a harmadik országok állampolgárai, akik között szintén kétszintű „fenyegetettséget” lehet elhatárolni. Első a vízummentes, a második pedig a vízumkötelezett harmadik ország állampolgára. Ebben a két esetben viszont már arról van szó, hogy az előírt beutazási feltételekkel kell rendelkezni ezen állampolgároknak ahhoz, hogy a schengeni térség területére léphessenek.

„Harmadik országok állampolgárait be- és kiutazáskor az alábbi alapos ellenőrzéseknek kell alávetni: a) a beutazáskor végrehajtandó alapos ellenőrzések magukban foglalják az 6. cikk (1) bekezdésében meghatározott, a beutazási feltételeknek, valamint adott esetben a

tartózkodást és jövedelemszerző tevékenység folytatását engedélyező okmányoknak az ellenőrzését. Ez részletes vizsgálatot tartalmaz, amely kiterjed az alábbiakra:

i. harmadik országok állampolgárai személyazonosságának és állampolgárságának, valamint a határátlépésre jogosító úti okmány eredetiségének és érvényességének ellenőrzése, többek között a releváns adatbázisok és azon belül is mindenekelőtt az alábbiak lekérdezésével:

1. a SIS;

2. az Interpol SLTD adatbázisa;

3. az ellopott, jogellenesen használt, elvesztett vagy érvénytelenített úti okmányokkal kapcsolatos információkat tartalmazó nemzeti adatbázisok.

A tárolóelemet tartalmazó útlevelek és úti okmányok esetében – az érvényes tanúsítványok rendelkezésre állásának függvényében – ellenőrizni kell a csipen tárolt adatok valóságát.

ii. annak ellenőrzése, hogy az érintett személy az úti okmányon túl adott esetben rendelkezik-e a szükséges vízummal vagy tartózkodási engedéllyel;

iii. az érintett harmadik országbeli állampolgár úti okmányában szereplő beléptető- és kiléptető bélyegző-lenyomatok megvizsgálása annak ellenőrzésére – a beléptetés és kiléptetés dátumának összevetésével – hogy az érintett személy nem lépte-e túl a tagállamok területén engedélyezett tartózkodás maximális időtartamát;

iv. a harmadik országbeli állampolgár indulási és célországának, valamint a tervezett tartózkodás céljának vizsgálata, és szükség esetén a megfelelő igazoló okmányok ellenőrzése;

v. annak vizsgálata, hogy a harmadik országbeli állampolgár rendelkezik-e a tervezett tartózkodás időtartamának és céljának megfelelő, valamint a származási országba való visszatéréshez vagy egy olyan harmadik országba történő átutazáshoz, ahová őt biztosan beengedik, megfelelő fedezettel, illetve képes ezt a fedezetet jogszerűen biztosítani;

vi. annak vizsgálata, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgár, a járműve és a birtokában lévő tárgyak nem jelentenek-e veszélyt valamely tagállam közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira. A vizsgálat a SIS-ben és a nemzeti adatállományokban tárolt, személyekre, és – amennyiben szükséges – tárgyakra vonatkozó adatoknak és figyelmeztető jelzéseknek, valamint a figyelmeztető jelzés esetén végrehajtandó intézkedésnek a közvetlen lekérdezését foglalja magában;” (2016/399 EU parlamenti és tanácsi rend. 8. cikk)

A szelektív és a differenciált ellenőrzési metodika alkalmazásával az elvárt szintű biztonság érvényesülését garantáló, legszükségesebb mértékű ellenőrzési elemeket kell alkalmazni. A biztonság fenntartásához igazított állampolgársági besorolás kockázati szintje határozza meg

alapvetően az ellenőrzés tartalmi elemeinek számát, az ellenőrzés mértékét. Az ellenőrzést befolyásoló tényezők között említhetjük:

- az ellenőrzést végző állomány felkészültsége, helyzeti tudatossága;
- az ellenőrzést negatívan befolyásoló szubjektív tényezők minimalizálási/megszüntetési lehetősége;
- a „megérzésen” és tapasztalaton alapuló ellenőrzést „kiváltó” objektív tények alapján történő feladatellátás;
- a határforgalom-ellenőrzésére milyen viszonylatban kerül sor (például egy harmadik országgal közös határszakaszon, vagy az Európai Unió tagságával rendelkező
- de még nem teljes jogú schengeni tagsággal rendelkező – de már a schengeni értékelésen átesett állammal közös határszakaszon);
- a szomszéd ország határellenőrzését végző hatósággal történő együttműködés tartalma, a helyzeti tudatosság és a reagálási képesség összhangja/összehangolása;
- az adott viszonylat/irány, milyen kockázati besorolású a jogsértő cselekmények elkövetése/valós veszélye szerint (ide sorolandók a zöldhatáron jellemző tiltott határátlépést elkövető személyek is);
- a határátkelőhely adottsága/lehetősége (elhelyezkedése, úthálózati megközelíthetősége /csak egy, vagy több irányból is/, áteresztőképessége, technikai felszereltsége, állomány felkészültsége és szolgálati fegyelme);
- a határátkelőhelyek utasforgalma (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, normák, bevezetett szigorító intézkedések ellenőrzésre gyakorolt hatása.

Magyarország, teljes jogú schengeni tagságából adódóan, a teljes térség biztonságának a fenntartásáért kötelezettséggel tartozik. „Van az uniónak és az országoknak is elképzelése, vannak tervek, menetrendek, születtek döntések és megállapodások, azonban ezek eredményét ma még nem látni, sőt megjósolni is nehéz. Az unió magosztottságát mutatta, hogy a tagországok teljesen más szemlélettel álltak ehhez a jelenséghez, kiváltó okaihoz, és különbözőképp képzeltek el a helyzet kezelését is. Van ahol a humanitárius megközelítést helyezték előtérbe, másutt a saját és az európai állampolgárok biztonsága élvez primátust, és minden egyéb intézkedést ehhez kell igazítani.” (Hegyaljai, 2017: 7)

A schengeni térség biztonsága egyértelműen azon múlik, hogy a tagállamok felkészültek-e és képesek-e a schengeni külső határokon az egységes elvek szerinti ellenőrzést teljesíteni. A felkészültségen az infrastrukturális, technikai, informatikai és technológiai felkészültséget magába foglaló tevékenységet kell érteni. A képesség, leginkább a humánerőforrás rendelkezésre állását és a feladatellátáshoz szükséges, képességszintű tudás birtoklását jelenti. A határforgalom-ellenőrzés követelményszerű és várakozásmentes végrehajtásához szükséges humánerőforrást leginkább az adott határátkelőhely maximális áteresztő képessége, az utasok állampolgársági összetétele – utas kategóriái – és a jogsértő cselekmények száma határozza meg. A létszámigény meghatározásánál az a matematikai számítási módszer a leginkább elfogadott, ahol egy útlevélező fülkében, időben folyamatos ellenőrzés biztosításához (január 01-től december 31-ig mindig ott van egy útlevélező) 5,2 fő szükséges. Ennek az értéknek a meghatározása az alábbiak szerint történik:

- „egy évben 365 napot kell folyamatos szolgálattal lefedni;
- egy évben ez 365×24 órát, vagyis 8 760 órát jelent;
- egy hivatásos állományú személy havi kötelező átlag óraszám (munkaideje) 160 óra, ami a munkanapok számának 8 órás szorzata (éves szinten átlagosan, havi 20 munkanappal lehet számolni);
- egy hivatásos állományú személy egy évben 1920 órát teljesítene ($160 \text{ óra} \times 12 \text{ hónap}$), ha nem lenne kötelező szabadság járandósága;
- ha figyelmen kívül hagyjuk a szabadságot, akkor egy szolgálati beosztás folyamatos ellátása (január 01-től, december 31-ig) 4,56 fő munkaidejét jelenti ($8\,760 \text{ óra} / 1920 \text{ óra}$). Ha csak egy szolgálati helyről van szó, akkor 5 fő biztosítása indokolt, ha többről, akkor szorozható a 4,56 a szolgálati helyek számával, úgy, hogy az eredményt mindig felfelé kell kerekíteni. Lefelé kerekítésnél nem lehet a folyamatosságot biztosítani, mert valahol nem lesz hivatásos állományú személy.
- a hivatásos állomány tagját egy évben 25 nap alapszabadság [2015. évi XLII. tv.] illeti meg, amely csökkenti a szolgálatteljesítési időt 200 órával ($25 \text{ nap} \times 8 \text{ óra}$);
- a hivatásos állomány tagját évente pótszabadság illeti meg. Ha a rendőrség korfáját is figyelembe vesszük, akkor azt mondhatjuk, hogy átlagosan a hat-tíz év szolgálati viszonyban töltött idő után öt munkanap jár, ami 40 órát jelent ($5 \text{ nap} \times 8 \text{ óra}$);
- az alap- és a pótszabadság 240 órával csökkenti a kötelező óraszámot (munkaidőt), amelynek következtében egy évben 1680 órát kell teljesíteni ($1920 \text{ óra} - 240 \text{ óra}$);

- a kötelező járandóság (csak szabadság) figyelembe vételével egy szolgálati beosztás folyamatos ellátása (január 01-től, december 31-ig) 5,21 fő munkaidejét jelenti (8 760 óra / 1680 óra).
- a határrendészeti szolgálati ág végrehajtó állományának havonta egy képzési napot kell tartani, ami éves szinten 96 órával (8 óra x 12 hónappal) tovább csökkenti a kötelező óraszámot (munkaidőt); – a képzési óraszám csökkentésével a hivatásos állomány tagjának 1584 órát kell munkaidőként teljesítenie (1680 óra – 96 óra); – a kötelező járandóság (csak szabadság) és a képzési idő figyelembe vételével egy szolgálati beosztás folyamatos ellátása (január 01-től, december 31-ig) 5,53 fő munkaidejét jelenti (8 760 óra / 1584 óra).” (Balla, 2018a: 22-23)

Megállapítható, hogy minél több, a konkrét, határforgalom-ellenőrzés végrehajtásától személyt elvonó feladat, azzal arányosan nő az útlevélnyelői létszámigény. Konkrét példára vetítve a kérdéskört, ha egy 100 fős útlevélnyelői állomány minden tagjának kötelező egy 8 órás képzés teljesítése az év valamennyi hónapjában, akkor azt jelenti, hogy személyenként 96 órát lesznek távol a képzés miatt az útlevélnyelői feladat végrehajtásától. Egy 100 fős szervezeti elem esetében, ez 9600 órát jelent éves szinten. Ha ezt az óraszámot visszaosztjuk az egy főre eső, éves kötelező 1680 órás kerettel (csak a szabadság kiadása mellett teljesítendő óraszám esetén szükséges 5,21 fő/útlevélnyelő fülke), akkor 5,71 fő éves órakeretét jelenti a képzés végrehajtása, vagyis már csak 94,3 fő áll rendelkezésre a feladathoz. Abban az esetben, ha az egy képzési nappal (8 óra) csökkentett kötelező óraszámot, az 1584 órát vesszük alapul (a szabadság kiadása mellett havonta egy nyolc órás képzéssel számolt óraszám esetén szükséges 5,53 fő/útlevélnyelő fülke), akkor 6,1 fő éves órakeretét jelenti a képzés végrehajtása, vagyis már csak 93,9 fő áll rendelkezésre, a feladatra. Ez azért fontos szempont, mert a növekvő utasforgalommal egyenes arányban kellene növelni az ellenőrzést végző állomány létszámát is. A határforgalom-ellenőrzés során azonban nélkülözhetetlen a kor technikai- és technológiai fejlettségéből adódó, modern eszközök és rendszerek alkalmazása. A technikai vívmányok alkalmazása elsődlegesen nem arra szolgál, hogy teljes mértékben nélkülözze a humánerőforrást. A cél az, hogy biztonságosabb, és alacsonyabb létszámot igénylő ellenőrzési technológia valósuljon meg a technikai vívmányok integrálásával. Olyan, új rendszerek kialakítása és működtetése indokolt, amelyek egyidejűleg képesek biztosítani, ezeknek a szempontoknak az érvényesülését. Racionális megoldási alternatívát jelentenek az automatizált határátléptető rendszerek, amelyek segítségével lehetőség nyílik a humánerőforrás csökkentésére is. Példaként – a nemzetközi tapasztalatokra

is figyelemmel – egy négy automata átléptető kaput magába foglaló rendszer felügyeletére elegendő egy útlevélnyelő, amely éves szinten 15,6 fő csökkentést eredményezhet (5,21 fő x 3 útlevélnyelő fülkével).

A rendőrség határrendészeti szolgálati ágával szemben támasztott követelményeket – amely követelmények teljesítése nem csupán országhatárainkon belül bírnak jelentőséggel, hanem hatással vannak a teljes schengeni térség biztonságára is – legjobban a szakmaiság, az elhivatottság és a szorgalom kifejezésekkel lehet jellemezni. A feladat végrehajtása felkészült, és naprakész szakmai ismeretekkel rendelkező állományt igényel. A határrendészeti képzés túlmutat a határrendészeti szolgálati ágon. Az európai integrált határigazgatási modell, a négy-lépcsős beléptetés ellenőrzési rendszer is azt feltételezi és igényli, hogy minden érintett szervezeti elem rendelkezzen a szükséges határrendészeti ismerettel – beutazási feltételek, jogszerű tartózkodás szabályai, okmány ismeret, okmányellenőrzés, személyazonosítás, vízumismeret, stb. – amely biztosítja számára, hogy a követelmények szerint tudja végrehajtani a modellben számára meghatározott feladatokat. Annak érdekében, hogy a végrehajtó állomány helyzeti tudatossága és reagálási képessége folyamatosan biztosítsa a követelményszintű feladat-végrehajtást és ezzel a schengeni térség biztonságát, nélkülözhetetlen egy jól teljesítő továbbképzési rendszer, amelyet a rendőrség határrendészeti szakterülete számára jelenleg, a Szegedi Rendészeti Szakgimnázium égisze alatt működő Határrendészeti Oktatóbázis (a továbbiakban: HOB) biztosít. A HOB szakmai továbbképzései a teljes határrendészettel kapcsolatos ismeretanyagot lefedik, ahol elsődleges szempontként jelennek meg az állomány fejlődésének szakmai igényei, valamint a schengeni értékelés/értékelések során megfogalmazott ajánlások. (Molnár–Balla, 2017)

A képzés eredményessége az elméleti és gyakorlati ismeretek összhangjának megteremtésén alapszik. Az elméleti foglalkozások mellett, kiemelt hangsúlyt kell fektetni a gyakorlatorientált foglalkozásokra is, mert ezeknek az ismereteknek az egymásra épülése tudja garantálni a képzések sikerességét, a követelményszintű feladat-végrehajtást és ezzel a schengeni térség biztonságát. A már többször említett szabadság, biztonság és a jog térségének megteremtését célzó közösségi intézkedések gyakorlati érvényesülésének, a tagállamok egymással szembeni kölcsönös bizalmának és szolidaritásának fenntartása érdekében, a Végrehajtó Bizottság, 1998-ban, a schengeni értékelési és végrehajtási állandó bizottság (a továbbiakban: Állandó Bizottság) létrehozásáról határozott. (SA, 1998)

Az Állandó Bizottság egy olyan állandó testület, amelynek tagjait a szerződést aláíró tagállamok egy-egy magas rangú tisztségviselője alkotja. A schengeni térség biztonságát hivatott szolgálni a kettős feladatrendszer: – első feladatként azt vizsgálta, hogy a schengeni

térséghez újonnan csatlakozni kívánó ország teljesíti-e a schengeni vívmányok – köztük a schengeni belső határon a határellenőrzés megszüntetéséhez szükséges intézkedések – alkalmazásának összes feltételét, vagyis a felkészültség értékelését jelentette; – második feladatként azt vizsgálta, hogy már a schengeni térség teljes jogú tagjaként „funkcionáló” tagállam helyesen alkalmazza-e a schengeni vívmányokat, vagyis a végrehajtás értékelését jelentette. (Balla, 2018b) Az értékelési mechanizmus hatékonyságának fokozása érdekében, hosszan tartó szakmai és politikai egyeztetések és intézményközi viták eredményeként, 2013. október 07-én kihirdették a Tanács 1053/2013/EU rendeletét. (1053/2017 EU tanácsi rend.)

A külső határigazgatás témakörében végrehajtandó schengeni értékelés során a szakértők jellemzően öt csoportban dolgoznak:

- Az első csoport a kockázatelemzés kérdéskörét vizsgálja. Rendszerint ebben a 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. Ez a csoport olyan szakembereket 34 igényel, akik maguk is az említett területeken dolgoznak. (Kizárólag elméleti ismeretekkel rendelkező, jogszabályokat ismerő szakemberek munkája hasznos lehet, azonban ennek az alcsoportnak a tevékenysége 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. Ez az alcsoport korábban mindössze a meglévő technikai eszközöket vette számba, mintegy leltárt készítve a rendelkezésre álló technikai eszközökről. 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 eszközök elegendőségéről.
- 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,

végrehajtására. Tekintettel a szakértői csoport létszámára, ezen alcsoportba rendszerint a vezető szakértők kerülnek, ahol a munka, jelentős részét az Európai Bizottság delegáltja végzi. Figyelemmel az ötödik alcsoport feladatkörére, egyértelműen kijelenthető, hogy a Bizottság, jelentős eszközt kapott a kezébe, amellyel – a tagállamok szakértői mögé bújva – egy adott tagállam schengeni értékelésének kimenetelét alapvetően megváltoztathatja. (Szabó, 2017)

A Magyarország által végrehajtott határellenőrzés, benne a határforgalom-ellenőrzésével túlmutat a nemzeti kereteken. A felkészültségről, és a feladatok követelményszerű végrehajtásáról nem csak meghatározott időközönként kell számot adni, hanem folyamatosan, azok érvényesítésével kell cselekedni. Nem lehet időszakokhoz/időpontokhoz kötni a közösségi magatartási normák betartását. Minden egyes intézkedésnél a schengeni elvek érvényesítését kell alapul venni, szem előtt tartani.

Úti okmányok elfogadása és azok „fejlődése”

Az Európai Unió és a schengeni térség biztonsága, a schengeni külső határokon végrehajtott határforgalom ellenőrzés során alapvetően azon múlik, hogy az ellenőrzést végző tisztviselő képes-e annak megállapítására, hogy az átlépésre jelentkező utas részéről ellenőrzésre átadott okmányt az arra jogosult hatóság állította-e ki, megfelel-e a kiállító hatóság által meghatározott formai és tartalmi követelményeknek, illetve nem tartalmaz-e hamisítást, jogtalan változtatást. A Lisszaboni Szerződés és a Stockholmi Program előírásai értelmében mindenki számára egyértelmű tényként kell elfogadni azt, hogy a határellenőrzés szerepe a jövőben még nagyobb jelentőséggel bír és tovább erősödhet. Ezzel együtt továbbra is kiemelt figyelmet kell arra fordítani, hogy a jóhiszemű utazók és a szabad mozgás jogával rendelkező személyek utazását semmilyen intézkedés ne nehezítse. Az Európai Unió döntéseiből világosan látszik, hogy egy olyan egyensúly megteremtésére hivatott, amely egyaránt garantálja a biztonságot és a szabad mozgást, valamint az arra rászorulóknak védelmét. (Vas, 2012) A határátkelőhelyen, a tiltott határátlépés megelőzésére nem kell külön intézkedéseket hozni, mert az ellenőrzés gyakorlati végrehajtását szabályozó eljárásrendek összhangban vannak a közösségi normákkal, így biztosított az egységes elvek szerinti ellenőrzés. Az egységes szabályozás garantálja azt, hogy valamennyi, teljes jogú schengeni tagállam számára meghatározott előírások, a többi tagállam biztonságát is szolgálni hivatottak. Az egységes eljárásrend biztosítja a rendszer működésének objektív elemét. A folyamatban a „gyenge láncszem” maga, az ellenőrzést végző tisztviselő, akinek a feladatellátását negatívan ható, szubjektív tényezők is befolyásolhatják. Ezek a szubjektív tényezők leginkább az úti okmány okmányelemeinek vizsgálata során, a személyazonosítás folyamatában és a járművek -

kiemelten a tehergépjárművek, a vasúti vagonok - ellenőrzésében tetten érhetőek. (Balla, 2017) Ezen területek kiemelése azért indokolt, mert itt valóban az ellenőrzést végző személy felkészültségén múlik az ellenőrzés sikere.

A határátlépés során érvényes úti okmány és egyéb jogosultságot igazoló okmány érvényességének – és eredetiségének – a szempontjait a „Határforgalom-ellenőrzési Szabályzat” részletesen meghatározza:

- „az úti okmány vagy a tartózkodási engedély jogszabály, valamint a Bizottság Ajánlása (2006. november 6.) a tagállamok illetékes hatóságai által a személyek határokon történő ellenőrzése során használandó közös „Határőrök gyakorlati kézikönyve (Schengeni kézikönyv)” (a továbbiakban: Schengeni kézikönyv) mellékletei alapján úti okmányként, tartózkodási engedélyként elismert vagy elismertnek tekintendő okmány;
- azt Magyarország által elismert állam arra jogosult hatósága adta ki;
- megfelel a kibocsátó hatóság által meghatározott formai és tartalmi követelményeknek;
- azt az arra jogosult hatóság nem vonta vissza; – alkalmas a személyazonosság megállapítására;
- az okmány felmutatója azonos azzal, aki részére az okmányt kiállították;
- az okmány nem hamis vagy hamisított;
- a területi érvényességének megfelelő államba történik az utazás;
- az okmány időbeli érvényessége megfelelő, vagy megfelel az Európa Tanács tagállamai között a személyek szabad mozgásának szabályairól szóló, 1957. december 13-án Párizsban aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló 2013. évi LXIII. törvény, vonatkozó rendelkezéseinek;
- a korlátozott számú utazásra jogosító okmányt az azon feltüntetett határátlépések számáig használják fel.” [24/2015 (X. 15.) ORFK utasítás 2. c]

A belső normában rögzítettek, egyértelműsítik az okmányok elfogadásának követelményrendszerét és taxatív meghatározást adnak az ellenőrzést végző tisztviselő számára. A szabályzat kiadását megelőzően, a határőrség és a rendőrség 2008. január 01-i integrációját követően, a határforgalom ellenőrzését is magában foglaló 8/2008. ORFK utasítás azt határozta meg, hogy az úti okmány mikor jogosítja fel a tulajdonosát az államhatár átlépésre:

„a) azt a Magyarország által elismert állam erre jogosult hatósága adta ki,

b) megfelel a kibocsátó hatóság által meghatározott formai és tartalmi követelményeknek;

- c) a Schengeni Kézikönyv mellékletei alapján elismert okmány és arra vonatkozó elismerő nyilatkozatot tettek a tagállamok;
- d) alkalmas a személyazonosság megállapítására;
- e) az okmány felmutatója azonos azzal, aki részére az okmányt kiállították;
- f) a területi érvényességének megfelelő államba történik az utazás;
- g) időben érvényes;
- h) nincs meghamisítva, illetve abban nem követtek el hamisítást.” [8/2008. (OT 6.) ORFK ut. 80.]

A 2015-ös szabályozás egy részleteiben is pontosított megfogalmazást tartalmaz, amely egyértelműsíti a gyakorlati végrehajtást. Az okmány időbeni érvényességére vonatkozóan törvény [2013. évi LXIII. tv.] határozza meg, hogy a szerződő felek állampolgárai, bizonyos esetekben, a már időben nem érvényes 37 okmányokkal is jogosultak a másik szerződő fél területére beutazni és ott tartózkodni. Az Európa Tanács tagállamai között a személyek szabad mozgásának szabályairól szóló, 1957. december 13-án, Párizsban aláírt Európai Megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) 1958. január 01-jén lépett hatályba, amely Megállapodás szabályai, Magyarországon 2013. szeptember 01-től hatályosak. A Megállapodás részes tagállamai között van Törökország és Ukrajna is, amelyek a schengeni határforgalom-ellenőrzés szerint harmadik országoknak minősülnek. Magyarország – hasonlóan a többi európai uniós és Európai Gazdasági Térség tagállamaihoz – esetükben kinyilatkoztatta a hatálybalépés elhalasztását. Ennek eredményeként a Megállapodás Magyarország és Törökország, valamint Ukrajna viszonylatában nem alkalmazható. A Megállapodás mellékletében nevesített okmányokkal, a szerződő felek állampolgárai a beutazás és a tartózkodás jogát gyakorolhatják a három hónapot meg nem haladó tartózkodás esetén. Az okmány érvényességére vonatkozóan Magyarország esetében ez azt jelenti, hogy a már időben nem érvényes (azaz lejárt érvényességű) okmányokkal is át lehet lépni az államhatárt, például Ausztria, Belgium, Franciaország, Luxemburg, Portugália, Spanyolország, valamint Svájc állampolgárai az öt évnél nem régebben lejárt magánútlevéllel, Németország esetében az egy éven belül lejárt útlevéllel, személyazonosító igazolvánnyal. Olaszországra vonatkozóan, a gyermekek számára kiállított, fényképpel és rendőrségi bélyegzőlenyomattal ellátott születési anyakönyvi kivonattal is lehet az említett utazási és tartózkodási jogot gyakorolni. A többi szerződő félhez hasonlóan, Magyarország meghatározta, azon okmányok körét – az egy évnél nem régebben lejárt magánútlevél, és a személyazonosító igazolvány –, amelyek kiutazásra és a szerződött országokba történő beutazásra jogosítják a tulajdonosát. Ezen okmányokkal az érintett országokba ki lehet utazni, akkor is, ha a külföldre utazásról

szóló törvény [1998. évi XII. tv.] úgy rendelkezik, hogy a külföldre utazás joga érvényes úti okmánnyal, illetve bizonyos esetekben érvényes személyazonosító igazolvánnyal gyakorolható, mert kitételként található ezen eljárásrend.

„A magyar állampolgár nemzetközi szerződésben meghatározott országok területére történő beutazáskor a nemzetközi szerződésben meghatározott lejárt érvényességű úti okmánnyal vagy lejárt érvényességű személyazonosító igazolvánnyal is gyakorolhatja a külföldre utazás jogát.” [1998. évi XII. tv. 1. § (4)]

A megfogalmazás alapján, természetesen nem vonatkozik erre az esetre az okmány érvénytelenségi kritériumrendszere.

„Érvénytelen az úti okmány, ha elvesztését, megsemmisülését vagy eltulajdonítását bejelentették, valamint ha azt elvették, illetve bevonták vagy szabálysértési, illetve büntetőeljárásban lefoglalták,

b) személyazonosság megállapítására alkalmatlan, betelt, megrongálódott,

c) hamis vagy meghamisították,

d) jogosulatlanul használták fel vagy jogosulatlan felhasználás gyanúja alapján szabálysértési vagy büntetőeljárás indult,

e) az arra való jogosultság megszűnt,

f) érvényességi ideje lejárt,

g) annak jogosultja külföldre utazási korlátozás alatt áll, a korlátozás időtartama alatt,

h) a 19. § (3) bekezdésében foglalt okból visszavonták,

i) a használatára jogosult meghalt, vagy

j) annak jogosultja az úti okmányáról lemondott.” [1998. évi XII. tv. 20. § (1)]

Ha az időbeni érvényesség fogalma ebben ebben a törvényben is megfogalmazásra került, akkor joggal merül fel az a kérdés, hogy miért kell a „Határforgalom-ellenőrzési Szabályzat”-ban is azt „ismételten” rögzíteni? Azért, mert a külföldre utazásról szóló törvény személyi hatálya csak a magyar állampolgárokra, a Magyarországon élő hontalanokra, a bevándorolt és letelepedett jogállású harmadik országbeli állampolgárokra – a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény eltérő rendelkezése hiányában – illetve a magyar menekültügyi hatóság által menekültként, valamint menedékesként elismert személyekre terjed ki. A jelenleg hatályos követelményrendszer alapján egyértelműsíthető, hogy az államhatárt nem lehet olyan okmánnyal átlépni, amely nem felel meg, a kiállítására jogosult hatóság által meghatározott formai és tartalmi követelményeknek, vagyis nem az arra jogosult hatóság állította ki, illetve ha az okmány hamis/hamisított, vagy nem az a személy használja fel, aki részére kiállították. Az ellenőrzés célja tehát az, hogy csak olyan személy

átléptetése történjen meg, ahol az okmány és „eredeti, valós” tulajdonosa közötti közvetlen kapcsolat egyértelműen megállapítható. Az időbeni érvényességre vonatkozó követelményrendszer naprakész ismerete elengedhetetlen az ellenőrzést végző tisztviselők számára, mert csak így tudnak megalapozott döntést hozni az ellenőrzések során. Kimondva egyszerű feladatnak tűnik az, hogy az időbeli érvényességet ellenőrizni kell, azonban a bemutatott példák alapján is látható, hogy már önmagában is egy összetett feladatról van szó, amely nem csak a schengeni külső határon, a határforgalom-ellenőrzés keretében végrehajtott hatósági ellenőrzésnél jelentkezik, hanem a schengeni térség területén végzett valamennyi ellenőrzés alkalmával is. A határforgalom-ellenőrzés folyamatában a leginkább személyfüggő feladat a személyazonosítás végrehajtása. A rendészeti célú személyazonosítás célja, annak kétséget kizáró megállapítása, hogy az ellenőrzés alá vont személy azonos-e, az általa átadott okmányban található fénykép/arc képen látható személlyel.

„A személyazonosítás folyamatában meghatározó szerepe van a látási érzékelésnek, amely az azonosító személyről és az okmányban lévő fényképről a legtöbb információt szolgáltatja. A vizuális érzékelés során tárul fel az utas arcformája, annak szimmetriája vagy aszimmetriája, az arcelemek helyzete, fontos tulajdonságai, stb.” [HÓRPK, 1999: 44]

A kriminalisztikai személyazonosítással ellentétben a rendészeti célú személyazonosítás elkülönítése, fogalmilag nagyon sokáig nem történt meg. (Balla, 2013)

A két típusú személyazonosítás azonos céllal történik, de a lényeges különbség a végrehajtásra rendelkezésre álló időben, a végrehajtás helyében és módszerében van. A rendészeti célú személyazonosításnak az ellenőrzés helyszínén, az ellenőrzés folyamatába építetten, azonnali választ kell adni az azonosságra vagy eltérésre. A személyazonosítás különböző megfogalmazásaival találkozhatunk, amelyek közül az alábbi két kiemelés, közel egy évtizedes különbséggel íródott. „A személyazonosítás, a személyadatok pontosságának, hitelességeinek és valódiságának, az arckép-fénykép azonosságának megállapítását szolgáló sokoldalú módszerek, eljárások, intézkedések alkalmazása.” (Jegyzet, 2001: 135)

„Személyazonosítás az arckép-fénykép azonosságának, avagy eltérőségének, a személyi adatok hitelességének és valódiságának megállapítását szolgáló sokoldalú módszerek, eljárások tudatos alkalmazása.” (MRTT, 2008: 351)

A két fogalom vizsgálatából megállapítható, hogy azonos tartalommal bírnak, tehát lényegi változás nem következett be az idő múlásával és az okmányok tartalmi és biztonsági elemeinek fejlődése sem volt rá hatással. A jelenleg hatályos „Határforgalom-ellenőrzési Szabályzat” mindösszesen, csak nyolc alkalommal használja a „személyazonosítás” kifejezést, de minden esetben, csak, mint végrehajtandó feladatot. Ezen hiányosság

“orvoslására” indokolt feleleveníteni és alkalmazni az alábbi meghatározását a személyazonosításnak. „A személyazonosítás végrehajtása során a határátlépésre jelentkező személy arcának főbb jellegzetességeit, lehetőleg az útlevélben lévő megfelelő beállítottságú helyzetben kell jól megfigyelni. A megfigyelést főként az arc formájának, a haj, homlok, szem, orr, száj, áll és a fül főbb jellegzetességeinek megállapítására kell összpontosítani. Ezzel a részletességgel kell megfigyelni az útlevélben lévő fényképet is és a két megfigyelést gondolati úton össze kell hasonlítani. Eltérések esetén figyelembe kell venni az útlevél kiállítása (fényképkészítés) óta eltelt időt, az azóta bekövetkezett természetes változásokat (hajviselet, hajszín bajusz, szakáll), valamint a fénykép minőségét és a kicsinyítés arányát.” (BM, 1982: 157) A személyazonosítás végrehajtását negatívan befolyásoló szubjektív tényezők megszüntetését, és az ellenőrzés biztonságának fokozását célozza meg a biometrikus adatok rendészeti célú alkalmazása. A biometrikus adatok alapján történő személyazonosítás végrehajthatósága érdekében rögzített biometrikus adatok minden esetben a kor technikai és technológiai fejlettségi szintjével összhangban eredményezik az okmányok biztonsági elemeinek fejlődését. A biometrikus adatok alapján történő személyazonosítás és a hagyományos, okmányba rögzített biztonsági elemek alapján történő személyazonosítás nem nélkülözik egymás jelentését, hanem kiegészítik egymást. A biometrikus adatok alapján történő személyazonosítás során érvényesülnie kell a módszer és eszköz-specifikus követelményrendszernek. Minden ellenőrzési mechanizmusnak megvan a kívánt biztonsági szint eléréséhez igazodó helye. A schengeni térség biztonságának növelése érdekében elengedhetetlen volt az úti okmányok biztonsági elemeinek egységesítése, amely az európai összetartozás mellett a könnyebb ellenőrizhetőséget is biztosítja. Természetesen közösségi érdek mellett nem lehet figyelmen kívül hagyni a nemzeti érdeket sem. „Az okmányvédelem, az okmányok biztonságának fejlesztése és megtartása nemzeti érdek. Ebbe a feladatkörbe tartozik a leginkább védett okmányok, az útlevelek és a személyazonosító okmányok folyamatos fejlesztése, és az egységes ellenőrzési módszerek kimunkálása.” (Hazai Lászlóné, 2014) A Tanács 2004. december 13-án kelt 2252/2004/EK Rendeletében (továbbiakban: Rendelet) (2252/2004 EK tanácsi rend.) szabályozta első alkalommal részleteiben az Európai Unió tagállamai által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és a biometrikus adatokra vonatkozó előírásokat.

A Rendelet létrejöttét, a biztonság fokozás szempontjából két fő cél vezérelte:

- az útlevelek biztonságosabbá tétele a harmonizált biztonsági jellemzőkre vonatkozó standardok kötelező érvényű meghatározása révén;

– megbízható, közvetlen kapcsolat biztosítása az útleveél és annak tulajdonosa között a biometrikus azonosítók bevezetése révén.

A Rendelet meghatározza az úti okmányok minimum biztonsági elemeit is, amelynek célja – azon kívül, hogy egységes megjelenést, formátumot adnak az okmánynak –, hogy biztosítsák az okmány hamisítás elleni védelmét. A minimum biztonsági követelmények az alábbi okmányelemekre terjednek ki:

- az okmány alapanyagára;
- a személyazonosító adatokat tartalmazó oldalra;
- az alkalmazott nyomdatechnikára;
- a másolás elleni védelemre;
- a kiállítási technikára.

A Rendelet fontos mérföldkő volt az okmányok megfelelő szintű védelme, egységesítése terén is. Ha a magyar okmányok közül csak két példát ragadunk ki az összehasonlításra, akkor is egyértelműen tettenérhető a nagyléptékű fejlődés, még akkor is, ha a magyar úti okmányok védelmi rendszere a világ élvonalába tartozik. A rendszerváltozás időszakában, érvényben lévő, magyar 1984 M útleveél adatos oldalának normál megvilágítású megfigyeléséből is megállapítható, hogy a személyes adatok, magára a biztonsági papírra kerültek felvitelre, nyomtatási eljárással úgy, hogy azokat nem védte semmi – még fólia sem – a hamisítás ellen. Ennek következtében, ha ez az okmány, hamisítás tárgyává vált, akkor a törlés/átírás módszerét alkalmazva – amely mechanikai, vagy vegyi törlés lehet – viszonylag egyszerűen végrehajtható volt az adatok változtatása. Természetesen a hamisítás minőségétől jelentősen függött, hogy milyen mértékűek voltak a felfedést segítő hamisítási jegyek. A védelem nélküli megszemélyesítéssel ellentétben, a hagyományos ragasztott fényképeket már egy nedvesbélyegző-lenyomattal és fóliával is biztosították a fényképcsere hamisítási módszer végrehajtása ellen. Ha a Rendelet hatálybalépését követően, a 2006-tól kiadott magyar magánútleveél adatos oldalát vizsgáljuk meg szintén normál megvilágítás mellett, akkor azt tapasztaljuk, hogy a hamisítás elleni védelem rendszere olyan szintet ért el, amelynél az egyes biztonsági elemek között is korrelációs kapcsolat van, vagyis azok egymásra épülnek. Hamisítási láncolatokat kell annak érdekében elkövetni, hogy egy adat változtatása megtörténhessen. Ennek következtében viszont növekszik a hamisítási jegyek száma és az esélye a hatóság általi felfedésének. Ezen két logikai okfejtés alapján is levonható az a következtetés, hogy a hamisítás tárgyát leginkább azok az okmányok alkotják, amelyeknek az okmányvédelmi rendszere alacsonyabb szintű, mivel a hamisítók ott kevesebb „munkával”

tudják a megváltoztatását, hamisítását végrehajtani. Azon biztonsági okmányok, amelyek az okmányvédelmi „fejlettség” legmagasabb szintjén állnak, viszonylag alacsonyabb számban válnak a hamisítás tárgyává, mivel szinte a nullával egyenlő annak az esélye, hogy a jogtalan/külső beavatkozást az ellenőrzésre jogosult hatóságok munkatársai ne vegyék észre. (Balla, 2018c)

A világ országainak úti okmányai között még ma is vannak olyanok, amelyek kevésbé védettek és nem biztos, hogy alkalmasak arra, hogy a schengeni térség külső határainak átlépésére jogosítsák fel a tulajdonosát. Magyarország, kormányrendeletben [328/2007. (XII. 11.) Korm. rend.] rögzíti azon útlevelek felsorolását, amelyeket nem ismer el azzal a céllal, hogy azzal Magyarországra utazzanak és tartózkodjanak:

1. „Szomália által kiállított magán-, szolgálati és diplomata és különleges útlevel
2. Irak által kiállított magán-, szolgálati és diplomata-útlevel „M”, „N” és „S” sorozata
3. Nigéria által kiállított, laminált adatoldalt tartalmazó magánútlevel „A” és „AA” sorozata
4. Csád által kiállított különleges útlevel.” [328/2007. (XII. 11.) Korm. rend.]

Az, hogy milyen okmány jogosítja fel a tulajdonosát a schengeni külső határok átlépésére, egy külön eljárásrendnek a része, amelyet az Európai Parlament és Tanács 1105/2011/EU határozata részletesen szabályoz.

„(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.” (1105/2011 EU parlamenti és tanácsi hat.)

A meghatározott eljárásrend következtében a tagállamoknak lehetősége, és egyben szabályozó szerepe is van a harmadik országok által kiadott úti okmányok elfogadása terén, mert önös érdekük is, hogy az adott három hónapos időintervallumon belül vizsgálat tárgyává tegyék az érintett okmányt/okmányokat és nyilatkozzanak annak elfogadásról, vagy elutasításról.

Határforgalmi adatok és közokirat-hamisítási adatok elemzése

A határforgalmi adatok fontos elemei a határforgalom-ellenőrzés szükséges humán-erőforrás meghatározásának, valamint a technikai és informatikai eszközök rendelkezésre bocsátásának. Az éppen aktuálisan előírt ellenőrzési technológiának a határforgalom-ellenőrzéssel szemben támasztott követelmények szerinti végrehajtását jelentős mértékben képes alakítani a forgalom nagysága, összetétele, iránya és intenzitása is. Az egyre növekvő személy-, és

járműforgalom várakozásmentes ellenőrzése, a határátkelőhelyek állandó, nem növekvő áteresztőképessége mellett, csak abban az esetben biztosítható, ha kockázatelemzésen alapuló, szelektív és differenciált ellenőrzés mellett a modern technológiák alkalmazása is támogatja a tevékenységet. Napjainkban, a tagállamok elkötelezettek az automatizált határátléptetés fejlesztése mellett, az olyan modern megoldások kialakításában, amelyek racionalizálják a szükséges humánerőforrás felhasználását. A határforgalom-ellenőrzését biztosító, állandónak mondható, épített környezet miatt, kiemelt figyelmet kell fordítani az európai határregisztrációs rendszer, az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS, 2018) megvalósítására is.

A személyforgalom alakulásának kimutatása		
Év	Fő	Változás főben előző évhez viszonyítva
1980	41 933 366	-
1981	44 426 822	+ 2 493 456
1982	31 461 116	- 12 965 706
1983	35 146 587	+ 3 685 471
1984	42 566 435	+ 7 419 848
1985	45 205 933	+ 2 639 498
1986	49 968 273	+ 4 762 340
1987	56 304 561	+ 6 336 288
1988	62 609 962	+ 6 305 401
1989	90 857 335	+ 28 247 373
1990	112 026 533	+ 21 169 198
...		

1998	95 433 841	-
1999	82 417 724	-13 016 117
2000	87 843 629	+ 5 425 905
2001	87 562 205	- 281 424
2002	93 809 467	+ 6 247 262
2003	96 829 291	+ 3 019 824
2004	104 126 299	+ 7 297 008
2005	111 219 066	+ 7 092 767
2006	113 135 156	+ 1 916 090
2007	117 042 051	+ 3 906 895
2008	35 458 676	- 81 583 375
2009	32 897 474	- 2 561 202
2010	33 278 636	+ 381 162
2011	34 042 418	+ 763 782
2012	33 591 347	- 451 071
2013	34 531 912	+ 1 391 636
2014	37 774 508	+ 3 242 596
2015	42 225 872	+ 4 451 364
2016	50 795 514	+ 8 569 642
2017	53 576 495	+ 2 780 981

1. sz. táblázat¹³

A személyforgalom alakulása 1980-1990 és 1998-2016. között.

A számadatokat többféle szempont alapján is lehet/lehetne vizsgálni, amelyek közül most négy időintervallumra vonatkoztatott megállapítások összegzése és következtetések levonása történik:

– Az első a rendszerváltozás időszak, amikor 1989-1990. vonatkozásában + 21 169 198 fő határforgalom ellenőrzése történt meg, amely 23%-os növekedést jelentett egy év alatt. Ha az egy évtized forgalom növekedését nézzük 1980. és 1990. tekintetében, akkor ez + 70 093 167 fő, vagyis 167%-os növekedést jelentett. Az utazás szabadabbá válása és az egyre nagyobb célközönséget elérő „léte” nem csak hogy jelentős, de a számadatok tükrében drasztikus forgalomnövekedést is jelentett a határforgalomban. A 41 933 366 főről, 112 026 533 főre történő növekedését alapvetően nem lehetett azonos elvek szerint ellenőrizni, szükséges volt az ellenőrzési technológia korábban már bemutatott módosítása. Ez egyértelműen mutatja az ellenőrzés tartalmi elemeinek szükség szerinti változtatásának igényét.

– A második időszak 1991-től, 2003-ig, Magyarország európai uniós csatlakozásáig terjed, ahol az tapasztalható, hogy a rendszerváltozással eljött „szabadság” utáni években, fokozatosan csökkent az utasforgalom. A határátlépésre jelentkezők száma 2003-ben nem érte el az 1990-es adatot, és – 15 197 242 fős, 13,5%-os csökkenés realizálódott, azzal együtt, hogy 1999-től évről-évre emelkedés volt tapasztalható. Az 1999-től, 2003-ig bekövetkezett + 14 411 567 fős, 17,5%-os emelkedés már szintén jelentősnek mondható és jelzi azt, hogy az emberek ismét nagyobb számban kívántak élni a szabad utazás jogával, lehetőségével.

– A harmadik időszakban, a 2004-es EU-s csatlakozás ismét a forgalom, növekedési „pályára állását” eredményezte, mivel 12 915 752 fővel többen léptek át az államhatáron 2007-ben, mint 2004-ben, amely 12,4%-os növekedést jelentett. A 2007-es személyforgalomból 42 272 894 fő a magyar-osztrák viszonylatú határátkelőhelyeken közlekedett, amely az összforgalom 36%-a volt. A magyar-osztrák viszonylatú határátkelőhelyeken 1989-ben 33 049 315 fő lépett át, amely az akkori összforgalom 35%-át tette ki. Ebből arra lehet következtetni, hogy a viszonylat forgalmának, az összforgalomhoz viszonyított aránya nagyjából állandónak tekinthető.

– A negyedik időszak, Magyarország teljes jogú schengeni tagságát követő időszak – 2008. és 2017. között –, amikor 2008-ban szembetűnő a drasztikus forgalomcsökkenés, amely abból következett be, hogy Magyarország államhatárának 2225 kilométeréből, 1111 kilométer belső határrá vált és megszűnt a határellenőrzés, amely magában foglalta a határforgalom-ellenőrzés megszüntetését is. Ha ennek függvényében vizsgáljuk meg a 2007. és 2008. év adatait, akkor a 81 583 375 fős csökkenés azt mutatja, hogy az összforgalom közel 70%-a – ebben az esetben a két év forgalmát állandónak tekintve, mint összforgalom és külső határszakasz forgalma – belső határokon realizálódott. Ez azt jelenti, hogy a közokirat-hamisítások számának alakulása a forgalom nagyságával arányosan változhat, természetesen ez jelentősen függhet a forgalom állampolgársági összetételétől. A 2008-tól, 2017-ig terjedő időszakban egy jelentős forgalomművekedést tapasztalunk, pontosan + 18 117 819 főt, ami 51%-os növekedés.

A fenti számszaki adatok alapján megállapítható, hogy a modern technológiák alkalmazása nem megkerülhető a határforgalom ellenőrzésében. Ha példaként megnézzük Záhony Közúti és Vasúti Határátkelőhelyet, ahol 1978-ban 1 355 546 fő (Nagy, 2000) átléptetését hajtották végre, amely akár napi 3713 főt jelentett. Ez a szám 2016-ban 2 528 134 fő volt, amely napi 6926 fő ellenőrzését jelentette, majdnem megduplázva az 1978-as határforgalmi adatot, azzal együtt, hogy a közúti határátkelőhely áteresztő képességének növelésében alapvetően

nem történt változás, illetve a Tisza híd áteresztő kapacitása sem változott, állandónak mondható. A közokirat-hamisítás célja az, hogy olyan személy jusson okmányhoz, aki valamilyen oknál fogva nem jogosult az adott okmány tulajdonlására. Minden esetben az ellenőrzést végtő tisztviselő megtévesztése a cél, amely cél „elérésével” a személy „jogosultságot” szerez például objektumba/épületbe belépni, államhatárt átlépni, ingatlant megszerezni, vagy éppen kölcsönt felvenni, vagy valamilyen jogosultságot, tevékenységet végezni (pl. gépjármű vezetés, lőfegyvert birtokolni). A határforgalom ellenőrzése során az egyik cél annak megállapítása, hogy az átlépésre jelentkező személy rendelkezik-e eredeti és érvényes okmánnyal. A közokirat-hamisítás módszerbeli változásainak vizsgálatához elengedhetetlen egy összehasonlító táblázat készítése. Ha tendencia szerinti változások vizsgálata a cél, akkor lehetőség szerint minél hosszabb időintervallum összehasonlítása indokolt. Az utasforgalmi adatok rendelkezésre állásával ellentétben a közokirat-hamisításról nagyon eltérő képet kapunk. A hamisítási módszerek összehasonlítás alapú vizsgálatánál meghatározó tényező, hogy miről kellett/ kell statisztikai adatot gyűjteni. Az igény folyamatosan változhat és változik. Ez a változás, a húsz évet felölelő kutatási időintervallum statisztikai adatainak vizsgálatából egyértelműen kijelenthető, hogy sok esetben az adatok hitelességének és adott hamisítási módszerbe sorolásának nehézségét is magában hordozza. Minden szakmai/elemzési igényre kiterjedő, minden összefüggést vizsgáló, megbízható adatbázis 2010-től áll rendelkezésre a Nemzeti Komplex Okmány-nyilvántartó Rendszer által, amely folyamatosan változó igényekhez igazódó, jelenleg 52 szempont alapján, és ezek egyedi kombinációi szerint (keresztműrésekkel) ad lehetőséget az elemzésekre. A 2010. előtti évekre vonatkozóan, már a módszerek tekintetében is nehéz megbízható adatokat kutatni, mivel sem a határőrségnek, sem a rendőrségnek nincs és nem is volt adatszolgáltatási kötelezettsége a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) irányába az ilyen jellegű adatokra. A személy- és járműforgalom adatai kutathatóak a KSH adatbázisában, de a felfedett közokirat-hamisítások megoszlására (pl. módszer, elkövető honossága, felhasznált okmány honossága, viszonylat, irány, határátkelőhely) vonatkozó adat nem szerepel az adatbázisában. A határőrség égisze alatt még készültek nyomtatott, féléves és éves közokirat-hamisítási jelentések, de az informatikai rendszerek térhódításával együtt ezek készítése háttérbe szorult, illetve adattartalmuk is az említett hiányosságokkal rendelkezett. Az éves jelentések alapvetően csak minimális számadatot tartalmaztak, összehasonlítva az előző évi közokirat-hamisítás statisztikáival, ami nem alkalmas az elemzések elvégzéséhez. 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. Én fenti kutatási módszerek alkalmazásával készítettem el a vizsgált időszak közokirat-hamisítási módszereinek összefoglaló táblázatát. Az adatok összegyűjtésére, alapvetően az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály Dokumentációs, valamint Határrendészeti és Kompenzációs Osztályán fellelhető elektronikus adatbázisok adtak lehetőséget, amelyek szintén sok esetben hiányosak. Ezen objektív tényezők figyelembe vételével készült el az alábbi összefoglaló táblázat.

Év	Közokirat-hamisítás módszerei								
	Személy-csere	Fénykép-csere	Átirás-törlés	Lapcsere laphiány	Vízum tart engedély hamisítás	Bélyegző lenyomat hamisítás	Hamis, fiktív útlevél/ okmány	Biankó útlevél	Összesen
1997.	206	1017	632	137	149	127	94	24	2386
1998.	412	2077	305	113	202	98	101	57	3365
1999.	335	1462	143	112	241	104	160	47	2604
2000.	188	1330	141	148	268	78	206	30	2389
2001.	199	1354	146	125	352	80	128	48	2432
2002.	140	782	124	115	326	193	142	17	1839

2003.	392	731	124	130	717	363	179	29	2665
2004.	315	820	174	168	1244	428	154	23	3326
2005.	447	608	217	231	3196	495	216	46	5456
2006.	327	420	305	237	951	466	470	32	3208
2007.	253	176	185	72	375	264	928	19	2272
2008.	32	68	188	30	301	168	488	7	1282
2009.	47	59	86	18	172	140	526	40	1088
2010.	53	46	282	24	325	397	128	53	1308
2011.	75	34	53	18	283	520	447	24	1454
2012.	40	18	53	9	185	796	387	16	1504
2013.	56	15	88	24	191	977	421	17	1789
2014.	77	38	64	31	179	1227	501	23	2140
2015.	68	43	80	35	145	1308	513	18	2210
2016.	42	3	77	34	99	1102	492	12	1861
2017.	98	7	120	15	109	1269	469	57	2144

2. sz. táblázat¹⁵

A határőrség (1997-2007.) és rendőrség (2008-tól) által felfedett közokirat-hamisítás módszerei 1997-2017 évek között.

A számadatok elemzése többféle szempontrendszer alapján végezhető el, de húsz év távlatában négy figyelemre méltó és elgondolkodtató, adott esetben intézkedést igénylő megállapítás kiemelése indokolt:

- az okmányok tartalmi hamisításainak száma (fényképcsere, átírás-törlés, lapcserelaphiány) jelentősen lecsökkent;
- a fényképcsere, mint elkövetési mód drasztikusan lecsökkent;
- a személycsere száma csökkent, de az évi összes közokirat-hamisításhoz viszonyított aránya ismét növekvő tendenciát mutat;
- a bélyegző lenyomat hamisítások száma közel tizenkétszeresére emelkedhet. Fontos kérdés annak megválaszolása, hogy mit is hozott közokirat-hamisítás szempontjából a teljes jogú schengeni csatlakozás Magyarország számára? A válasz számadatokban az alábbiakban összegezhető:
- A közokirat-hamisítások száma 2272-ről, 1282-re változott, ami 44%-os csökkenés. Ennél a 44%-os csökkenésnél mindenképpen figyelemmel kell lenni arra a korábbi megállapításra, hogy az össz személyforgalom száma 70%-al csökkent. Ha a forgalomhoz így arányosítom a közokirat-hamisításokat, akkor a 2007-es 2272 esethez viszonyítva 70%-al kellett volna

csökkenni a felfedéseknek, ami 1590 eset volt, és a 30%-os külső határos személyforgalom arányához viszonyítottan 682 közokirathamisítás felfedése lett volna az előre prognosztizálható. A valóságban azonban nem ez történt. Tényként kezelhető, hogy a korábbi, belső határon, belépő irányban felfedett közokirat-hamisítások egy része a schengeni külső határszakasz kilépő irányába tevődött át. Véleményem szerint, ezért nem lett olyan arányú és mértékű a csökkenés, mint a személyforgalomban.

- A személycserék száma drasztikusan, 87%-al csökkent (- 221), 253-ról, 32-re.
- A fényképcserék száma 61%-al csökkent (- 108), 176-ról, 68-ra.
- A törlés-átírások száma szinte azonos (+ 3), 185-ről, 188-ra.
- A lapcsere-laphiány száma 58%-al csökkent (- 42), 72-ről, 30-ra.
- A vízum és a tartózkodási engedély hamisítások száma 20%-al csökkent (- 74), 375-ről, 301-re.
- A bélyegző lenyomat hamisítás 36%-al csökkent (- 96), 264-ről, 168-ra.
- A hamis/fiktív útlevelek/okmányok száma 47%-al csökkent (- 440), 928-ról, 488-ra.
- A biankó okmányok száma 63%-al csökkent (-12), 19-ről, 7-re.

Jelzés értékűnek kell tekinteni a személycserék és a fényképcserék nagyobb arányú csökkenését, valamint azt, hogy a törlés-átírások száma a forgalom 70%-os csökkenése ellenére szinte állandó maradt. Továbbra is meghatározó a jogosultságot igazoló, vízumok és a tartózkodási engedélyek hamisítási számának kisebb mértékű csökkenése. Megállapítható, hogy az okmányok biztonsági elemeinek fejlődése egy jelentős, trendbeli átrendeződést eredményezett. Vannak olyan módszerek, amelyek szinte megszűntek és vannak olyanok, amelyek „aranykorukat” élik. Minél biztonságosabb egy okmány, minél nehezebb hamisítani, annál inkább előtérbe kerül a személycsere módszere, amelynek felismerése csak az ellenőrzést végző személyazonosítási készségén múlik mindaddig, amíg a biometrikus adatok alkalmazása nem biztosítja a kétséget kizáró azonosság megállapítását. Az ellenőrzést végző állomány számára a közokirat-hamisítások változásainak folyamatos megismerése elengedhetetlen az eredményes feladat végrehajtáshoz.

A fényképcserék alakulását külön is indokolt megvizsgálni, elemezni.

Év	Közokirat-hamisítás		
	Fényképcsere	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.	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

3. sz. táblázat¹⁶

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

Az elmúlt húsz év felfedett közokirat-hamisítások számának és a fényképcsere módszerének százalékos megoszlásának vizsgálatából az alábbi, főbb következtetéseket lehet megállapítani:

- az 1997-ben felfedett 1017 fényképcsere, 2017-re 7-re csökkent;
- 2017-re 7-re csökkent a fényképcserék száma, 1010-el csökkentve az 1997-es adatokat, ami 99%-os visszaesés 20 év alatt;
- az összes közokirat-hamisítás száma 1997-ben 2382, míg 2017-ben 2144;
- az összes közokirat-hamisításban a csökkenés mindösszesen 10%-os, az 1997-es adatokhoz viszonyítva;

- 1998-2001. között a fényképcsere aránya az összes közokirat-hamisítás több mint 50%- át jelentette;
- 2001-től a fényképcsere aránya az összes közokirat-hamisításhoz viszonyítva folyamatosan csökkent;
- 2008-tól a fényképcsere aránya az összes közokirat-hamisításhoz viszonyítva 10% alatti;
- 2011-től a fényképcsere aránya az összes közokirat-hamisításhoz viszonyítva 2% alatti;
- 2016-2017. között a fényképcsere aránya az összes közokirat-hamisításhoz viszonyítva 1% alatti.

A számadatok vizsgálata alapján egyértelműen megállapítható, hogy az úti okmányok biztonsági elemeinek fejlődése egy jelentős, trendbeli átrendeződést eredményezett a közokirathamisítások elkövetési módszereiben. Az egyre magasabb szintű védelemmel ellátott, az eredetiség ellenőrzést könnyítő, valamint a hamisítást nehezítő biztonsági elemeket tartalmazó okmányok folyamatos térvesztése tapasztalható abban a tekintetben, hogy azok egyre ritkábban lesznek hamisítás tárgyai. A hamisítók nem kockáztatnak, mert nehezen kivitelezhető és nem „fedhetetlen” hamisításokat képesek csak előállítani. Sokkal egyszerűbb a kevésbé védett okmányokat felhasználni a hamisítás céljára, illetve a jogszerű tartózkodás legalizálása érdekében hamis, vagy hamisított határátléptető bélyegző lenyomatokat előállítani, amit a bemutatott számadatok is egyértelműen alátámasztanak. Minél biztonságosabb egy okmány, minél nehezebb hamisítani, annál inkább előtérbe kerül a személycsere módszere, amelynek felismerése csak az ellenőrzést végző személyazonosítási készségén múlik mindaddig, amíg a biometrikus adatok alkalmazása és a hatóságok általi ellenőrzése nem biztosítja a kétséget kizáró azonosság megállapítását. Az ellenőrzést végző állomány számára a közokirat-hamisítások változásainak folyamatos megismerése elengedhetetlen az eredményes feladat végrehajtáshoz.

Az úti okmányok biztonsági elemeinek fejlődésével, a határforgalom-ellenőrzés keretében végrehajtott okmányellenőrzés egyszerűbbé, gyorsabbá és biztonságosabbá vált. Az egyszerűbb kifejezés alatt ebben az esetben azt kell érteni, hogy már az első vonalas ellenőrzés során, egyszerű módszerekkel és nagyon sok esetben technikai eszköz nélkül is lehetőség van megalapozott véleményt mondani az eredetiségre, vagy a közokirat-hamisítás gyanújára vonatkozóan. Az okmányelemek fejlesztésének ugyanis nem csak az a célja, hogy megnehezítsék, vagy még inkább lehetetlenné tegyék a hamisítást, hanem az is, hogy megkönnyítsék az eredetiség ellenőrzését. Ezen cél megvalósulása hozzáadott értéket képvisel a tömegellenőrzés keretében végrehajtott ellenőrzéshez, mert jelentősen csökkenti az

ellenőrzéshez szükséges időt úgy, hogy a biztonságot, mint követelményt maximálisan érvényesíti. Az okmányelemek fejlődése nem szünteti meg a közokirat-hamisításokat, hanem egy módszerbeli átrendeződést eredményez, ahol a hamisítás tárgyát azon okmányok alkotják, amelyek védelmi szintje nem biztosítja az okmány hamisíthatatlanságát. Emellett megjelennek a jogszerű tartózkodást, mint jogosultságot igazoló okmányok, illetve bélyegző lenyomatok teljes, vagy részleges hamisításai, amellyel növekszik azon okmányok köre, amelyek képesség szintű ismeretét és ellenőrizhető védelmi elemeit az ellenőrzést végző tisztviselőnek ismernie kell. Az okmányismereti képzés szerves része a rendészeti képzésnek, amelyre folyamatosan időt kell szánni. A közokirat-hamisítás elleni eredményes fellépés csak a felkészültséggel, megfelelő kockázatelemzésen alapuló profilalkotással és nem utolsósorban szakmai elhivatottsággal biztosítható. Ha ezen feltételek adottak, akkor garantálható a siker.

OKMÁNYISMERET

A TAGÁLLAMOK ÁLTAL KIÁLLÍTOTT ÚTLEVELEKRE ÉS ÚTIOKMÁNYOKRA VONATKOZÓ MINIMUM BIZTONSÁGI ELŐÍRÁSOK

Bevezetés

Ez a melléklet meghatározza azt a minimum biztonsági szintet, amelynek a tagállami útleveleknek és úti okmányoknak meg kell felelniük. Az e mellékletben található rendelkezések elsősorban az adatoldalt érintik. Az általános biztonsági jellemzőket az útlevelek és úti okmányok egyéb részeire is alkalmazni kell. Az adatoldal különféle alapanyagokból készülhet. A melléklet meghatározza a minimum biztonsági szintet a felhasznált sajátos anyagok esetében.

Alapanyag

Az útleveél vagy úti okmány személyazonosító vagy egyéb adatokat tartalmazó lapjaihoz használt papír minősége megfelel a következő minimum követelményeknek:

- optikaifehérítő mentes,
- kéttónusú vízjel,
- vegyi úton történő törlésre irányuló kísérletek ellen védőbiztonsági reagensek,
- színezett pelyhezők (részben szabad szemmel látható, részben UV-fényben fluoreszkáló, vagy szabad szemmel nem látható és legalább két színben fluoreszkáló),
- UV-fluoreszcens planchettek javasoltak (az öntapadós címke esetében kötelező)
- biztonsági szál használata javasolt.

Amennyiben az adatoldal öntapadós címke, a vízjel mellőzhető az ehhez az oldalhoz használt papírban. A vízjel az útleveél vagy az úti okmány előzékéhez (az útleveél borítójának belsőfeléhez) használt papírban is mellőzhető. Az előzékoldalok esetében a biztonsági reagensek használata csak akkor követelmény, ha azok adatokat tartalmaznak.

A fűzőcérnát védeni kell a kicserélés ellen.

Amennyiben az útleveélbe vagy az úti okmányba illesztett, személyazonosító adatokat tartalmazó kártya teljes egészében szintetikus anyagból készül, általában nem lehetséges az útleveél- vagy útiokmány-papírban használt biztonsági elemek beépítése. Öntapadós címke vagy kártya esetén az anyagban elhelyezhető elemek hiányát biztonsági nyomatokkal,

fénymásolás ellen védelmet nyújtó megoldással, vagy a következő minimum követelményeknél szigorúbb feltételeknek megfelelő, a 3., 4. és 5. pontban ismertetett kiállítási technika használatával kell ellensúlyozni.

A személyazonosító adatokat tartalmazó adatoldal

Az útlevelnek vagy az úti okmányoknak tartalmaznia kell egy géppel olvasható, személyazonosító adatokat tartalmazó adatoldalt, amely megfelel a géppel olvasható útlevelekről szóló 9303-es ICAO-dokumentum 1. részének, és amely kiállításának módja megfelel a fenti dokumentumban a géppel olvasható útlevelekre vonatkozó előírásoknak. Ezen az oldalon van a birtokos arcképe, amelyet nem beragasztani kell, hanem az 5. szakaszban említett kiállítási technikák valamelyikével kell az adatoldal anyagába beilleszteni. A személyazonosító adatokat az útlevelben vagy az úti okmányban a címlapot követőoldalra kell bejegyezni. Az előzők a továbbiakban semmilyen esetben sem használható a személyazonosító adatok feltüntetéséhez. A személyazonosító adatokat tartalmazó adatoldal grafikájának olyannak kell lennie, hogy az a többi oldaltól megkülönböztethető legyen.

Nyomtatástechnika

A következő nyomtatástechnikákat kell alkalmazni:

A. Alnyomat:

- kéttónusú guilloche-ok vagy azzal egyenértékű struktúrák,
- írisznyomat, amennyiben lehetséges, fluoreszcens,
- UV-fluoreszcens felülnyomás,
- hamisítás és meghamisítás elleni hatékony motívumok (különösen az adat oldalon), választhatóan mikro írás alkalmazásával együtt,
- az útlevel vagy az úti okmány papíroidalain és az öntapadós címkéken reagens festéket kell használni,
- amennyiben az útlevel vagy az úti okmány papírja megfelelően védett a
- hamisítási kísérletekkel szemben, a reagens festék használata opcionális.

B, Szövegnyomat:

Integrált mikroírással (kivéve, ha az már az alnyomatba beépítésre került)

C, Sorszámozás:

Az útleveél vagy az úti okmány valamennyi belsőoldalára egyedi okmánysor-számot kell nyomtatni (lehetőség szerint egyedi tervezésű karakterekkel vagy betűformával és UV-fluoreszcens festékekkel) vagy perforálni, illetve útleveélbe épített kártya esetében egy egyedi okmánysorszámot kell integrálni a személyazonosító adatokhoz használt technikával megegyező módon. Javasolt, hogy az útleveélbe épített kártya esetében az egyedi okmánysorszám a kártya mindkét oldalán látható legyen. Amennyiben a személyazonosító adatokat öntapadós címke tartalmazza, kötelező az egyedi okmány sorszámot fluoreszkáló festékekkel, speciális tervezésű karakterekkel nyomtatni. Amennyiben a személyazonosító adatokat öntapadós címke vagy adatbiztosító fólia nélküli papírból készült belsőoldal tartalmazza, metszetnyomatott látensképet, mikroírást és optikailag változó tulajdonságú festéket, valamint DOVID-ot (diffraktív optikailag változó képet mutató megoldás) is alkalmazni kell. A kizárólag szintetikus alapanyagból készült adatoldal esetén további optikailag változó biztonsági elemeket is alkalmazni kell, legalább DOVID, vagy azzal egyenértékű módszerek útján.

Másolás elleni védelem

Az adatoldalon az egységes vízumformátumnál jelenleg alkalmazott biztonsági elemekkel azonos szintű azonosítást lehetővé tevő és biztonságot nyújtó optikailag változót (OVD) vagy azzal egyenértékű megoldást kell alkalmazni, amely különbözőszögekből nézve változó, diffraktív struktúrát mutat (DOVID), és amelyet az adatoldalt biztosító melegen laminált vagy azzal egyen-értékű(a lehető legvékonyabb) fóliába kell beépíteni vagy OVD adatbiztosító fóliát kell alkalmazni, illetve az öntapadós címke vagy nem laminált útleveél belívoldal esetében metallizált vagy részben demetallizált (metszetmély nyomtatással felülnyomott) OVD-t vagy ezekkel egyenértékű megoldásokat kell használni. Az OVD-elemeket a hamisítással és meghamisítással szemben hatékony védelmet nyújtó rétegezett struktúra elemeként kell az okmányba integrálni. Papírból készült okmányok esetén az elemeket az 5. pontban leírtaknak megfelelően a lehető legnagyobb felületre kell integrálni melegen laminált vagy azzal egyenértékű (a lehető legvékonyabb) fólia vagy a biztonsági fedőfólia elemeként. Szintetikus alapanyagból készült okmányok esetén azokat a lehető legnagyobb felületen kell a kártya rétegeibe integrálni. Amennyiben a szintetikus kártyát lézergravírozással személyesítik meg, és abba optikailag változó lézerrel írt elemet építenek, diffraktív OVD-t kell alkalmazni legalább pozicionált, metallizált vagy transzparens DOVID formájában annak érdekében, hogy a reprodukció elleni fokozott védelmet biztosítsa. Amennyiben az adatoldal papír belső részt tartalmazó szintetikus alapanyagból készül, a diffraktív OVD-t kell alkalmazni legalább

pozicionált, metallizált vagy transzparens DOVID formájában annak érdekében, hogy a sokszorosítás elleni fokozott védelmet biztosítsa.

Kiállítási technika

Annak biztosítása érdekében, hogy az útlevelelben vagy az úti okmányban bejegyzett adatok megfelelően védve legyenek a hamisítási és meghamisítási kísérletekkel szemben, a személyazonosító adatokat, beleértve az arcképet is, a birtokos aláírását és a kiállításra vonatkozó főadatokat az okmány alapanyagába kell integrálni.

A fénykép hagyományos módon való rögzítése a továbbiakban nem alkalmazható.

A következő kiállítási technikák alkalmazhatók:

- lézernyomtatás,
- termotranszfer,
- tintasugaras nyomtatás,
- fotografikus eljárás,
- a biztonsági elemeket tartalmazó kártyarétegekbe hatékonyan behatoló lézergravírozás.

Annak biztosítása érdekében, hogy a személyazonosító és kiállításra vonatkozó adatok megfelelően védettek legyenek az illetéktelen beavatkozási kísérletekkel szemben, lézernyomtatás, termo transzfer vagy fotografikus eljárás esetén kötelező a melegen laminált vagy azzal egyenértékű (a lehető legvékonyabbra) másolás-védett elem alkalmazása. Az uniós úti okmányokat géppel olvasható formában kell kiállítani. A személy-azonosító adatokat tartalmazó adatoldal elrendezésének meg kell felelnie a 9303-es ICAO-dokumentum 1. részében található előírásoknak, a kiállítási eljárásoknak meg kell felelniük az e dokumentumban a géppel olvasható okmányokra vonatkozó előírásoknak.

Biometrikus adatok megjelenése az útlevelelben és az úti okmányokban

A Tanács 2004. december 13-án kelt 2252/2004/EK rendeletében szabályozta először részletesen a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire, illetve a biometrikus adatokra vonatkozó előírásokat. A rendelet megalkotását hármas cél 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. Mind a két elem alkalmazása eltérő időponttól kötelező. Az ujjnyomat kötelező alkalmazását heves, eltérő tartalmú „javaslatháború” előzte meg a Bizottság, az Európai Parlament és a Bel- és Igazságügyi Tanács részéről.

Ezen a területen már nincs választási lehetősége a tagállamoknak, mivel a rendelet kihirdetését megelőzően az ujjnyomattal kapcsolatban lezajlott szakmai vitákat követően taxatív módon meghatározták elsődleges azonosítóként az arckép, másodlagos biometrikus adatként az ujjnyomat

A bal és a jobb mutatóujj sima lenyomata. Abban az esetben, ha az ujjnyomatok minősége nem megfelelő, és/vagy a mutatóujj sérült, a középsőujj, a gyűrűsujj vagy a hüvelykujj megfelelő minőségű sima lenyomatát kell rögzíteni.

Jogosan merülhet fel az a kérdés, hogy miért van szükség a minimum biztonsági követelmények meghatározására, ha az okmányban rögzítik a biometrikus azonosítókat, amelyeknek megfelelően védettnek kell lenniük a hamisítás ellen, és biztosítják az okmány tulajdonosának és az okmány kiállítójának azonosságát. A válasz viszonylag egyszerű, mégis összetett; ugyanis a minimum biztonsági elemek célja – azon kívül, hogy egységes megjelenést, formátumot adnak az okmánynak – az, hogy biztosítsák az okmányhamisítás elleni védelmet.

A minimum biztonsági követelmények az alábbi okmányelemekre terjednek ki:

- az okmány alapanyagára;
- a személyazonosító adatokat tartalmazó oldalra;
- az alkalmazott nyomtatástechnikára;
- a másolás elleni védelemre;
- a kiállítási technikára.

Az okmány minden egyes alkotóelemére kiterjedő biztonsági követelményeket állapítottak meg. A kérdésre a választ egyrészt az adja meg, hogy a rendelet előírásai a tagállamok állampolgárai részére kiállított, tizenkét hónapnál hosszabb érvényességi idejű útlevélek és úti okmányok esetében alkalmazandó kötelezően. Másrészt azok a személyek, akik az okmányok tulajdonosaivá/használóivá válnak, a schengeni külső határok átlépése során egy kedvezményezettebb ellenőrzés alá esnek, így okmányaik ellenőrzését gyors és egyszerű módszerekkel kell végrehajtani. Ehhez az ellenőrzési metodikához szükséges az, hogy az okmányok biztonsági elemeinek eredetisége akár technikai eszközök alkalmazása nélkül is megállapítható legyen. A biometrikus adatok alkalmazása tehát 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 gyanúk merül fel, akkor a biometrikus adatok ellenőrzése helyben biztosít lehetőséget annak igazolására vagy kizárására.

A kötelező kiállítási határidőkkel kapcsolatban fontos megemlíteni, hogy nem a rendelet kihirdetésétől, hanem a rendelet felhatalmazása alapján megállapítandó műszaki előírások meghatározásának időpontjától számítva kellett legkésőbb 18 hónappal az arckép tekintetében és 36 hónap elteltével pedig az ujjnyomat tekintetében alkalmazni az előírásokat.

Az arckép szerepeltetésére vonatkozó műszaki előírások megállapítását a Bizottság 2005. február 28-i (2005/II/28 európai bizottsági határozat), míg a levett ujjnyomatok tárolására és védelmére vonatkozó műszaki előírások megállapítását a 2006. június 28-i határozatában (2006/VI/28 európai bizottsági határozat) fogadta el. Ebből következően az arckép integrálását legkésőbb 2006. augusztus 28-ig, míg az ujjnyomat rögzítését 2009. június 28-ig kellett a tagállamoknak teljesíteniük.

A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy 2006. augusztus 28-tól a rendelet hatálya alá tartozó okmányokat a minimum biztonsági követelményeknek megfelelő formátumban és az arcképet integrálva kell kiállítani.

A rendelet hatálybalépését követően a műszaki előírások megállapítása során egyre több gyakorlati kivitelezéssel kapcsolatos nehézség adódott, főleg az ujjnyomat rögzítésével kapcsolatosan. A rendelet elfogadásakor nem álltak rendelkezésre olyan gyakorlati tapasztalatok, amelyek megfelelő szakmai háttérrel biztosítottak volna ahhoz, hogy a Bizottság valóban felelősségteljes döntést tudjon hozni.

Joggal feltételezhető az, hogy nem voltak alaptalanok az Európai Parlamentben és a Tanácsban felvetett szakmai érvelések. Nem álltak rendelkezésre információk arról sem, hogy az elektronikus adattárolót (csipet) hogyan és az okmányon belül hol lehet rögzíteni, mivel

ezzel még korábban nem próbálkoztak (alapvetően kártyaformátumú okmányokkal kísérleteztek), csak feltételezték, hogy a technológia fejlettségi szintje biztosítja a gyakorlati kivitelezést.

Másik jelentős hiányossága volt a rendeletnek, hogy nem tett kivételt az ujjnyomatadási kötelezettség alól. Nem vette figyelembe, hogy az életkori sajátosságokból adódóan vannak olyan korcsoportok, akiktől nem lehet értékelhető ujjnyomatot venni, illetve vannak olyan személyek, akik a foglalkozásuk miatt (ujjaik folyamatos súrlódásnak, kopásnak vannak kitéve (például fizikai munkások, autófényező, kőműves stb.) nem képesek azonosításra alkalmas ujjnyomatot adni.

A harmadik szempont, amivel nem számoltak 2004-ben, hogy miként történjen azon okmányok esetén a biometrikus elemek rögzítése, amelyekkel többen is utazhatnak, például a szülő útlevelében szerepel a gyerek/ gyerekek adata/adatai.

A felvetett hiányosságok megszüntetésére az Európai Parlament és a Tanács 2009. május 28-án kiadta a *444/2009/EK rendeletet* (444/2009/ EK parlamenti és tanácsi rendelet), amely kiterjed arra, hogy:

- az okmányokat egyedi okmányként kell kiállítani, egy személy egy okmány;
- a 12. életévüket be nem töltött gyerekek mentesülnek az ujjnyomatadási kötelezettség alól: „azok a tagállamok, amelyeknek 2009. június 26. előtt elfogadott nemzeti joga 12 évnél alacsonyabb korhatárt állapít meg, egy átmeneti időszakban, azaz 2009. június 26-át követő négy évig alkalmazhatják ezt a korhatárt. A korhatár azonban még az átmeneti időszakban sem lehet 6 évnél alacsonyabb” (444/2009/EK parlamenti és tanácsi rendelet);
- azok a személyek, akiknél az ujjnyomatvétele fizikailag lehetetlen, mentesülnek a kötelezettség alól;
- azokat a személyeket, akiknél átmenetileg nem lehetséges az ujjnyomatvétele, maximum egy évig érvényes ideiglenes útlevéllel kell ellátni.