

VARGA JÁNOS¹**A határrendészeti kirendeltség szervezeti rendszerének sajátosságai és vezetésének aktuális kérdései****The peculiarities of the organisational structure of border policing offices and their topical leadership issues****Absztrakt**

A tanulmány a rendőrség helyi szintű határrendészeti szervezeteinek vezetési kérdéseivel foglalkozik. Összehasonlíttja a fegyveres erőkhöz tartozó egykori határőr szervezetek és a jelenkori rendőrség határrendészeti szolgálati ága helyi szervezeteinek sajátosságait, vizsgálja a működésre és a vezetésre vonatkozó szabályozásokat. Indokolja, hogy a kirendeltség-vezetőnek miért kell a tömeges méretű migráció kezelése során is a kirendeltség rendeltetés szerinti működtetéséhez nagyfokú önállósággal, döntési feltételrendszerrel, kezdeményező készséggel és kreativitással rendelkeznie.

Kulcsszavak: Határőr őrs; határrendészeti kirendeltség; határrendészeti rendszer, rendészeti vezetés; rendészeti igazgatásszervező

Abstract

The study discusses the leadership issues of the local-level border policing organisations of the Hungarian police. It compares the features of the one-time border guard organisations, which were units within the armed forces and those of the local organisations of the border policing branch of the police service today. It examines the regulations on their operation and leadership. The study gives reasons why the leader of the border policing office needs to have considerable independence, a system of conditions for decision-making, initiative and creativity to be able to operate the office in accordance with its intended purpose, also when managing mass migration.

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Határrendészeti Tanszék, egyetemi docens – National University of Public Service, Faculty of Law Enforcement, Border Policing Department, associate professor, E-mail: varga.janos@uni-nke.hu, ORCID: 0000-0002-1891-7269

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

Keywords: border guarding post, border policing office, border policing system, law enforcement leadership, law enforcement administration manager

PROBLÉMAFELVETÉS

A határrendészeti szervezetek vezetőinek vezetési stílusát, munkamódszereit vizsgálva azt tapasztalhatjuk, hogy azok között jelentős különbségek vannak. Az okok közül egyből előtűnik az, hogy ma a határrendészeti szabályzóban nincsenek a vezetői tevékenység egészével kapcsolatban konkrétan megfogalmazott szabályok, követendő eljárások. A csapat-szolgálati szabályzat előírásai elsősorban a műveleti tevékenységekre vonatkoznak, s közvetlenül nem alkalmazhatók a rendőri szervezetek bonyolult, ágas bogas mindennapi munkájában.

Tapasztalt és sikeres határrendészeti kirendeltség-vezetőket kérdezve a saját stílusukról és a megyei rendőr-főkapitányságok határrendészeti szolgálatainál, határrendészeti kirendeltségein alkalmazott módszerekről, problémamegoldásokról, gyakran idézik fel azokat az időszakokat, amikor főiskolai hallgatóként jól elsajátították az alapokat, majd fiatal tisztként megkezdték pályafutásukat és iskolateremtő parancsnokok, személyiségek mellett a való életben is megtanulhatták azt, ami a vezetés terén ma is követendő számukra. Sokan nosztalgijával tekintenek arra az időszakra, amikor a normákban rögzítettek szerint kellett eljárniuk.

A tanulmány célja a témával kapcsolatos közös gondolkodás folytatása és a megoldás elősegítése azzal, hogy röviden megvizsgálja azokat a határőr szervezeteket, amelyekben a vezetői munka részletesen volt szabályozva, összehasonlítsa azokat a mai szervezeti viszonyokkal, figyelembe véve a tömeges méretű migráció rendőrségi kezelése során keletkezett tapasztalatokat is.

TÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK

A II. Világháború utáni magyar határőrizeti szervezetek tevékenységére vonatkozó szabályzóban a gyakori átszervezések² ellenére állandó elemként volt jelen a határőrizeti rendszer meghatározása, elemeinek pontos leírása, s megjelentek a szervezet működésének megszervezésével kapcsolatos elvek és követelmények is. A határőrség feladatrendszerében jellemzően speciális feladat végrehajtására létrehozott szervezetek vezetői a szervezetük tevékenységének megszervezésére és vezetésére vonatkozó elvárásokkal mind a területi (határőr kerületek, önálló zászlóaljok, határőr igazgatóság, stb.) mind a helyi szervek (határőr őrs, forgalomellenőrző pont, határforgalmi kirendeltség, határőrizeti kirendeltség, stb.) működésére vonatkozó szabályzatokban rendszerbe szervezeten találkozhattak. A legtipikusabb határőr szervezet az őrs volt – ráadásul több őrs alárendeltségében

² VARGA János: A határporlyázó századoktól a határrendészeti kirendeltségekig. Magyar rendészet 15:(6) 133-146.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

határátkelőhely is működött – ezért a vizsgálat annak jellemzőit általánosítja, s veszi az összehasonlítás alapjául.³

A határőrizet megszervezése a határőrizet – ma is ható – elveinek alkalmazása alapján történt. Ezek között különösen a következők érvényesítésére mindig nagy hangsúlyt fektettek.

- az időben és térben folyamatos határőrizet elve;
- az erők és eszközök összpontosításának elve;
- az aktivitás elve;
- a meglepetésszerűség elve;
- a mélységi tagoltság elve.

Az elvek egymással összhangban kerültek érvényesítésre, s együttesen sinergiákat eredményeztek.

A határőrizet megszervezése a szervezeti hierarchia szerinti rendben országos parancsnoki szinten kezdődött. Ez alapján a kerületparancsnokok kiadták éves parancsukat, amelyben minden végrehajtó szerv feladata külön is szerepelt. Ezek részletessége az erők eszközök alkalmazásáig terjedt. A kerület szintű erő- és eszközösszpontosítás, a folyamatoság biztosítása érdekében gyakran meghatározták azokat a szolgálati helyeket, ahova az őrsnek folyamatosan helyi váltású járőröket kellett vezényelnie. Más előírásokkal együtt a végrehajtó szervezeti szinten már jelentősen csökkent a saját hatáskörben meghozható döntések lehetősége. Az őrsparancsnok a kerület parancsnok parancsa alapján a saját szervezete tevékenységére írásba foglalt éves elhatározást alkotott, amit havonta, a szolgálat-szervezési időszakokra vonatkozóan és a határrendészeti-operatív helyzetben beállt változás esetén pontosított, naponta a határőrizeti naplóban és szolgálat-szervezési lapon is írásban rögzített.⁴

A szabályzatban le voltak írva a szervezetükkel összefüggő információk folyamatos gyűjtésével, a helyzeti adatok elemzésével-értékelésével, a végrehajtó szolgálat megszervezésére vonatkozó döntésük előkészítésével, meghozatalával, a végrehajtásának megszervezésével és irányításával, valamint az ellenőrzésével kapcsolatos algoritmusok.

Ebben nyilvánvalóan szerepet játszott az is, hogy 1998-ig a végrehajtó szolgálat, a biztosító és kiszolgáló feladatok ellátása a sorozott állományú határőrökre épült. A legnagyobb erőkkel őrzött osztrák-magyar államhatáron az 1967-től 1989-ig működő elektromos jelzőrendszeren alapuló határőrizetet megvalósító határőr őrsökön jellemzően 2-3 tiszt és egy tiszthelyettes (zászlós) mellett mintegy 45-80 sorállományú határőr alkotta a személyi állományt. A tartalék (később mélységi) őrsökön, a kiszolgáló és biztosító alegységeknél (tartalék, szállító, műszaki, technikai, híradó századoknál és szakaszoknál) hasonló volt a helyzet. A forgalomellenőrző pontokon, majd a határforgalmi kirendeltségeken a sorozott

³ A határőrizet megszervezése terén más európai országok is hasonló problémákkal találkoztak. Lásd: FŐRIZS Sándor: *Néhány európai ország határőrizete*, Belügyi Szemle 2000/3, 87-100.

⁴ A speciális felkészítések meghatározó fontosságát hangsúlyozza FŐRIZS Sándor: *International Perspectives on Police Education and Training*, Szerk.: Perry Stanislas, Kiadó: Routledge Taylor and Francis Group, 2014. London, 11. fejezet, Police training and education in Hungary, 175-192.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

állomány aránya a feladatok speciális, hosszabb kiképzési idő alatt elsajátítható tartalma, valamint a minősített adatok kezelésével, a konspirációs és biztonsági rendszabályokkal összefüggő korlátok miatt alacsonyabb volt.

A sorkatonai életviszonyok – különösen a működési területnek a közlekedési, manőverezési lehetőségek számbavételével kiválasztott és megépített laktanyákban való elhelyezésük – kedvező lehetőségeket teremtett a végrehajtó szolgálat vezényléses rendben való megszervezésére. Adottak voltak a feltételek, hogy a sorkatona akkor és ott legyen járőr-szolgálatban, amikor azt a határőrizeti helyzet elemzése, értékelése alapján a parancsnok (avagy a parancsnok elhatározása alapján a szolgálatot megszervező tiszt) meghatározta számára. A járőröknek normál helyzetben adható napi nyolc órás szolgálati megterhelést az erőknél és eszközöknél a határsértők (tágabb értelemben a jogellenes cselekmények elkövetését megkísérlő személyek) valószínű mozgási irányában és idejében való összpontosított alkalmazása érdekében akár két vagy három szolgálatra is feloszthatták.

Fontos körülmény volt, hogy a szolgálatot általában a parancsnok szervezte, aki nemcsak egyszemélyi felelőssége tudatában, hanem a szervezet működése szempontjából releváns információk, helyzeti adatok birtokában volt. A szolgálattervet egy-három napra, a nyolcvanas évektől 10 napra, majd egy hónapra készítette el.

Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az elektromos jelzőrendszerrel rendelkező határőr őrsök gyakorlatában a végrehajtó szolgálat megszervezésének fő szempontjait maga az elektromos jelzőrendszer adta, hisz annak megszakításaihoz, kapuihoz folyamatosan kellett helyi váltású okmányellenőrző, vagy figyelőjárőröket vezényelni. Sötétedés előtt és világosodás után nyomsáv ellenőrző és technikai járőröket, a határsértők valószínű mozgási irányában és idejében szakasz és figyelőjárőröket volt célszerű alkalmazni. Külön problémát jelentett azoknak az irányoknak és terepszakaszoknak az őrzése, ahol az elektromos jelzőrendszer és a határvonal között olyan rövid volt a távolság, hogy az elektromos jelzőrendszert jelzéssel leküzdő határsértő is előbb érte el az államhatárt, mint az őrsről gépjárművekkel kiinduló záró csoportok. Ez mellett vezényelni kellett a portyázó-, a végrehajtó szolgálatot ellenőrző-, a határnyiladékot, a külső műszaki zárat ellenőrző, szükség esetén a határsávban végzett munkát biztosító járőrszolgálatot; a határőrizeti ügyeletes-, az őrs ügyeletes- és az őrszolgálatot. Folyamatosan biztosítani kellett, hogy az elektromos jelzőrendszer jelzése, vagy más határesemény miatt elrendelt razzariadó esetén a riadó-csoport és a záró csoport az őrsről normaidőn belül ki tudjon indulni.

A végrehajtás megszervezésének fő fóruma a naptári naponta, a (17:00 órától másnap 17:00 óráig tartó⁵) határőrizeti nap kezdetéig, jellemzően 16:00-kor megtartott kötelékrendezés volt. Ezen a határőrök megismerték a következő napra vonatkozó határőrizeti elhatározást a rájuk tartozó mértékben, a fő feladatokat, kik lesznek az ügyeletesek és az (őrs, laktanya) őrk; határesemény esetén kik, a nap melyik időszakában lesznek tagjai a riadó és (határ)záró csoportoknak; éjfélig ki indul szolgálatba, illetve éjszakai szolgálata miatt kinek kell takaródó előtt megkezdenie a pihenő időszakát. A szabályozás szerint a határőr

⁵ Az 1950-es években 18:00 órától másnap 18:00 óráig tartó.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

szolgálatba indulása pontos idejéről, járőrtársa személyéről a szolgálat megkezdése előtt egy órával értesült. Ezután kezdte el a felkészülést, fél óra múlva jelentkezett az ügyeletésnél a felszerelés, a fegyver és a lőszer felvételéért. Az őrügyeletes a járőrt bevezette az eligazító helyiségbe, ahol a határőrizeti ügyeletes meghatározta számára a harci feladatot. Ugyanis még az 1975-ben kiadott Hőr/2 Határőrizeti Szabályzat szerint is a határőrség békeidőszakban is harci feladatot teljesített, s háborúban elsőként lépett (volna) harcba az ellenséggel, ha megtámadják az országot.⁶ A harci feladat vétele után az őrügyeletes kikísérte a kapun a járőrt, s megkezdhette a szolgálatot.

Miután ilyen aprólékosan leírva, szinte közeli felvételt készítve felidéztek azt az időszakot, amikor a vezetői munka a végrehajtó szervezeteknél részletesen volt szabályozva, bátrabban fogalmazhatjuk meg, hogy miért volt ez így. Azért, mert a rendszerváltás előtti társadalom a jogrendben nem hajtotta végre a megfelelő szabályozást, s különösen a végrehajtás szintjén a megfelelő szervezeti kompetenciák nem voltak meg. A tudományos kutatások is megerősítik, hogy a határőrségre is jellemző volt, hogy a döntési illetékességet szigorúan központosították, a célokat részletesen fogalmazták meg, a megvalósítás útját, módját, eszköztudományát aprólékosan előírták, az alsóbb vezetési szinteknek, s főleg a végrehajtóknak kevés szabadságot adtak.⁷

„A szervezeti kultúrát az határozta meg, hogy a végrehajtó szolgálatot alapvetően a nagy létszámú, hatósági jogkörrel nem rendelkező sorkatonák hajtották végre, akiknek tevékenysége az elfogásokra korlátozódott. A belső működést vezetői döntések szabályozták.”⁸

A totális határőrizet merev hierarchikus viszonyainak az 1980-as években elején kezdődött fokozatos megszűntével⁹, s a demokratikus jogállamiság követelményeinek érvényesülésével a határőrizeti¹⁰ (határrendészeti) szervezetek jellemzői is megváltoztak, a vezetési kultúra átalakult. A határőrség kettős rendeltetésének megszűnése – egyszerre a fegyveres erők része és rendészeti szerv – és tisztán hivatásos állományú rendészeti szer-

⁶ Határőrizeti Szabályzat Határőr őr, tartalék őr részére (Hőr/2.) Belügyminisztérium Határőrség Országos Parancsnokság kiadása. Budapest. 1975. 47. pont.

⁷ GYURKÓ Pál-KÍGYÓS Éva-KOVÁCS László-SZABÓ László-VARGA János-VIRÁG László: A társadalmi értékrend változásának tükröződése a határőrség hivatásos állományának gondolkodásában (1989-1992). BM Kiadó, Budapest, 1993.

⁸ VARGA János: A határportyázó századoktól a határrendészeti kirendeltségekig. MAGYAR RENDÉSZET 15:(6) 133-146. 140.

⁹ VARGA János: A totális határforgalom-ellenőrzéstől a szelektív és differenciált ellenőrzésig: az 1980-as és 1990-es évek világpolitikai és társadalmi változásai, hatásuk a határforgalom-ellenőrzésére, szerk. DEÁK József, GAÁL Gyula, SALLAI János: A toll sokszor erősebb, mint a kard: rendészettudományi tanulmányok Prof. Dr. FÖRIZS Sándor 65. születésnapja tiszteletére, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest, 2016. 226-238.

BALLA József: Úti okmányok a XX. század elején és végén, avagy az úti okmányok 110 éve, Határrendészeti Tanulmányok, 2016/2, /online/, 30-44.

¹⁰ KISS Lajos: A határőrizeti tevékenység helye a Határőrség tevékenységi rendszerében, Határőrségi Tanulmányok. 1995/1, Budapest, 1995, 90-103.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

vezetté válása ebben új fejezetet nyitott, de különösen a hazánk európai unióhoz, majd a schengeni térséghez való csatlakozása követelményeinek való megfelelés, majd a határőrség és a rendőrség integrációja hozott minőségi változásokat. Ezekkel együtt azonban nemcsak a szabályzatokból tűntek el fokozatosan a vezetési folyamatra, s kifejezetten a tevékenység megszervezésére vonatkozó elvárások, vagy akár ajánlások, de más dokumentumok, aktuális irodalmak sem tartalmaztak ilyet.

A HATÁRRENDÉSZETI RENDSZER

Jelenbe érve a tanulmány a továbbiakban a rendőrség helyi szintű határrendészeti szervezeteinek vezetési kérdéseivel foglalkozik.¹¹

Ma a szabályozás szerint a „határrendészeti rendszer az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető cselekmények megelőzését, felderítését és megszakítását, az államhatár átlépésének feltételeivel nem rendelkező személyek be-, át- és kiutazásának megakadályozását, a Magyarországon és a schengeni térségben jogellenesen tartózkodó személyek kiszűrését és az ezzel kapcsolatos idegenrendészeti intézkedések és eljárások összességét jelenti.”¹²

A határrendészeti rendszer elemeit a határrendészeti kirendeltségre vonatkozó szabályzat differenciáltan határozza meg a külső határon és a belső határon.

A külső határon tartalmazza:

- a határellenőrzést (a schengeni megközelítés szerint beleértve a határőrizetet és határforgalom-ellenőrzést);
- a határrend fenntartását; a mélységi ellenőrzést;
- az idegenrendészeti intézkedéseket és eljárásokat;
- a szakmai irányítást és felügyeletet.

A belső határon ide tartoznak:

- a kompenzációs intézkedések;
- a határrend fenntartása;
- a mélységi ellenőrzés;
- az idegenrendészeti intézkedések és eljárások;
- a szakmai irányítás és felügyelet.¹³

Hazánkban a rendőrség szervezeti rendszerében a helyi szintű határrendészeti szervezetek között lényeges különbségek vannak az államhatárok schengeni jellege, illetve a vi-

¹¹ A szerző felhasználja az oktatói tevékenysége során készített már használaton kívüli tansegédletnek részeit is, adaptálva az aktuális helyzethez: VARGA János: A határforgalmi kirendeltség helyzetének elemzése, értékelése. Főiskolai tansegédlet a határrendészeti szakos hallgatók számára – második, átdolgozott kiadás-. Határőrség Országos Parancsnokság. Budapest, 2003. Száma: 10519/2003.

¹² 8/2008. (OT 6.) ORFK utasítás a Rendőrség Határrendészeti Szabályzatáról. Szám: 5-1/8/2008. T.Ü.K. 8. pont.

¹³ Uo. 9-10. pont.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

szonylati sajátosságok szerint is.¹⁴ Tovább árnyalja a problémát, hogy a Készenléti Rendőrség Határrendészeti Igazgatóságának határvadász századai,¹⁵ valamint a Bevetési Főosztályának Mélységi Ellenőrzési Osztálya, a megyei rendőr-főkapitányságok Mélységi Ellenőrzési és Közterületi Támogató Osztályai nemcsak a határterületen teljesítenek határrendészeti végrehajtó szolgálatot, hanem a megyék és az ország mélységi területein idegenrendészeti, közrendvédelmi feladatokat is ellátnak.

A Liszt Ferenc nemzetközi repülőtérén a sokrétű rendőri feladatokkal rendelkező Repülőtéri Rendőr Igazgatóságon a légi határforgalom-ellenőrzést közösen végzi a Rendészeti Igazgatóság alárendeltségébe tartozó Rendészeti Főosztály Határrendészeti Osztálya és a közvetlen alárendeltségű Szakértői Alosztály.¹⁶

Az államhatár meghatározott szakaszáért felelős határrendészeti szervezetek:

- a schengeni külső szárazföldi határokon ukrán, román és szerb viszonylatban rendőrkapitányság jogállásának megfelelő jogállású önálló határrendészeti kirendeltségek működnek;
- a horvát viszonylat sajátossága az, hogy a helyi szintű határrendészeti szervezet nem önállóan, hanem egy rendőrkapitányság osztály szintű szervezeti elemeként végzi feladatát;
- a schengeni belső határ fontosabb irányában szintén egy rendőrkapitányság szervezetében, annak közrendvédelmi- és határrendészeti osztályának egyik alosztályaként hajtja végre szolgálati tevékenységét.

A saját határszakasszal rendelkező három eltérő típusú szervezet között lényegi hasonlóságok vannak, ám feladata, alá- és fölé rendeltsége, személyi állományának létszáma olyan sok különbözőséget mutat, hogy vezetési szempontból egyszerre vizsgálni nem célszerű. Ezért jelen tanulmány a továbbiakban – elismerve azt, hogy a többi típusú határrendészeti szervezetek vezetése ugyanolyan fontos kérdés – a sajátosságok miatt csak a határrendészeti kirendeltségekkel foglalkozik.

A HATÁRRENDEZÉSZETI KIRENDELTSÉG VEZETÉSÉNEK SAJÁTÓSÁGAI

A vezetéstudományban kialakult sokszínű nézeteket összehasonlításával kiemelhető a vezetés néhány általánosítható jellemzője:

- mindig szervezeti összefüggésben értelmezendő;
- mindig egy adott környezeti feltételrendszerben valósul meg;
- központi eleme a szervezet célirányos működésének biztosítása;

¹⁴ KOVÁCS Gábor: A határrendészetben ható néhány általános elv fejlődése és változása „Schengen” után Magyar Rendészet, 2008/1-2. 131-144.

¹⁵ KOVÁCS Gábor: A határőrségi csapaterő határrendészeti alkalmazásának szükségessége, elvei, módszerei és lehetőségei PhD. doktori értekezés, 2001. 117.

¹⁶ SZÉKELY Zoltán: A légi határforgalom ellenőrzése In: Csupor Zoltán, Molnár Ákos, Nagy Sándor, Székely Zoltán Varga János (szerk.): Határrendészeti esettanulmányok gyűjteménye: Feladatok és példák a határellenőrzés végrehajtásáról. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2015. 13-24.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

- feladata a struktúrák és folyamatok kialakítása és azok szükség szerinti változtatása;
- meghatározó eleme az emberekkel való közvetlen kapcsolattartás, motiválás és ellenőrzés.¹⁷

A vezetés általánosítható jellemzői a határrendészeti kirendeltség vezetése során meghatározott, a katonai és a rendvédelmi szervezetekre, közöttük is a végrehajtó szervezetekre jellemző korlátokkal, a határrendészeti szakmai tevékenysége jellemző általános és a határrendészeti kirendeltségekre jellemző egyedi sajátosságokkal érvényesülnek. A korlátok és sajátosságok a kirendeltség konkrét viszonyrendszerébe illeszkedve a vezetés specifikus jegyeit eredményezik.

A korlátok lényege:

- a vezetői tevékenység egy adott, meghatározott, jól körülírt szervezeti struktúrában és hierarchiában valósul meg, azt a vezető nem változtathatja meg, de tevékenységéért, hatékonyságáért felelős;
- a célok kitűzésekor az előjáró által meghatározott feladat- és funkciórendszerben gondolkodhat;
- a feladatokat végrehajtó személyi állomány cseréjére korlátozott a lehetősége;
- a feladatokat központilag biztosított anyagi, tárgyi és személyi erőforrások felhasználásával kell végrehajtania.

Az egyedi sajátosságok azt fejezik ki, hogy a három határviszonylatban elhelyezkedő határrendészeti kirendeltségek mindegyike rendelkezik csak reá jellemző, működése szempontjából meghatározó egyedi jegyekkel, sajátosságokkal. Ezek adódnak:

- az eltérő határviszonylatból. A társadalmi rendszerváltás óta készült helyzetelemzések és kockázatelemzések visszatérően az ukrán viszonylatot jelölték a potenciálisan legkritikusabbnak, s ez kifejeződött az erőknek és eszközöknek országos léptékű összpontosításának magas szintjében is. A gyakorlatban azonban mégis a szerb viszonylatú határrendészeti kirendeltségek kerültek több alkalommal is kritikus nyomás alá. A román határszakaszon sem jöttek be az uniós csatlakozás előtti esélylatolgatások, amelyekben azzal számoltak, hogy rövid időn belül schengeni belső határ lesz, s az átmeneti helyzetben nincs szükség nagy volumenű intézkedésekre, szervezetfejlesztésekre.
- a szomszédos országok határellenőrző szerveivel való közös tevékenység jellegeből és tartalmából. Mindegyik országgal államközi egyezményekben, de különböző tartalommal vannak rögzítve a normális határmenti viszonyok fenntartásának alapfeltételei. Ez teszi lehetővé a határrend sértések gyors kivizsgálását, és mindkét fél érdekeinek megfelelő rendezését. A schengeni elveken alapuló közös járőrszolgálat szabályaira ugyanez az érzékenység vonatkozik, nyilvánvaló tehát, hogy a gyakorlatban is eltérően érvényesülnek. Ebben szerepet játszik a térségbeli államok határrendészeti szervezeteiben meglévő korrupciós veszélyeztetés

¹⁷ BALATON Károly: *A vezetéstudományról*, Hadtudomány, 1993/4, 92. old.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

magas szintje is. S ráadásul a magyar-román államhatár ma – vámellenőrzés nélküli – uniós belső határnak ám a határellenőrzés szempontjából schengeni külső határnak számít, ahol a határforgalom-ellenőrzés terén a szövetségi státuszt hűen tükröző együttműködésen alapuló ún. egy megállásos ellenőrzés van érvényben.

- a jogsértő cselekmények bekövetkezésének gyakoriságából, struktúrájából. A tömeges méretű migráció szempontjából döntően a magyar-szerb államhatár érintett. Ugyanakkor a magyar illegális migráció kezelés során hozott intézkedések terelőhatása miatt előtérbe kerül a magyar-román határszakaszon átvezető embercsempész útvonalak aktivizálódása, az árucsempészetrel és a terrorcselekményekkel összefüggő utazások miatti gyakoribb választása. Az ukrán-magyar határszakasz tartós „privilegiuma” a jövedéki termékek csempészete és a megélhetési túrizmus.
- az államhatáron átvezető úthálózatból és terepvonalakból;
- a határrendészeti kirendeltség alárendeltségébe tartozó határátkelőhelyek számából, típusából, nyitva tartásukból;
- a határforgalom nagyságából, jellegéből, irányultságából, hullámszerűségéből;
- az államhatár hosszából, jellegéből;
- az illetékességi területből;
- a szervezet méretéből;
- az elhelyezési körülményekből;
- stb.

Az egyedi sajátosságok megléte a kirendeltség-vezető fokozott önállóságát, felelősségét eredményezi, feltételezi vezetői kreativitását, kezdeményező-készségét.

E szemléletmód szerint: *A határrendészeti kirendeltség vezetése olyan dinamikus változó nyitott szervezeti rendszer tevékenységének összehangolását, működtetését jelenti, melynek célja az államhatár őrzése, az államhatár rendjének védelme, a határforgalom ellenőrzése, a határátlépések jogszerűségének elbírálása, engedélyezése, valamint a jogsértő cselekmények megelőzése, felderítése és megszakítása, a hatósági feladatok végrehajtása.* Megítélésem szerint a rendszer elemeinek a következőket kell tekinteni:

- a határrendészeti tevékenységet meghatározó jogszabályok és közjogi szervezet-szabályzó eszközök;
- a kirendeltség vezetési rendszere;
- a határőrizeti járőrszolgálat rendszere;
- a határforgalom-ellenőrzés technológiai folyamatai és szolgálati rendszere;
- a határrendészeti igazgatási és idegenrendészeti hatósági jogkörök gyakorlása;
- az ügyeleti és tevékenységirányítási szolgálat;
- a sokszínű (nem, életkor, rendfokozat, beosztás, képzettség, képesség; stb.), szuverén személyiségekből álló és a hierarchikus viszonyok szerinti szereppel bíró személyi állomány;

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

- a személyi állomány által alkalmazott műszaki-technikai berendezések, technikai eszközök és szolgálati állatok;
- a szervezet működésével összefüggő információk.

A KÖRNYEZETI HATÁSOK RENDSZERE ÉS SZEREPE

Mivel a határrendészeti kirendeltség nyitott szervezeti rendszer, dinamikus változásai elsősorban nem a belső viszonyok alakulásából, hanem a környezeti feltételrendszer módosulásából táplálkoznak. A környezettel való összhang megteremtése a határrendészeti tevékenység egészében és minden szolgálati beosztásban a hatékonyság lényeges feltétele.

A határrendészeti tevékenység jellege miatt mind a hazai és a nemzetközi, mind a természeti és a társadalmi környezetnek meghatározó lehet a szervezeti működésre és vezetésre gyakorolt hatása. A szervezeti működésre gyakorolt releváns hatásokat a határrendészeti kirendeltség makro- és mikrokörnyezetébe csoportosíthatjuk.

A határrendészeti kirendeltség makro-környezetébe az a szélesebb értelemben vett környezet tartozik, amely a mikrokörnyezet valamennyi tényezőjére közvetlenül hat és a kirendeltség nem tudja befolyásolni. Ebben az esetben is fontos a változásokhoz való alkalmazkodás, illetve e reagálás képessége. A határrendészeti helyzetet befolyásoló releváns makro-környezeti területek és néhány fontos jellemzőjük:

- természeti:
 - az évszakok váltása. Az évszakok befolyásoló hatása indokolja a nyári és a téli időszakra való céltudatos felkészülést, külön rendszabályok életbe léptetését. Határőrizeti szempontból különösen a nyár és a tél jelent nagy különbséget, hisz a figyelési és közlekedési viszonyok gyökeresen eltérnek. A hőmérsékletingadozások befolyásolják a szolgálati idő hosszát. Míg nyáron a járőrök egészségkárosodás nélkül akár nyolc órás szolgálatba is vezényelhetők, addig télen a szolgálati időket két, vagy három részre célszerű megosztani. Nagy hidegben végrehajtott rendőri műveletek során a rendőrök, honvédek számára biztosítani kell, a megfelelő ruházatot, védőitalt, a melegedési lehetőségeket is.
 - a világos és sötét idő tartama.¹⁸ A tiltott határátlépést megkísérlő személyek jellemzően éjszaka, a sötétség leple alatt kísérlik meg az államhatár átlépését, ezért az erőket és eszközöket (különösen az éjjellátó eszközöket) erre a folyton változó időtartamra, s azon belül is a határrendészeti kockázatelemzés során megválasztott időszakban összpontosítva kell alkalmazni;
 - a terep jellege (sík, erdős-hegyes, stb.), amely szintén meghatározza a tiltott határátlépést megkísérlő személyek és a járőrök tevékenységét. A terep adottságait a kockázatelemzések más szempontjaival együtt értékelve me-

¹⁸ KISS Lajos: *Az éjszakai határőrizet tapasztalatai*. Hadtudomány, 1998/1, 95-100.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

ghatározhatjuk a tiltott határátlépést megkísérlő személyek mozgásának valószínű irányait.

- egyéb;
- társadalmi:
 - politikai;
 - biztonságpolitikai;
 - rendvédelmi:
 - nemzetbiztonsági;
 - közrend és közbiztonság védelmi;
 - határrendészeti;
 - egyéb;
 - honvédelmi:
 - határvédelmi;
 - egyéb;
 - gazdasági;
 - jogi:
 - alapvető emberi jogi;
 - uniós;
 - nemzeti;
 - egyéb;
 - egészségügyi:
 - járványügyi;
 - földrajzi;
 - közlekedési:
 - úthálózat;
 - környezetvédelmi;
 - tudományos:
 - rendészettudományi;
 - hadtudományi;
 - multidiszciplináris;
 - interdiszciplináris;
 - egyéb;
 - egyéb.

A határrendészeti helyzetet befolyásoló releváns mikrokörnyezeti területek:

- előjáró:
 - szolgálati;
 - szakmai;
- együttműködő:
 - hazai együttműködő szervezetek:
 - rendőri szervezetek:
 - a szomszédos határrendészeti kirendeltségek;

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

- az a rendőrkapitányság, amelynek illetékességi területe és a határrendészeti kirendeltség illetékességi területe részben egybeesik;
- a megyei rendőr-főkapitányság migrációs ügyekkel foglalkozó bűnügyi osztálya;
- a megyei rendőr-főkapitányság Mélységi Ellenőrzési és Közterületi Támogató Osztálya;
- a Határrendészeti Igazgatóságok határvadász századai;
- a megyei rendőr-főkapitányságoktól megerősítésként érkező ideiglenes csapatszolgálati alegységek;
- honvédségi, különösen a tömeges méretű migráció kezelésében résztvevő erőket vezénylő szervezetek;
- határforgalom-ellenőrzésben résztvevő hatósági szervek;
- a határforgalom lebonyolításában és kiszolgálásában résztvevő szervek;
- állami szervek;
- nem állami szervezetek;
- lakosság;
- egyéb;
- nemzetközi együttműködő szervezetek:
 - szomszédos ország határrendészeti, határőrizeti szervezetei;
 - az illetékességi területen tevékenykedő FRONTEX műveleti szervezetek, csoportok;
 - más nemzetközi műveleti szervezetek, csoportok;
- a határforgalomban résztvevő személyek, járművek, szállítmányok.

A környezettel való harmonikus kapcsolat megteremtése és folyamatos fenntartása szervezeti méretekben a kirendeltség-vezető feladata. Ebben nagyfokú önállóságot élvez.

A KIRENDELTSÉG-VEZETŐ JOGÁLLÁSA, FELELŐSSÉGE ÉS FELADATA

A kirendeltség-vezető jogállása, felelőssége, feladata nem szabályzatokban, hanem a kirendeltség konkrét helyzetéhez illeszkedően a – megyei rendőrfőkapitány által jóváhagyott – kirendeltség ügyrendjében van meghatározva. A megyei rendőrfőkapitány irányítása és ellenőrzése alá tartozó vezető, a jogszabályok, és az állami irányítás egyéb jogi eszközei által meghatározott keretek között önálló felelősséggel vezeti, irányítja és képviseli a kirendeltséget. Állományilletékes parancsnoka és egyben szolgálati előljárója a kirendeltség teljes személyi állományának, munkáltatói jogkört gyakorol, főosztályvezető-helyettes jogállású vezető. A felettes szerv vezetőjének hatáskörébe tartozó ügyeket javaslatával döntésre felterjeszti a megyei rendőr-főkapitánynak.

A szervezet társadalmi beágyazottságának mélységére jellemző, hogy évente személyesen, vagy képviselője útján beszámol a kirendeltség illetékességi területén működő

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

önkormányzatoknak a települések közbiztonsági helyzetéről, a közbiztonság javítása érdekében tett intézkedésekről és a határrendészeti kirendeltség működéséről. A rendőr-főkapitány engedélyével szerződést köthet a közigazgatási illetékességi területén működő önkormányzatokkal.

Általános vezetői feladatait – a kirendeltség minden vezetőjéhez hasonlóan – a megyei rendőr-főkapitányság Szervezeti és Működési Szabályzata tartalmazza.

A határrendészeti tevékenységre vonatkozó uniós és nemzeti jogszabályok,¹⁹ valamint a közjogi szervezetszabályzó eszközök a szakmai tevékenység egészét lefedik. Különösen a határforgalom-ellenőrzés technológiai folyamatai tekinthetők jól szabályozottnak, ahol a magyar jogban közvetlenül érvényesülő schengeni határellenőrzési kódex²⁰ mellett a nemzeti jogszabályok teljes körűen lefedik a határrendészeti kirendeltség feladatkörét. A 2015-ben életbelépett határforgalom-ellenőrzési szabályzat tovább pontosítja az uniós szabályozás nemzeti végrehajtásának részleteit, de ez mellett a különös rendelkezések között – sokak szerint régi adósságot letudva, de még mindig nem a kielégítő mértékben – felvázolja a határforgalom-ellenőrzés megszervezésének folyamatát is:

- elemzés-értékelés;
- negyedévente határforgalmi prognózis készítése, amelynek célja a várható forgalom, az áteresztőképesség, valamint a rendelkezésre álló erők és eszközök összhangjának biztosítása a határforgalom-ellenőrzéssel szemben támasztott követelmények érvényesülése, továbbá az utasok várakozási idejének csökkentése érdekében;
- a szolgálat tervezése, szervezése melynek során figyelemmel kell lenni:
 - o a határrendészeti operatív helyzetre (elemző-értékelő munka megállapításai);
 - o a határforgalom (személy- és járműforgalom) várható összetételére, irányultságára;
 - o a rendelkezésre álló erő- és eszközállományra;
 - o a szolgálatba állítható állomány szolgálati megterhelésére, képzettségére;
 - o a szolgálat ideje alatt jelentkező egyéb feladatokra;
 - o a szolgálattervezéssel összefüggő egyéb szabályokra;
- a szolgálat megszervezése, amelynek a rendelkezésre álló erő és eszköz feladatok szerinti elosztásával, a feladatok meghatározásával, valamint a határátelkelőhelyen a különböző szolgálati feladatot ellátó személyek tevékenységének összehangolásával - biztosítani kell:
 - o a határforgalom-ellenőrzés folyamatosságát;

¹⁹ KISS Lajos: *A határrendészeti képzés fejlődési vonalai a schengeni térségben*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Hadtudományi Doktori Iskola. Budapest. 2015. Doktori (PhD) értekezés. 15-26.

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex).

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

- a határforgalom intenzitásának megfelelően a be- és kilépő irányok, a rendőri szervhez tartozó szolgálati helyek, a határátkelőhelyek között a szükséges erőátcsoportosítás végrehajtását;
 - az állományvédelmi feladatokkal kapcsolatban meghatározottak érvényre juttatását;
 - a határforgalom-ellenőrzéssel szemben támasztott követelmények érvényesülését.
- eligazítás;
 - beszámoltatás;
 - ellenőrzés.²¹

A szolgálatterv elkészítése nem a kirendeltség-vezető, hanem a szervezeti hierarchiában három, esetenként négy szinttel lejjebb elhelyezkedő alosztályvezető feladata. A tervezés, a szervezés, a végrehajtás, a beszámoltatás a Robotzsaru Neo integrált digitális rendszerében kerül rögzítésre.

Megítélésem szerint a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán a végzett tisztek ma is képesek arra, hogy első tiszti beosztásukban a kor követelményeinek megfelelő vezetői felkészültséggel kezdjék meg pályafutásukat.²² A határrendészeti hallgatók képzése jelenleg az államtudományi képzési területen, a rendészeti igazgatási alapképzési szak határrendészeti szakirányán történik, s alapfokozatú (BA) végzettséget, és rendészeti igazgatásszervező, határrendészeti szakirányon (Law Enforcement Administration Manager in Border Policing) szakképzettséget kapnak. Az, hogy ebben a képzésben valóban tetten érhető a menedzserszemléletű, versenyképes felkészültség, kifejeződik a képzési célokban is. Itt olyan rendészeti igazgatásszervezők képzése folyik, akik alkalmasak a rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél, a migrációs feladatkört ellátó szerveknél és a civil biztonsági szférában irányítói, vezetői feladatok ellátására. Ismerik a rendészeti igazgatásban alkalmazott elveket, eljárásokat és eszközöket. Azonosulni tudnak a szervezetük elvárásaival, továbbá kellő mélységű elméleti ismeretekkel rendelkeznek a képzés második ciklusban történő folytatásához, továbbá alkalmasak vezetői, irányítói feladatok ellátására, a rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél beosztott parancsnoki feladatok ellátására, valamint a rendészeti, illetve a migrációs igazgatásban hatósági jogalkalmazói feladatok ellátására.

A kompetenciákat tekintve az alapfokozat birtokában a rendészeti igazgatásszervező képes:

²¹ 24/2015. (X. 15.) ORFK utasítás a Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról. II. fejezet: Különös rendelkezések.

²² KOVÁCS Gábor: A Nemzeti Közsolgálati Egyetem, mint a közsolgálati képzés bázisa: a jelenlegi helyzetkép, jövőbeni változások, fejlődési tendenciák és kihívások = Tanulmányok "A biztonság rendészettudományi dimenziói - változások és hatások" című tudományos konferenciáról, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 2012, 371-379.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

- a közigazgatási rendszerszemlélet ismeretében rendészetiigazgatási és migrációs igazgatási tevékenység ellátására, a hivatásrendek képviselőivel való együttműködésre;
- a rendészeti, illetve a migrációs igazgatás alapfogalmainak és alapelveinek gyakorlati alkalmazására;
- a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek, a migrációs feladatkört ellátó szervek, a civil biztonsági szféra felépítésének, működésének és munkamódszereinek ismeretében szolgálati, illetve hatósági jogalkalmazói feladatainak eredményes ellátására;
- a humánerőforrás-gazdálkodás és a gazdálkodás alapelveinek gyakorlati megvalósítására;
- a hazai és a nemzetközi rendészeti és migrációs együttműködésben való részvételre;
- az informatikai alkalmazások (ügyviteli, ügyfeldolgozó) és a speciális technikai eszközök alkalmazására;
- a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek, a migrációs feladatkört ellátó szervek, valamint a civil biztonsági szervezetek speciális szakmai, erkölcsi elvárásainak és fizikai követelményeinek teljesítésére.

Az alapfokozat birtokában a rendészeti igazgatásszervező alkalmas:

- a rendészeti, illetve a migrációs igazgatás területén hatósági jogalkalmazói és szolgálati tevékenység ellátására;
- a rendészeti igazgatás területén beosztott parancsnoki feladatok tervezésére, szervezésére és végzésére, helyi és azonos jogállású szervek rendészeti szolgálati tevékenységének és működésének vezetésére;²³
- a civil biztonsági szervezetek tevékenységének megszervezésére, irányítására, középvezetői, illetve a megfelelő szakmai gyakorlat megszerzését követően felsőbb vezetői munkakörök betöltésére;
- a migrációs feladatkört ellátó szerveknél megfelelő szakmai tapasztalat és gyakorlat megszerzését követően vezetői munkakörök betöltésére.

A képzés összegzéseként elmondható, hogy a határrendészeti szakirányon végzettek képesek a rendőrség határrendészeti szolgálati ágának a helyi és területi szerveinél szak-

²³ KOVÁCS Gábor: *A rendvédelmi szervek szervezete és vezetési rendszere*, szerk: Schweickhardt Gotthilf: *A katasztrófavédelem vezetési módszertani kézikönyve*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 17-56.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

mai munkakörök betöltésére, és azokban az integrált határellenőrzési, határrendészeti igazgatási és más szakmai feladatok ellátására.²⁴

A TÖMEGES MÉRETŰ MIGRÁCIÓ KEZELÉSÉNEK VEZETÉSRE GYAKOROLT HATÁSA

Az elmúlt években olyan súlyos biztonsági kihívások jelentek meg, illetve erősödtek meg, amelyek a határrendészeti operatív helyzetet is alapvetően érintették.²⁵ A demokratikus jogállam kereteire kidolgozott határrendészeti rendszer hirtelen megváltozott. A határátkelőhelyek közötti terepszakaszokon szűnni nem akaró tömeges méretű illegális migrációs hullámok érték el a szerb-magyar határt.²⁶ A határrendészet normál viszonyokra kidolgozott rendszere előbb meg lett erősítve, s napjainkra az illegális migráció határrendészeti kezelésén túlmutató rendőrségi, belügyminisztériumi és kormányzati intézkedések történtek.

A kirendeltség határőrizeti tevékenységének megszervezésével kapcsolatosan – a terminológia szempontjából kevésbé szerencsés, de uniós szinten elterjedt schengeni szóhasználatát élve a határátkelőhelyek közötti terepszakaszok őrzésével összefüggően – a rendőrség őr és járőrszolgálati szabályzata²⁷ és az un. második schengeni katalógus²⁸ az irányadó, s a kirendeltség speciális viszonyainak megfelelő konkrét szabályozás továbbra sincs.

A tömeges méretű migráció hatékony kezelése érdekében – az egyébként is magas intenzitással működő – határrendészeti szolgálati ág déli viszonylatú végrehajtó szervezeteiben meglévő reagálási lehetőségek hamar kimerültek. A megyei rendőr-főkapitányságok szintjén történt reakciók a magyar-szerb államhatáron a határrendészeti szolgálatok, majd a főkapitánysági vezetés figyelemreméltó problémaérzékenységéről, rugalmasságáról és kreativitásáról tettek tanúbizonyságot.²⁹ A rendkívüli illegális migrációs nyomás kezelésére tett országos szintű rendőrségi intézkedések előbb a meglévő rendszer keretei között az

²⁴ 282/2016. (IX. 21.) Korm. rendelet az államtudományi képzési terület alap- és mesterképzési szakjainak meghatározásáról és azok képzési és kimeneti követelményeiről, valamint az azzal összefüggő kormányrendeletek módosításáról.

²⁵ RITECZ György – SALLAI János: *A Migráció trendjei, okai és kezelésének lehetősége* – Hanns Seidel Alapítvány, Budaörs, 2015.

SZÉKELY Zoltán: *Schengen at the Borders and Beyond* In: NISPAcee (szerk.) *Government vs. Governance in Central and Eastern Europe: From Pre-Weberianism to Neo-Weberianism? Presented Papers from the 22nd NISPAcee Annual Conference*. Konferencia helye, ideje: Budapest, Magyarország, 2014.05.22-2014.05.24. Pozsony: NISPAcee, 2014.

²⁶ RITECZ György: *A tömeges migráció és/vagy népvándorlás ürügyén – A kialakult tömeges migráció katalizátorai* – 174-189. old. In: (Szerk: DEÁK József, GAÁL Gyula, SALLAI János) *A toll sokszor erősebb, mint a kard* – NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest, 2016.

²⁷ 22/1997. (XI. 18.) ORFK utasítás a Magyar Köztársaság Rendőrségének Járőr- és Őrszolgálati Szabályzata kiadásáról.

²⁸ A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata. Az EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA. Brüsszel, 2009. március 19. 7864/09.

²⁹ VARGA János: *A magyar határrendészeti rendszer működése a tömeges méretű migráció kezelése során*. HATÁRRENDEZÉSI TANULMÁNYOK (ISSN: 1786-2345) 2016: (3) pp. 94-108.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

erők és eszközök átcsoportosításával, a Készenléti Rendőrség és a Megyei Rendőr-főkapitányságok erőinek intenzívebb alkalmazásával lettek végrehajtva. A következő jól azonosítható lépés volt a hatékonyság fokozása a nemzetközi határrendészeti együttműködés lehetőségeinek aktív és kezdeményező mozgósításával.

Megtörtént a migráció kezelésében résztvevő többi országos hatáskörű szervvel való közös tevékenység újraszabályozása, koordinálása és az új együttműködési lehetőségek feltárása. A rendőrség személyi állományának ilyen hosszú távú, eddig példa nélküli igénybevétele szükségessé tette az Ideiglenes Biztonsági Határzár megépítését, a honvédség erőinek határvédelmi alkalmazását, a mélységi rendőri művelet bevezetését. Mindezekhez az alapot a kormányzati szintű intézkedések és a jogi környezet újraszabályozása teremtette meg.

A tömeges méretű migráció kezelése során előtérbe került az ideiglenes tevékenységi formák és kötelekek alkalmazása.³⁰ Ezek vezetési szükséglete, valamint a Határrendészeti Igazgatóság bevetési központjának, majd a Központi Operatív Törzs, a megyei rendőr-főkapitányságok részleges csapatszolgálati törzseinek működése új vezetési igényeket vetett fel. A mélységi rendőri művelet megszervezése és végrehajtása során az érintett határrendészeti kirendeltségek, a határrendészeti szolgálatok és a műveleti törzsek, a honvédségi kötelekek, valamint a nemzetközi szerződések alapján hazánkban tevékenykedő különböző nemzetiségű erők³¹ közös tevékenységének biztosítása is eddig nem alkalmazott megoldásokat igényelt.

A képzés terén ezek között említhető az alapképzést éppen befejező fiatal tiszteknek az első tiszti beosztásokba való beilleszkedését elősegítő kiegészítő parancsnoki felkészítése is. Az elsőként 2014. július 7. és augusztus 1. között végrehajtott képzésre az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) Határrendészeti Főosztálya a parancsnoki munka valamennyi aspektusát figyelembe vevő, komplex tananyagot állított össze. Az egyes foglalkozásokat több szolgálati ág, funkcionális szervezeti elem országos, területi és helyi szintről egyaránt kiválasztott, elismert szakemberei tartották. A képzést az ORFK rendészeti főigazgatója zárta konzultációval, a követelmények és elvárások meghatározásával és a pályakezdők számára hasznos, személyes példákkal megvilágított vezetői tanácsokkal.³²

³⁰ VARGA János: Ideiglenes tevékenységi formák és kötelekek alkalmazásának jelentősége az államhatár őrzésében, a vezetésükre való felkészítés helyzete és feladatai. ZMKA Tudományos Könyvtár. Budapest. 1992. (Egyetemi doktori értekezés).

KISS Lajos: A határőrizeti akció fogalma, jellemzői, helye, szerepe a határrend védelmi tevékenységek rendszerében. Határőrségi Tanulmányok. 1996/1, 144-161.

³¹ VARGA János: *A nemzetközi együttműködés lehetőségei az illegális migráció rendőrségi kezelésében*, szerk. HAUTZINGER Zoltán Migráció és rendészet, Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, Budapest, 2015. 231-240.

³² Jelentés a határrendész tisztek 4 hetes képzéséről. Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály Szám: 29000/ 16791- /2014. Ált.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

KÖVETKEZTETÉSEK

A tanulmányban legalább két gondolatsor kínál alapot ahhoz, hogy a határrendészeti kirendeltség vezetésével kapcsolatos következtetésekre jussunk. Az egyik a történeti múlt kategóriájába tartozó, ám modellként tanulmányozva ma is hasznosítható elemekre figyelmet felhívó határőr őrs, és a határrendészeti kirendeltség egymástól élesen különböző viszonyainak, a másik a határrendészeti (-operatív) helyzet elmúlt években való gyökeres megváltozása. Ezek alapján a lehetséges következtetések közül néhány kiemelés tehető:

- A sorozott állományra alapuló határőrizeti tevékenység időszakában a szabályozás nem a határrendészetre, hanem a határőrizetre vonatkozott, s az nem jogszabályokban, hanem belső normákban történt. A szervezeti működés feltételrendszerét az előjáró szervek biztosították, a szervezeti működés szempontjából fontos döntési jogkörök is az előjáróhoz voltak delegálva. A határőr őrsön a végrehajtó szolgálat megszervezése volt az őrsparancsnok vezetési feladatainak középpontjában. A személyi állomány a rendészeti tevékenységről alkotott mai fogalmaink szerint a szükséges kompetenciákkal nem rendelkezett. Ezért volt a vezetésre vonatkozó tevékenység szabályzatban (a mai viszonyokhoz mérten túl)szabályozva;
- A hivatásos állományú (professzionális) határrendészeti tevékenység normái uniós és nemzeti jogszabályokban, közjogi szervezetszabályzó eszközökben kellő mértékben meg vannak fogalmazva. A szervezeti működés során a vezetők nagyfokú önállósággal rendelkeznek, magas szintű döntési kompetenciákkal bírnak. A kirendeltség-vezető fő feladata a szervezet rendeltetésszerű működésének biztosítása, a működés feltételrendszerének összehangolása. A végrehajtó szolgálat ma is az Ő elhatározása alapján történik, de megszervezését alapvetően a szakmai szabályzók, a technológiai folyamatok és az ügyrend határozzák meg, az alsóbb vezetési szinteken van végső formájába öntve, digitálisan van dokumentálva. Mindezek miatt nem szükséges a vezetési tevékenység egészére és különösen a szolgálatszervezés részleteire vonatkozó újabb átfogó szabályozás.
- A normál időszaki működés során megvalósuló vezetési folyamatot azért sem célszerű ugyanabba a kijelölt mederbe terelni, mert a határrendészeti kirendeltség szervezeti viszonyai jelentős mértékű egyedi sajátosságok szerint szerveződnek. Ezzel éppen ellentétes módon olyan feltételeket kell folyamatosan biztosítani, amelyben a kirendeltség-vezető rendelkezik a szükséges – nagyfokú – önállósággal, a felelősségteljes döntéshozatal feltételeivel, kibontakoztathatja kezdeményezőkézségét és kreativitását.
- A tömeges méretű migráció rendőrségi kezelése túlmutat a normál időszakra kidolgozott határrendészeti tevékenységen. A határrendészeti tevékenység makro- és mikrokörnyezete egyaránt lényegesen megváltozott, ezért a határrendészeti rendszert újra kell értelmezni. Meglehet, hogy ez mellett a határvédelem kategó-

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

riájában is kell gondolkodnunk. Ebben az esetben azonban figyelembe kell venni, hogy ezt a fogalmat széleskörűen használják és értelmezése nem egyértelmű. Szükséges fogalomszerű meghatározása és felépítésének rendszerszerű leírása.

- Az Ideiglenes Biztonsági Határozat továbbfejlesztése, a határvédelem erőinek és eszközeinek fejlesztése és intenzív alkalmazása, az új eljárások bevezetése a túlmutat a határrendészet vezetésében eddig követett gyakorlatokon is. Másikféleképpen fogalmazva olyan határvédelmi rendszer kiépítése kezdődött meg, amelyben a vezetési feladatok is új minőségben jelennek meg. Több tényező indokolja azt, hogy ennek részletei is dokumentumban legyenek rögzítve. Ennek fő célja a határrendészeti rendszer egésze hatékony működésének biztosítása az egyes technológiai folyamatok pontos leírásával és a rendszerelemek folyamatos összhangjának biztosításával.

IRODALOMJEGYZÉK

1. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex).
2. A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata. Az EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA. Brüsszel, 2009. március 19. 7864/09.
3. 282/2016. (IX. 21.) Korm. rendelet az államtudományi képzési terület alap- és mesterképzési szakjainak meghatározásáról és azok képzési és kimeneti követelményeiről, valamint az azzal összefüggő kormányrendeletek módosításáról.
4. 22/1997. (XI. 18.) ORFK utasítás a Magyar Köztársaság Rendőrségének Járőr- és Őrszolgálati Szabályzata kiadásáról.
5. 8/2008. (OT 6.) ORFK utasítás a Rendőrség Határrendészeti Szabályzatáról. Szám: 5-1/8/2008. TÜK. 8. pont.
6. 24/2015. (X. 15.) ORFK utasítás a Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról.
7. A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata. Az EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA. Brüsszel, 2009. március 19. 7864/09.
8. BALATON Károly: A vezetéstudományról, Hadtudomány, 1993/4.
9. BALLA József: Úti okmányok a XX. század elején és végén, avagy az úti okmányok 110 éve, Határrendészeti Tanulmányok, 2016/2, /online/, 30-44.
10. FÓRIZS Sándor: Néhány európai ország határőrizete, Belügyi Szemle 2000/3, 87-100.
11. FÓRIZS Sándor: International Perspectives on Police Education and Training, Szerk.: Perry Stanislas, Kiadó: Routledge Taylor and Francis Group, 2014. London, 11. fejezet, Police training and education in Hungary, 175-192.
12. GYURKÓ Pál — KÍGYÓS Éva — KOVÁCS László — SZABÓ László — VARGA János — VIRÁG László: A társadalmi értékrend változásának tükröződése a határőrség hivatásos állományának gondolkodásában (1989-1992). BM Kiadó, Budapest, 1993.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

13. KISS Lajos: A határőrizeti akció fogalma, jellemzői, helye, szerepe a határrend védelmi tevékenységek rendszerében. Határőrségi Tanulmányok. 1996/1, 144-161.
14. KISS Lajos: A határőrizeti tevékenység helye a Határőrség tevékenységi rendszerében, Határőrségi Tanulmányok. 1995/1, Budapest, 1995, 90-103.
15. KISS Lajos: A határrendészeti képzés fejlődési vonalai a schengeni térségben. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Hadtudományi Doktori Iskola. Budapest. 2015. Doktori (PhD) értekezés. 15-26.
16. KISS Lajos: Az éjszakai határőrizet tapasztalatai. Hadtudomány, 1998/1, 95-100.
17. KOVÁCS Gábor: A rendvédelmi szervek szervezete és vezetési rendszere, szerk: Schweickhardt Gotthilf: A katasztrófavédelem vezetési módszertani kézikönyve, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014, 17-56.
18. KOVÁCS Gábor: A határrendészetben ható néhány általános elv fejlődése és változása „Schengen” után, Magyar Rendészet 2008/1-2. 131-144.
19. KOVÁCS Gábor: A határőrségi csapaterő határrendészeti alkalmazásának szükségessége, elvei, módszerei és lehetőségei PhD. doktori értekezés, 2001. 117.
20. KOVÁCS Gábor: A Nemzeti Közszolgálati Egyetem, mint a közszolgálati képzés bázisa: a jelenlegi helyzetkép, jövőbeni változások, fejlődési tendenciák és kihívások = Tanulmányok "A biztonság rendésztudományi dimenziói - változások és hatások" című tudományos konferenciáról, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 2012, 371-379.
21. RITECZ György – SALLAI János: A Migráció trendjei, okai és kezelésének lehetősége – Hanns Seidel Alapítvány, Budaörs, 2015.
22. RITECZ György: A tömeges migráció és/vagy népvándorlás ürügyén – A kialakult tömeges migráció katalizátorai – 174-189. old. In: (Szerk: DEÁK József, GAÁL Gyula, SALLAI János) A toll sokszor erősebb, mint a kard – NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest, 2016.
23. SZÉKELY Zoltán: A légi határforgalom ellenőrzése In: Csupor Zoltán, Molnár Ákos, Nagy Sándor, Székely Zoltán Varga János (szerk.): Határrendészeti esettanulmányok gyűjteménye: Feladatok és példák a határellenőzés végrehajtásáról. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2015. 13-24.
- SZÉKELY Zoltán: Schengen at the Borders and Beyond In: NISPAcee (szerk.) Government vs. Governance in Central and Eastern Europe: From Pre-Weberianism to Neo-Weberianism? Presented Papers from the 22nd NISPAcee Annual Conference. Konferencia helye, ideje: Budapest, Magyarország, 2014.05.22-2014.05.24. Pozsony: NISPAcee, 2014.
24. Varga János: A határporlyázó századoktól a határrendészeti kirendeltségekig, Magyar Rendészet 2015/6, 133-146.
25. VARGA János: A magyar határrendészeti rendszer működése a tömeges méretű migráció kezelése során, Határrendészeti Tanulmányok, 2016/3, 94-108.
26. VARGA János: A magyar határrendészeti rendszer működése a tömeges méretű migráció kezelése során, Határrendészeti Tanulmányok, 2016/3, 94-108.
27. VARGA János: A nemzetközi együttműködés lehetőségei az illegális migráció rendőrségi kezelésében, szerk. HAUTZINGER Zoltán Migráció és rendészet, Magyar Rendésztudományi Társaság Migrációs Tagozat, Budapest, 2015, 231-240.
28. VARGA János: A totális határforgalom-ellenőrzéstől a szelektív és differenciált ellenőrzésig: az 1980-as és 1990-es évek világpolitikai és társadalmi változásai, hatásuk a határforgalom-

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 1. szám

- ellenőrzésére, szerk. DEÁK József, GAÁL Gyula, SALLAI János: A toll sokszor erősebb, mint a kard: rendészettudományi tanulmányok Prof. Dr. FÓRIZS Sándor 65. születésnapja tiszteletére, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest, 2016, 226-238.
29. VARGA János: Ideiglenes tevékenységi formák és kötelek alkalmazásának jelentősége az államhatár őrzésében, a vezetésükre való felkészítés helyzete és feladatai, ZMKA Tudományos Könyvtár, Budapest, 1992, (Egyetemi doktori értekezés).