

KUI LÁSZLÓ¹**A határellenőrzés elveinek és követelményeinek érvényesülési lehetőségei Magyarországon****Applying Border Control Principles and Requirements in Hungary****Absztrakt**

A tömeges méretű irreguláris migrációs folyamatok kapcsán Európa-szerte felértékelődött a rendészeti tevékenységen belül a határellenőrzési tevékenység szerepe. A külső határokon végzett ellenőrzések az Európai Unió biztonságának egyik legfőbb garanciáját jelentik. A határellenőrzéssel szemben támasztott követelményrendszer vizsgálatával átfogóan megismerhető a határellenőrzés célja, valamint a végrehajtását megalapozó elvek rendszere. A magyar határellenőrzésben, határrendészetben működő elvek és a határellenőrzéssel, határrendészettel szemben támasztott követelmények nem új keletűek, kidolgozásuk már évtizedekkel ezelőtt megtörtént, azonban megállapítható, hogy a kor követelményeinek megfelelő változásokkal vagy akár változatlan formában továbbra is jelen vannak napjaink határrendészetében is.

Kulcsszavak: határrendészet, határellenőrzési elvek, határrendészettel szemben támasztott követelmények, határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár

Abstract

The importance of border control activities within the policing activity has increased across Europe due to the irregular mass migration flows. Controls performed at the external borders constitute a main guarantee of safety and security in the European Union. The objective of border controls and the set of principles underpinning its

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék – National University of Public Service Faculty of Law Enforcement Border Police Department E-mail: kui.laszlo@uni-nke.hu, ORCID: 0000-0001-6411-4179

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” kere-tében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

execution can comprehensively be known through examining the system of requirements set out for border controls. Principles and requirements set out for the Hungarian border control and border police practice are not new, they were elaborated decades ago. It shall be noted, however, that they are still present in today's border policing practice either with modifications in compliance with the age requirements or remaining unchanged.

Key words: border police, border control principles, border police requirements, temporary technical barrier

BEVEZETÉS

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.² 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.³ A mára már hatályon kívül helyezett, 562/2006 EK rendelet preambulumban már 2006-ban megfogalmazódott, 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.⁴ 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.⁵

² Ritecz György – Sallai János: A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0 Hanns Seidel Alapítvány, Budaörs, 2016.

³ Kovács Gábor: A határrendészetben ható törvényszerűségek és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben. In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.): Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai. Pécs, 2015 (Pécsi Határőr Tudományos közlemények 16), 221–231.

⁴ 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.

⁵ Balla József: Magyarország schengeni belső határain a határellenőrzés ideiglenes visszaállítási feltételeinek kutatása. In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.): Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig. Pécs, 2017 (Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 19), 320.

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.⁶ A 2015-ös, majd az azt követő migrációs folyamatok, 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 az 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.⁷

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.

1. 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.⁸ A szószedet nem határozza meg a határellenőrzési elv fogalmát, azonban ha a fent szereplő elv definíciót 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 követelmények⁹ 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 elvárásoknak kell,

⁶ Hautzinger Zoltán: Személyek a migráció szabályozásáról. AndAnn Kft., Budapest, 2016, 9.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Fórizs Sándor a Rendészet, határrendészet című publikációjában elemzi a lehetséges követelmények társadalmi és gazdasági hátterét. Fórizs Sándor: Rendészet, határrendészet, *Belügyi Szemle*, 63 (2015/12), 106-116.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

hogy megfeleljen. „Minden rendészeti (határrendészeti) tevékenység alapja a törvények betartása és betarttatása” ez a határrendészetben alapelv.¹⁰

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.¹¹ 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. Figyelemre méltó 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 határőrizet gyakorlati végrehajtásában abban a tekintetben is, hogy amíg a határforgalom-ellenőrzés végrehajtása a legapróbb részletekig szabályozott, addig a határőrizet végrehajtása során a

¹⁰ 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. 226.

¹¹ 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, Fogalom-meghatározások.

tagállamok javarészt saját elhatározásuk alapján járulnak hozzá a schengeni térség belső biztonságához.¹²

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.

2. 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 ennek megismerése révén juthatunk el az elvek mögött húzódó jelentések és az elvek tartalmának pontosabb megértéséhez. Kovács Gábor tanulmányaiban részletesen foglalkozik ezekkel a kérdésekkel.¹³

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.¹⁴ Azonban mivel a határellenőrzés az európai integrált határigazgatás (IBM) egyik dimenzióján belül megjelenő ún. négylépcsős belépés-ellenőrzési modell¹⁵ harmadik lépcsőjében helyezkedik el, és szerves kapcsolatban áll az IBM egyéb dimenzióival és a négylépcsős-belépés ellenőrzési modell többi lépcsőjével, szükségesnek tartom a követelményrendszer IBM-szemléletű megközelítését. Ezen kívül a határellenőrzés feladat- és eszközzrendszerének 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

¹² Balla József– Kui László: A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár és határőrizetre gyakorolt hatásai. *Hadtudományi Szemle*, X (2017/1), 233.

¹³ Kovács: i. m. 221–231.; Kovács Gábor: A határrendészetben ható néhány általános elv fejlődése és változása „Schengen” után. *Magyar Rendészet*, 8 (2008/1-2), 131–144.

¹⁴ A kérdés vizsgálatának bonyolultságát taglalja többek között Ritecz György: Az irreguláris migráció kezelés fejlődése, fejlődés-e? In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIX., Pécs, 2017, 287–292.

¹⁵ Kui László: A tömeges méretű illegális migráció rendészeti kezelésének helyzete Magyarországon. *Magyar Rendészet*, 16 (2017), 46.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

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:¹⁶

- A professzionalizmus követelménye. Mivel a határigazgatás nagyfokú professzionalizmust igénylő feladat, minden tagállamban egyetlen – nem katonai – hatóságnak kell hatáskörrel rendelkeznie az integrált határigazgatási koncepció végrehajtására. 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 koncepció¹⁷ 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.¹⁸ A magyar példa nem egyedülálló jelenség Európában,¹⁹ például Franciaországban és Belgiumban a terrorfenyegetettség miatt katonai erők hajtanak végre járőrözési feladatokat a közterületeken. Mindezek alapján megállapítható, hogy egyes európai államok rendészeti jellegű problémákat (tömeges méretű irreguláris migráció, közterületek rendjének védelme) katonai jellegű eszközökkel kívánják orvosolni. A határrendészeti hatóság hármastagozódású 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.

¹⁶ A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus. Első rész: Külső határellenőrzés.

¹⁷ Ritecz György: IBM vagy nem IBM? Avagy gondolatok egy prédikátor nyomán. *Magyar Rendészet*, 2014/3, 55–75.

¹⁸ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 36. § 1. bekezdés h) pontja alapján a menedékgjogról 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.

¹⁹ Kovács Gábor: A rendvédelmi szervek szervezete és vezetési rendszere. In: Schweickhardt Gotthilf (szerk.): A katasztrófavédelem vezetési módszertani kézikönyve. Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 17–56.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

- 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.²⁰ 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.²¹
- 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,²² a következő időszakra vonatkozó stratégia felállítása fontos feladatként jelentkezik a jövőre nézve.

²⁰ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény, 204. §.

²¹ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény, 352/A. §.

²² 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.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

- 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 ki lett jelölve olyan személy, aki alapfeladatainak ellátása mellett végzi a kockázatelemzést a határforgalom-ellenőrzési és határőrizeti tevékenységgel összefüggésben. A kockázatelemzési tevékenység „végtermékeként” elkészülő helyzetképeket havi rendszerességgel, a konkrét ügyekhez, új elkövetési módszerekhez kapcsolódó elemzéseket pedig soron kívül is eljuttatják a végrehajtó állomány számára elektronikus formában, illetve a szolgálati eligazítások alkalmával 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 helyzetudatosság 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 profiljellemezők (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.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

- 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.²³ A szervezetkorszerűsítés egyik indoka a szervezeti elkülönülés megszüntetése mellett pontosan az volt, hogy a korábbi járőr és útlevelkezelői szolgálati formákat ellátó állomány egy szervezetben, határrendésztként 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 erővel történő manőverezés. Meg kell említeni 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 útlevelkezelőként kezdi a szolgálatát, majd ha pl. az éjszakai időszakban lecsökken a határátkelőhely forgalma, átcsoportosítják járőr vagy hőkamera kezelői feladatra, majd a szolgálat befejező részében újra útlevelkezelői 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 schengeni 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

²³ Ritecz György: Határőrizet a rendszerváltástól napjainkig. In: Pósan László, Veszprémy László, Boda József, Isaszegi János (szerk.): Őrzők, vigyázatok a határra! Határvédelem, határőrizet, határvadászok a középkortól napjainkig. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2017, 642–673.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

kezelésében és a veszélyeztetettség szintekhez igazodó humán erőforrás 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 tanulmányunkban²⁴ 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 igény továbbra is jelentős marad. Balla József a Magyar Honvédség határőrizeti rendszerben elfoglalt helyét elemző másik tanulmányában²⁵ szintén részletesen kifejtette az IBH és az irreguláris migrációval összefüggő jogellenes cselekmények összefüggéseit a statisztikai adatok alapján. A vizsgált adatokból egyértelműen kitűnt, hogy tömeges méretű irreguláris migrációs folyamatok bekövetkezése esetén az adott határszakasz őrizetéért 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 határellenőризést 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.
- A határforgalom-ellenőризés taktikai szintjét tekintve a Határforgalom-ellenőризési Szabályzatról szóló 24/2015. (X. 15.) ORFK utasításban a különböző ellenőризési technológiákat meghatározó részekben egyértelműen szerepel, hogy a szabad mozgás uniós jogával rendelkező és a harmadik országbeli állampolgárok ellenőризését a Schengen-kódex és a Schengeni kézikönyv alapján kell végrehajtani.²⁶ A határőrizeti tevékenység tartalmi elemei szintén megfelelnek a fentebbi európai uniós ajánlásoknak és utasításoknak, illetve a schengeni katalógus által felsorolt legjobb bevált gyakorlatoknak. A határellenőризési tevékenység európai uniós elvárásoknak történő alapvető megfeleléségét az a körülmény is alátámasztja, hogy 2006-tól kezdődően Magyarországon a schengeni értékelési mechanizmus keretén belül elvégzett ellenőризések nem tártak fel súlyos hiányosságot a magyar határellenőризési 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 határellenőризési tevékenységben mindig kiemelt szerepet töltött be. A határellenőризés valamennyi szegmensére jellemző, hogy az azokban végzett tevékenységek markáns technikai-informatikai háttérrel követelnek meg.

²⁴ Balla – Kui: i. m. 230–236.

²⁵ Balla József: A Magyar Honvédség helye és szerepe a határőrizeti rendszerben. *Hadtudományi Szemle*, X (2017/1), 360.

²⁶ 24/2015. (X. 15.) ORFK utasítás a Határforgalom-ellenőризési Szabályzatról, 64., 69., 77. pontok.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

A magyar határőrizet technikai támogatását vizsgáló tanulmányomban²⁷ 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 határország, majd az integrációt követően a rendőrség jelentős technikai fejlesztések megvalósítására volt képes. Az unós csatlakozásra történő felkészülési folyamat keretén belül nyitlak 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.²⁸ Ezt követően a 2007-2013-as programozási időszakra megnyitlak 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, 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.

²⁷ Kui László: A magyar határőrizet technikai támogatásának aktuális helyzete. *Határrendészeti Tanulmányok*, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat, 2016/1, 118–129.

²⁸ Lásd: Ritecz György: Áttekintés a Határőrség projektjeivel, illetve a Schengen Alappal kapcsolatos feladatok végrehajtásáról. *Határrendészeti Tanulmányok*, 2005/1.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

- 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. Ezek 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.

4. 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.²⁹

²⁹ Deák József: Külföldi határőrizeti anyagok megjelenése a Belügyi Szemle Tájékoztatójában (1964–1972). *Magyar Rendészet*, 2016/1, 26.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

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 keletűek³⁰ és nem az európai uniós vagy schengeni tagsággal állnak összefüggésben, hanem valójában már hosszú évtizedek óta léteznek és képezik a határrendészeti tevékenység alapjait.³¹

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.³² 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 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.³³

Visszaulásképpen 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 megállá-

³⁰ A határőrség 1945-ös megalakításakor érvényesült elvárásokat, elveket mutatja be Fórizs Sándor publikációjában. Fórizs Sándor: A határőrség megalakulása, valamint tevékenysége az első években (1945–1950). *Magyar Rendészet*, XV (2015/6), 89–102.

³¹ Zsigovits László: A rendésztudomány stációi. <http://www.pecshor.hu/periodika/XVII/zsigovits.pdf> (Letöltve: 2018. 01. 23.)

³² ÁBTL-4.2-10-21/25/1967/100 számon kiadott HT-2 számú határőrizeti szabályzat, Belügyminisztérium Határőrség Országos Parancsnoksága, Budapest, 1967. 69. pont.

³³ Balla József: Határőrizeti intézkedések a migrációs válság kezelésére, In: Tálás Péter (szerk.): Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017, 87.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

pítása, amely szerint azok napjainkban is hatnak. A szabályzatban a határ megbízható őrítetének feltételeiként szereplő követelmények³⁴ közül csak azokat emelem ki, amelyek szinte teljes egészében megfeleltethetők 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 szolgáltatás-szervezés, 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 harc készsége, 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,³⁵ amelyek közül az általam legfontosabbnak tartottakat mintegy „vezérfonalként” alapul véve további vizsgálatra 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 tevékenységrendszert. 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 határrendészeti beosztások létrehozásának célja teszi lehetővé, hogy a kockázatok, fenyegetések észlelése esetén akár a határőrizetben, akár a határforgalom-ellenőrzésben növelésre kerülhessen az alkalmazott létszám vagy eszközállomány. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy egy 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

³⁴ ÁBTL-4.2-10-21/25/1967/100 számon kiadott HT-2 számú határőrizeti szabályzat, Belügyminisztérium Határőrség Országos Parancsnoksága, Budapest, 1967, 70. pont.

³⁵ Kovács Gábor: A határrendészetben ható törvényszerűségek és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben, In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.): Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai. Pécs, 2015 (Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 16), 227–230.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

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 eszközdarabszám növelése indokolt, vagy pedig – főleg a határátkelőhelyek esetében – egy adott irányban nem létszám növelésével, hanem a rendelkezésre álló legképzettebb, legtapasztaltabb állomány vezénylésével 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 szerint 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 ki lett egészítve, amely rendszerek jelzéseinek felügyelete és kezelése, 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 fen-

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

náll annak a lehetősége, hogy a jogellenes cselekményeket elkövetők átjutnak a határelőirőzsi 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 határelőirőzsi tevékenységüket, hogy lehetőleg megelőzzék a jogellenes cselekmények bekövetkezését. A határelőirőzésben 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 állandomány 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 élőerő 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 határelőirőzsi 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 álabbi együttműködési elveket fektette le:
 - az együttműködés megszervezése felülről-lefelé történik;
 - az együttműködés a vezetői elgondolásra épül;
 - azonos szintű személyek és szervek között kell kialakítani;

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

- az együttműködés megszakadása esetén intézkedni kell annak helyreállítására;
- elvszerűség és korrektség jellemzi;
- összhangban van a hatásköri és illetékességi szabályokkal.³⁶

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 mindenkor 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 vezetőnek 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 továbbképzés, 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 eszközszerét célozták meg, és kevesebb szó esett a határrendészettel szemben támasztott követelményrendszerrel, a határrendészeti elvekről és érvényesülési lehetőségeikről. A tanulmány megírásával céloom 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

³⁶ 8/2008. (OT 6.) ORFK utasítás a Rendőrség Határrendészeti Szabályzatáról, 26. pont.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

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, Pécs, 2017. (Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 19.)
2. Balla József: A Magyar Honvédség helye és szerepe a határőrizeti rendszerben. *Hadtudományi Szemle*, X (2017/1), 354–364.
3. Balla József: Határőrizeti intézkedések a migrációs válság kezelésére, In: Tálás Péter (szerk.): Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017.
4. Balla József – Kui László: A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár és határőrizetre gyakorolt hatásai. *Hadtudományi Szemle* X (2017/1), 222–238.
5. Deák József: Külföldi határőrizeti anyagok megjelenése a Belügyi Szemle Tájékoztatójában (1964–1972). *Magyar Rendészet*, 14 (2016/1).
6. Fórizs Sándor: Rendészet, határrendészet. *Belügyi Szemle*, 63 (2015/12).
7. Fórizs Sándor: A határőrség megalakulása, valamint tevékenysége az első években (1945–1950). *Magyar Rendészet*, 15 (2015/6).
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. Pécs, 2015 (Pécsi Határőr Tudományos közlemények 16).
10. Kovács Gábor: A határrendészetben ható néhány általános elv fejlődése és változása „Schengen” után. *Magyar Rendészet*, 8 (2008/1–2).
11. Kovács Gábor: A rendvédelmi szervek szervezete és vezetési rendszere. In: Schweickhardt Gotthilf (szerk.): A katasztrófavédelem vezetési módszertani kézikönyve. Nemzeti Közszoigálati Egyetem, Budapest, 2014.
12. Kui László: A tömeges méretű illegális migráció rendészeti kezelésének helyzete Magyarországon. *Magyar Rendészet*, 16 (2017/6).
13. Kui László: A magyar határőrizet technikai támogatásának aktuális helyzete. *Határrendészeti Tanulmányok*, 2016/1.
14. Ritecz György: Az irreguláris migráció kezelés fejlődése, fejlődés-e? In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények 14. Pécs, 2017.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 2. szám

15. Ritecz György: IBM vagy nem IBM? Avagy gondolatok egy prédikátor nyomán. *Magyar Rendészet*, 2014/3.
16. Ritecz György: Áttekintés a Határőrség projektjeivel, illetve a Schengen Alappal kapcsolatos feladatok végrehajtásáról. *Határrendészeti Tanulmányok*, 2005/1.
17. Ritecz György: Határőrizet a rendszerváltástól napjainkig. In Szerk: Pósán László, Veszprémy László, Boda József, Isaszegi János: *Őrzők, vigyázzatok 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 szószedet, 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.