

Határőrizeti intézkedések a migrációs válság kezelésére és megszüntetésére

Balla József¹

A tanulmánykötet e fejezetének megírásánál az a cél vezérelt, hogy elemezzem és bemutassam azon széles körű intézkedési lehetőségeket, amelyek hozzájárulhatnak Magyarországra – s egyben a schengeni térség – schengeni külső határainak védelméhez az irreguláris migrációs nyomás növekedésének megakadályozása érdekében. Céлом az, hogy a témát a határőrizet oldaláról megközelítve adjak választ a kihívás kezelése kapcsán felmerülő kérdésekre. Nem céлом a széles körű jogszabályi háttér elemzése és értékelése, az egyes határszakaszok – régióként és országokként – biztonságra gyakorolt hatásainak vizsgálata, mivel e területek – neves szakértők által – ebben a kötetben is feldolgozásra kerülnek.

A statisztikai adatok elemzése alapján megállapítható, hogy Magyarországot 2015-ben érte el az „újkori népvándorlásként” is aposztrofált irreguláris migráció, amely szinte leküzdhetetlen, kezelhetetlen és megoldhatatlan helyzet elé állította hazánkat, a kormányt és a rendőrséget is. A hazai és a nemzetközi sajtó napról napra, óráról órára követte az eseményeket, s osztotta meg a lakossággal az aktuális migrációs híreket. Ezen információk birtokában – amelyek egyrészt a tartalmuk, másrészt a befogadó irányába történő közvetítés módja szempontjából jelentős eltéréseket mutattak – egyre többen érezhették úgy, hogy már alternatív megoldási javaslatokkal is tudnak szolgálni az aktuális migráció kezelésére, s egyben a határőrizet megszervezésére. A migrációs helyzet fokozódásával párhuzamosan egyre több határőrizeti „szakértő” is megjelent a médiában, s mondta el, hogy mit is kellene tennie a rendőrségnek, amely szervezet egyik fő feladata az államhatár rendjének védelme.² Nem tisztem és nem céлом a rendőrség „védelmére kelni” e tevékenység vonatkozásában, mivel nem szorul ilyen jellegű támogatásra, ugyanis az aktuális körülményekhez igazodóan szakszerűen, jogszerűen és határrendészeti szakmaisággal tette/teszi a dolgát.

Mit is jelent valójában a határőrizet? Csak egy szó? Egy fogalom? Vagy esetleg egy rendszer része? Ahhoz, hogy megértsünk bizonyos intézkedéseket, elengedhetetlen a határőrizetnek és tartalmi elemeinek a minimális szintű vizsgálata.

Az előbbiekből már utaltam rá, hogy az Alaptörvény a rendőrség alapvető feladatai között nevesíti az államhatár rendjének védelmét. Arra, hogy pontosan mit is jelent ezen megfogalmazás, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény ad választ, amely az alábbiak szerint fogalmaz:

¹ BALLA József (balla.jozsef@uni-nke.hu) egyetemi docens, Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Kar, Határrendészeti Tanszék.

² Magyarország Alaptörvénye, 46. § (1)

- „10. őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat;
11. ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat – ide nem értve a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK rendeletben meghatározott vámellenőrzést –, valamint végzi a határátléptetést, továbbá biztosítja a határátkelőhelyek rendjét, valamint végzi a közúti határátkelőhelyek üzemeltetését, és a fenntartásukra és fejlesztésükre vonatkozó feladatok végrehajtását;
12. irányítja a határesemények kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységét, felügyeli az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését;
13. megteszi az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedéseket, továbbá elhárítja az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekményeket”.³

Az államhatár őrzése a határőrizetet jelenti, amely tevékenységet a határterületen folyamatos szolgálati tevékenységgel kell végrehajtani.⁴ Ezen meghatározás összhangban van a schengeni fogalom meghatározással is, amely értelmében a „*határőrizet: a határok őrzete a határátkelőhelyek között, valamint a határátkelőhelyeknek a hivatalos nyitvatartási időn túli őrzete, a határforgalom-ellenőrzés megkerülésének megakadályozása érdekében*”.⁵ Az államhatár őrzete tehát nem mást jelent, mint a „zöldhatár” őrzését, az átkelőhelyek közötti határszakasz folyamatos ellenőrzés alatt tartását. A szakterminológia helyes használata elengedhetetlen, mivel az egyes kifejezések más-más tartalommal bírnak, így a nem megfelelő szövegkörnyezetben történő alkalmazásuk is félreértésekre adhat okot. Ilyen rossz példaként tekinthetünk a *határelőőrzés* és a *határforgalom-ellenőrzés* szavunk használatára, mivel a két megfogalmazás rész-egész viszonyban áll egymással. A határelőőrzés egy gyűjtőfogalom, amely magában foglalja a határőrizeti tevékenységet, illetve a határforgalom ellenőrzését. A határforgalom-ellenőrzés viszont a határátkelőhelyen folytatott szolgálati tevékenység, amelynek célja az államhatáron áthaladó személyek, járművek és szállítmányok ellenőrzése abból a szempontból, hogy be-, illetve kiléptethetők-e az adott állam/térség területére vagy területéről.⁶ A határforgalom-ellenőrzés tehát a határőrizettel mellérendelő viszonyban áll, s az e két feladat ellátására hivatott szolgálati formák – útvédelkezői és határrendészeti járőr⁷ – biztosítják az államhatár jogellenes átlépésének megakadályozását.

³ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről, I. §

⁴ 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról, 62. §

⁵ 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.

⁶ Uo.

⁷ „A határrendészjárőr egy önkényesen alkotott és mindenki számára elfogadott (azaz a szakszargonba beépült) fogalomelem, hiszen a rendőrségnél alapvetően járőrszolgálat jellegéről beszélünk, amely szorosan kapcsolódik az ellátandó feladatokhoz, így például közrendvédelmi vagy közlekedésrendészeti feladatokhoz. Ennek megfelelően beszélünk közrendvédelmi járőrszolgálatról is, tehát ebből adódóan a határrendészeti feladatokhoz kapcsolódó járőrszolgálatot ellátót határrendészjárőrnek nevezhetjük.” Lásd: Vájlók–Bányai (2014) 8.

A határőrizet olyan folyamatos tevékenység, amelynek célja az államhatár jogellenes átlépésének megakadályozása, így eredményessége nem mérhető csupán számszaki adatok alapján. A határőrizet akkor is eredményes, ha biztosítja a tiltott határátlépést elkövető személyek elfogását, illetve abban az esetben is, ha megelőzi annak elkövetését, tehát maga a „fizikai” jelenlét járul hozzá a feladat követelményszerű végrehajtásához. Ezen okfejtésből egyértelműen következik, hogy ha nincs folyamatos határőrizet, akkor a pusztán jelenlétből adódó prevenciónak sincs gyakorlati érvényesülése, hiszen nincs a területen a feladatra feljogosított hatósági munkatárs. Ezt a követelményt még a technikai eszközzel (például: stabil hőkamera) történő folyamatos felügyelet alatt tartás sem tudja kiváltani, mivel ott is szükséges a reagáló erő biztosítása. A határőrizet szempontjából meghatározó szerepe van a folyamatosságnak. Mit jelent a folyamatosság: óránként, naponta, hetente vagy havonta végrehajtott tevékenységet? Csak humán erőforrás biztosítását, vagy a kor technikai, technológiai fejlettségi szintjének megfelelő eszközök és rendszerek alkalmazását? Mit is jelent valójában a határőrizet?

A határőrizeti tevékenységre úgy kell tekintenünk, mint egy rendszeremre. Tág értelemben első lépésként az integrált határigazgatást kell alapul venni. Ez a fogalom szintén elterjedt a mindennapjainkban, viszont a tartalmi elemei és azok egymásra épülő, egymást nem nélkülöző rendszeremkénti funkcionalitása már kevesebb figyelmet kap. A téma szakértői között említeném többek között Ritecz Györgyöt, Sallai Jánost, Varga Jánost⁸ és Vájlok Lászlót, akik publikációikban nagy hangsúlyt fektetnek a rendszeremek funkcionális érvényesülésének szükségességére. Ha nem rendszerszemléletű a gondolkodás, akkor az egyes elemek önálló „élete”, működése – vagy működésképtelensége – a teljes összeomlást eredményezheti, a „küldetés” sikerét, a határőrizet végrehajtását is veszélyeztetheti.⁹

A határőrizetet nemcsak a hazai határellenőrzés rendszerében kell elhelyeznünk, hanem a schengeni térség biztonsága érdekében fogantatott intézkedések rendszerében is. Ezen intézményrendszer az integrált határigazgatás, amely az egységes európai határigazgatási modellt meghatározó eszköze, s a tagállamok belső biztonságának garantálása érdekében többek között az irreguláris migráció (dokumentálatlan migráció) megelőzésében és felderítésében is hatékony eszközként funkcionál. Az integrált határigazgatás öt dimenziójából a harmadik nevesíti a négylépcsős beléptetés-ellenőrzési modellt. Ezen modell a harmadik országokban alkalmazott intézkedéseket, a szomszédos országokkal történő együttműködést, a határellenőrzést és a szabad mozgás térségében fogantatott intézkedéseket foglalja magában.¹⁰ A határellenőrzés – s benne a határőrizet – ebben a rendszerben és modellben központi, meghatározó szerepet tölt be. Fontos megjegyezni, hogy e közösségi intézkedések egymásra épülése nem csak tagállami kötelezettség, hiszen az is csak egy szegmense a rendszernek. Az irreguláris migráció elleni fellépés tehát a tagállamok tevékenységének összessége, amelyben Magyarország a közel 1100 kilométeres schengeni külső határszakaszán¹¹ folytatott határőrizeti tevékenységével meghatározó szerepet tölt

⁸ Varga (2015b)

⁹ SAS (*Schengen Acquis System*). Lásd: Ritecz–Sallai (2015)

¹⁰ *Az EU schengeni katalógusa*.

¹¹ Határellenőrzést, s ezen belül a határőrizetet is csak a határterületen, vagyis Magyarország schengeni külső határszakaszán lehet végrehajtani. A határterületet, a határterületről, valamint a határátkelőhely területére nem határátlépés céljából történő belépés és tartózkodás szabályairól szóló 330/2007. (XII. 13.) Korm. ren-

be a tagállamok belső biztonságának megteremtésében. A határőrizet vonatkozásában a Magyarországgal szemben támasztott elvárás egyszerűen úgy fogalmazható meg, hogy akadályozza meg azon személyek államhatáron történő átjutását, akik veszélyt jelentenek a tagállamok biztonságára. Ismét eljutottunk a „*hogyan?*” kérdéshez.

A határforgalom-ellenőrzés végrehajtásával ellentétben – ahol a szelektív és a differenciált határforgalom-ellenőrzés a legapróbb részletekig szabályozott, taxatív előírásainak megfelelően kell az ellenőrzést végrehajtani – a határőrizet megszervezésében és végrehajtásában a tagállamok úgymond szabad kezet kapnak, s nemzeti hatáskörben hozott döntések alapján járulnak hozzá a térség belső biztonságához. Egységes követelményként az alábbi elvárások figyelembevételével kell a határőrizetet végrehajtani: álló vagy mozgó egységek alkalmazása, kockázatelemzésen alapuló létszám és módszer meghatározása, valamint a technikai eszközök szükség szerinti alkalmazása.¹²

A határőrizet végrehajtásának eddigi vizsgálati eredményeiből azt a konklúziót vonhatjuk le, hogy Magyarországnak saját magának kell olyan rendszert működtetnie és azon döntéseket meghoznia, amelyekkel megakadályozza az államhatár tiltott átlépését. A határőrizeti tevékenység megszervezése, szakirányítása és végrehajtása a rendőrségen belül a határrendészeti szolgálati ág feladatkörébe tartozik, amely feladat- és hatáskör megfelelően szabályozott.¹³ Helyi szinten a határrendészeti kirendeltségek, illetve a magyar–horvát határszakaszon a határszakasszal és határterülettel rendelkező rendőrkapitányságok feladata a határőrizet megszervezése és végrehajtása. A gyakorlati végrehajtást bizonyos szinten nehezíti, hogy a rendőrség – a határforgalom-ellenőrzéssel ellentétben – nem rendelkezik a határőrizeti tevékenység végrehajtását szabályozó belső normával. Jelenleg e tevékenység végrehajtása alapvetően az érintett szervezeti elemeknél vezető beosztásban szolgálatot teljesítő volt határőr vagy szakirányú felsőfokú – főiskolai vagy egyetemi – határőrképzésben részt vett állomány ismeretein, gyakorlati tapasztalatain alapszik. Birtokában vannak azon tudásnak, amely úgymond a határőrizeti „szokásjog” alapján hagyományozódik a hivatásos állományon belül generációról generációra. Azt mondhatjuk, hogy a határőrizetben „nincs új a nap alatt”, szinte örök érvényűeknek tekinthetők azon elvek, amelyeknek a határőrizeti tevékenység megszervezésében és végrehajtásában érvényesülniük kell.

A határőrizeti tevékenység vonatkozásában rendszerező műnek tekinthető Sallai János: *Egy idejét múlt korszak lenyomata* című, 2012-ben megjelent könyve, illetve Gáspár László: *A Magyar Határőrség szolgálati tevékenységeire ható elvek érvényesülése és változásai 1945-től az 1980-as évekig* című, 1996-os kandidátusi értekezése.

A határőrizeti tevékenységre ható elvek „naprakésszé tételéhez” felhasznált forrásokat az irodalomjegyzék részletesen tartalmazza, de mégis fontosnak vélek két szabályzatot, és azok vonatkozó részeit kiemelni, ezzel is bizonyítva az elvek örökét és érvényesülésének/érvényesítésének létjogosultságát. Az első az 1967-ben, a Belügyminisztérium Határőrség Országos Parancsnoksága által, az ÁBTL -4.2. -10-21/25/1967/100 számon kiadott, HT-2,

delet 1. számú mellékletében felsorolt települések közigazgatási területei, a határátkelőhelyek területei és a megnyitás időtartama alatt az ideiglenes határátkelőhelyek területei alkotják.

¹² 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.

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

„Titkos” minősítésű¹⁴ határőrizeti szabályzat (*Határőrizet általános elvei, egységek tevékenység*), amely a határőrizet elvei között említi a térben és időben folyamatos határőrizetet, a mélységi határőrizetet, a határőrizet aktivitását és meglepetésszerűségét. A másik a határőrség országos parancsnokának 05/1992. számú, „Titkos” minősítésű¹⁵ parancsa a BM határőrség ideiglenes határőrizeti szabályzatának kiadásáról, amely a határőrizeti elvek vonatkozásában nem tartalmazott eltérést a HT-2 szabályzatban megfogalmazottakhoz viszonyítva. Eltérés „csak” az alkalmazott határőrizeti technikai eszközök és műszaki berendezések vonatkozásában volt. E két dokumentum jól szemlélteti, hogy függetlenül a fennálló geopolitikai, geostratégiai viszonyoktól, a rendszerváltás előtti és utáni időszak határőrizete azonos elvek alapján történt/történik. Ezen elvek hatnak napjainkban is, amelyeket részletesen kívánok ismertetni, és amelyeket publikációm fő mondanivalójának tekintek, mivel a lehetséges intézkedések meghatározó elemeiként szolgálnak.

A határőrizeti rendszernek tekinthetjük a rendőrség határrendészeti szolgálati ágához tartozó erők és eszközök összességét, valamint a belső és külső együttműködő erők – határőrizeti elveknek megfelelő – alkalmazási rendjét. Az alábbi fogalom meghatározást tartom megfelelőnek: *„egymással strukturális kapcsolatban álló és szoros kölcsönhatásban lévő alrendszerek és rendszerelemek olyan önszerveződő v. szervezett együttese, amely mind a valóságosan létező, mind az absztrakt elméleti fogalmi kategóriák, konstrukciók területén – meghatározott körülmények között a törvényszerűségek (szabályok) létezése esetén – egészként szemlélhető”*.¹⁶

A határőrizeti rendszer tehát egymásra épülő rendszerelemekből áll. A hazai határőrizeti rendszer esetében többvonalas és többlépcsős rendszer kialakítása és működtetése indokolt, amelynek felépítése és hierarchiája az alábbiakban összegezhető:

1. lépcső: e szakaszban a határrendészeti kirendeltségek (21) és a magyar–horvát határszakaszon a határszakasszal és határterülettel rendelkező rendőrkapitányságok (5) határőrizeti szolgálati tevékenységének többvonalas határőrizetét kell megvalósítani. A 26 helyi szintű szervezeti elem az illetékességi területén fejt ki határőrizeti tevékenységet. Az illetékességi területet az államhatár, az illetékességi határterület (meghatározott települések közigazgatási területei)¹⁷ jobb és a bal csatlakozási vonala, valamint a mélységi vonal (az illetékességi terület hátsó mezsgyéje) határolja. Az első lépcsőben legalább kétvonalas határőrizetet kell megvalósítani, ahol az első vonal az államhatártól számított 1–5 kilométeres „zöldhatár” övezetében, míg a második vonal az államhatártól 5–20 kilométerre eső határterületen – esetenként az illetékességi terület mélységi vonaláig terjedő határterületen – valósul meg. Az első lépcső határőrizetének megszervezésénél kiemelt figyelmet kell fordítani a kockázatelemzés alapján történő valószínű mozgási irány¹⁸ és valószínű mozgási idő¹⁹ meghatározására. A szolgálat tervezésénél és szervezésénél a valószínű mozgási irányban és

¹⁴ Az 1995. évi LXV. tv. 28. §-ára figyelemmel a minősítését megszüntették.

¹⁵ HÓR OPK 3-5/7-8/1999. számú irata alapján a minősítése „Nyílt”, 2000. 09. 14.

¹⁶ Szabó (1995) 1159.

¹⁷ 67/2007. (XII. 28.) IRM rendelet a Rendőrség szervei illetékességi területének megállapításáról.

¹⁸ Valószínű mozgási irány: a jogsértő cselekményt elkövető személy által leggyakrabban használt útvonal az államhatár jogellenes átlépésénél.

¹⁹ Valószínű mozgási idő: a jogsértő cselekményt elkövető személy megjelenésének valószínű ideje az államhatár jogellenes átlépésénél.

- időben történő folyamatos ellenőrzés alatt tartás az elsődleges kritérium. Amennyiben egy szervezeti elemnél több valószínű mozgási irány és valószínű mozgási idő is van, akkor az erővel ahhoz igazítottan kell manőverezni. A második vonalban alapvetően a természetes akadályokon történő áthaladási lehetőséget, úthálózatok kereszteződését kell ellenőrzés alatt tartani. Ebben a lépcsőben elsődlegesen a saját erők alkalmazásával kell megszervezni a határőrizeti feladatot, amelyhez igazítottan szükséges a szervezeti elem rendszeresített státuszait meghatározni.
2. lépcső: ennek keretében a schengeni külső határszakasszal rendelkező megyei rendőr-főkapitányságok (8) mélységi ellenőrzési és közterületi támogató osztályainak határőrizeti tevékenységét kell megszervezni és biztosítani. A 2. lépcsőnek szerves összhangban kell lennie az 1. lépcső határőrizeti rendszerével, arra épülve, azt kiegészítve kell működni, alapvetően az érintett megyei rendőr-főkapitányság határterületen kívüli illetékességi területén az ország mélységének irányába. A feladat ellátásához a megyei rendőr-főkapitányság saját erejét kell alkalmazni.
 3. lépcső: az országos hatáskörrel rendelkező Készenléti Rendőrség állományával, elsősorban a Rendészeti Igazgatóság Mélységi Ellenőrzési Osztályának alkalmazásával kell biztosítani az országon áthaladó irreguláris migrációs útvonalak ellenőrzés alatt tartását. A feladat ellátásához „országos szintű” állományt kell biztosítani.

A 2. és a 3. lépcsővel kapcsolatosan fontos megjegyezni, hogy a schengeni külső határterületen kívül végrehajtott ellenőrzés, amely az ország területén jogellenesen tartózkodó személyek felfedésére irányul, fogalmilag és tartalmilag is a mélységi ellenőrzést jelenti,²⁰ amely egyben a négylépcsős beléptetés-ellenőrzési modell negyedik lépcsője, a szabad mozgás térségében foganatosított intézkedés. A mélységi ellenőrzés felfogható a határőrizeti rendszer önálló lépcsőjének, illetve a lépcsők részeként is. A mélységi ellenőrzést a fogalom tartalmi elemei alapján csak azon szervezeti elemek tudják végrehajtani, amelyek nem rendelkeznek schengeni külső határterülettel.

Amennyiben a határőrizeti rendszer eredményességét kell meghatározni, akkor a rendszer felépítéséből és működtetéséből adódóan azt a konklúziót vonhatjuk le, hogy az államhatártól távolabb, a 2. vagy 3. lépcsőben elfogott tiltott határátlépést elkövető személy is a rendszer követelményszerű működését mutatja. Az e két lépcsőben realizált elfogások számának az államhatártól való távolság növekedésével egyenes arányban kell csökkennie. Tehát a rendszer követelményszerű működését mutatja, ha minél távolabb vagyunk az államhatártól, annál kevesebb személy, elsődleges migráns (akit korábban még nem voltak intézkedés alá tiltott határátlépés miatt) elfogására kerül sor. Minden ilyen elfogásnál vizsgálni kell azt is, hogy az 1. lépcső határőrizeti rendszerében milyen objektív és szubjektív negatív befolyásoló tényezők voltak, amelyek nem biztosították az elfogás realizálást, s a következtetések levonása után, ha szükséges, akkor vezetői intézkedést kell tenni a „helyreállításra” vagy módosításra. Az ilyen jellegű visszacsatolásnak nem lehet elsődleges célja a személyi felelősség megállapítása, mert az romboló hatással van a határőrizeti rendszer végrehajtó állomány általi működtetésére. A vizsgálatnak a gyengeségekre és veszélyekre kell rávilágítania, amelyeket a legrövidebb időn belül meg kell szüntetni.

²⁰ 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról, 65. §

A határőrizeti rendszer vezetői döntések alapján működtethető, amely vezetői döntéseknek összhangban kell lenniük a határőrizeti elvekkel is. A határőrizeti elvek – hasonlóan a határőrizeti rendszer elemeihez – a határőrizetre folyamatosan hatással lévő törvényszerűségek, amelyek gyakorlati érvényesülése biztosítja az államhatár követelményszerű, megbízható őrizetét, illetve a rendelkezésre álló erők és eszközök célirányos alkalmazását. Csak az elvek együttes érvényesülése tudja biztosítani a rendszer működését. Lehetnek olyan szélsőséges helyzetek, amikor az adott körülmények szükségessé teszik az elvek közötti súlyozást, de ilyen esetekben sem elfogadható azon gyakorlat kialakítása, amely egy-egy elv teljes „megszüntetését” eredményezi. Az alábbiakban azon alapelvek rövid tartalmi feldolgozását tartom célszerűnek, amelyek meghatározó jelentőséggel bírnak a határőrizeti rendszer működése és a vezetői döntések meghozatala szempontjából.

- A térben és időben folyamatos határőrizet elvének érvényesítése során elsősorban az adott szervezeti elem határőrizeti erőinek és eszközeinek kockázatelemzésen alapuló, a tiltott határátlépést elkövető személyek valószínű mozgási irányához/irányaihoz és valószínű mozgási idejéhez igazított, a működési terület teljes egészére kiterjedő alkalmazását jelenti. A folyamatosság csak abban az esetben érvényesíthető, ha azonnal képes reagálni a jogsértő cselekményt elkövető személyek térbeli, időbeli és módszerbeli változásaira.
- A mélységi szintű határőrizet elve akkor fejtheti ki hatását, ha megvalósul az előzőekben részletezett többlépcsős és többvonalas határőrizeti rendszer, amelynek során az államhatártól távolodva folyamatosan csökken az alkalmazott humán erőforrás létszáma, valamint a feladat ellátását támogató műszaki és technikai eszközök száma. Garantálni kell az erők és eszközök egymásra épülését, egymással való kiegészítését. Ezen elvnél kell leginkább érvényesülnie annak, hogy egy rendőrség van. A feladat végrehajtása szempontjából nincsenek egyéni szervezeti érdekek – határrendészeti kirendeltségi, rendőrkapitánysági, megyei rendőr-főkapitánysági –, hanem egy közös cél van, amelynek érdekében mindenkinek a saját lehetőségeihez és képességeihez mérten kell hozzáadnia tudását.
- A határőrizet aktivitásának elve szoros összefüggésben van a térben és időben folyamatos határőrizet elvével, mivel a tiltott határátlépés elkövetéséről rendelkezésre álló információk – megtörtént, illetve várható vagy előkészítés alatt álló – a folyamatos elemzésük és értékelésük következtében a vezetési funkciók közül azon döntések meghozatalát szolgálják, amelyek az erők és eszközök szükséges mértékű, adott kockázathoz, fenyegetettséghez és sebezhetőséghez²¹ igazított alkalmazását hivatottak meghatározni. A vezetőnek kiemelt figyelmet kell fordítania a humán és technikai tartalékképzésre és annak helyes alkalmazására.

²¹ Kockázat: „A külső határok igazgatása szempontjából a kockázat a külső határokon esetlegesen jelentkező fenyegetettség nagyságának és valószínűségének függvénye, amelynek elhárítása érdekében a határokon, valamint az EU területén hozott megfelelő intézkedések hatást gyakorolnak a belső biztonságra, a külső határok biztonságára.” Fenyegetettség: „A külső határon jelentkező nyomás vagy erő definíciójaként határozható meg. A fenyegetettséget ennek mértéke és valószínűsége jellemzi” Sebezhetőség: „Egy fenyegetettség enyhítéséhez szükséges adott rendszer kapacitásként határozható meg. A sebezhetőség azokat a határokon vagy az EU-n belül meglévő tényezőket jelenti, amelyek esetlegesen növelhetik vagy csökkenthetik a fenyegetettség nagyságát vagy valószínűségét.” Frontex (2015) 108–110.

- A határőrizet meglepetésszerűségének elvét napjainkban egyre nehezebb a gyakorlatban érvényesíteni, mivel a tiltott határátlépést elkövető személyek segítőknek (embercsempészek, embercsempész-hálózatok) elsődleges érdeke, hogy „valós idejű” információkkal rendelkezzenek az adott határszakasz határőrizeti rendszeréről. Az alkalmazott technikai eszközök helyéről, az azok által ellenőrzés alatt tartható területekről, az aktuális határrendészjárőrök számáról, járőrözési körzetéről, járőrútvonaláról szükséges információk megszerzése érdekében „figyelőket” alkalmaznak, s ennek következtében az aktuális határőrizeti rendszerelemek álcázása és rejtése szinte megvalósíthatatlan. Ezen negatív befolyásoló körülmények ellenére a meglepetésszerűséget szolgálja a megtévesztő intézkedések alkalmazása. Ilyen intézkedés lehet a rendelkezésre álló erők minimális részének a valószínű mozgási irányon kívüli alkalmazása, a tervezett járőrözési körzetek kerülőútvonalon történő elfoglalása, a szolgálatba lépés nem kirendeltségen történő végrehajtása, a rendőri jelleggel nem rendelkező szolgálati gépkocsik folyamatos cseréje a helyi szervezeti elemeknél, a szolgálati gépkocsik nem egymás utáni rendszámozásának biztosítása. A vezetőnek részletesen ismernie kell a helyi szervezeti elem illetékességi területének, a terepszakaszoknak a határőrizetre gyakorolt hatásait, azok jellemzőit (fedett, részben fedett, nyílt, sík, dombos), megközelítési lehetőségeit (talajszerkezet, annak járhatósága), amelyeket a határőrizet előnyére tud fordítani.
- Az erő kifejtés összpontosításának elve akkor érvényesíthető a vezető által, ha készségi szinten tudja a rendelkezésre álló saját erőket, és szükséges mértékben a területi erőket – a korábban a 2. lépcső kapcsán jelzett módon – a valószínű mozgási irányban/irányokban és időben koncentráltan alkalmazni. Ez az erőösszpontosítás nem teremthet olyan helyzetet, amikor csak az említett irányok és időintervallumok ellenőrzés alatt tartása valósul meg, hiszen egy ilyen rendszer könnyen kiismerhető, s a jogsértő cselekményt elkövető személyeket a módszer, a helyszín és az időpont megváltoztatására ösztönzi. A teljes határszakasz őrizetére hangsúlyt kell fektetni a szolgálattervezés és szervezés során. Kockázatelemzés alapján súlyozni kell egyes határszakaszokra, ahol a rendelkezésre álló erők jelentős – de nem teljes – részének erőösszpontosítását kell érvényesíteni. A humán erőforrás mellett természetesen a rendelkezésre álló műszaki és technikai eszközöket is az ismertetett elv szerint kell alkalmazni. A napi feladat végrehajtása során, amikor a tiltott határátlépést elkövető személyek száma nem kiugró – vagyis nem tömegesen jelennek meg a tiltott határátlépést elkövető személyek –, akkor az országos szintű erőösszpontosításra nem lehet szükség; elegendő a helyi és a területi erők és eszközök koncentrációja, a határőrizet 1. és 2. lépcsőjének működtetése.
- A mindenoldalú biztosítás elvének érvényesülése és érvényesítése olyan hozzáadott értéket képvisel a határőrizeti rendszer működtetésében, amelynek hiánya esetén nincs valós realitása a határőrizet megvalósulásának. Az alkalmazott eszközök folyamatos rendelkezésre állásának biztosítását és meghibásodás esetén azonnali pótlását, illetve javíttatását nem a lehetőségek függvényében, hanem alapvető követelményként kell megvalósítani. A gazdasági funkcionális szervek mindennapi tevékenységének részét kell képeznie a mindenoldalú biztosításnak, és nem mint „belső együttműködőnek”, hanem a határrendészeti szolgálat szerves részeként kell tevékenykedniük az adott feladat végrehajtásában. A feladat végrehajtását biztosító eszközök rendelkezésre állása

mellett kiemelt figyelmet kell fordítani az állomány járandóságának időben történő biztosítására, az elvégzett munkáért járó javadalmazás juttatására.

A vezetői döntések és intézkedések meghozatala során ezen elvek gyakorlati érvényesítése biztosítja azt, hogy „normál” helyzetben a határőrizeti rendszer garantálja a tiltott határátlépést elkövető személyek elfogását és eljárás alá vonását. De milyen lehetőségei vannak a vezetőknek, és milyen intézkedések foganatosítása lehetséges abban az esetben, ha a tiltott határátlépést elkövető személyek nagy számban vagy tömegesen jelennek meg a „zöldhatáron”? A 2015-ös tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet nem olyan jelenség, amelyhez hasonlóval – természetesen nem ekkora mértékben – hazánk még ne találkozott volna. A második világháború után a magyar–csehszlovák államhatáron 1946–1947-ben alakult ki menekültügyi válsághelyzet. A krízis létrejöttét befolyásoló politikai körülményektől függetlenül, a határrendi kérdések vonatkozásában az akkor alkalmazott eljárásokat, a nyilvántartásba vételt, illetve az anyagi támogatást Fórizs Sándor tudományos publikációi²² részletesen tartalmazzák.

A tiltott határátlépést elkövető személyek számának növekedése esetén – azzal arányosan – elsődleges vezetői feladat a humán erőforrás és a technikai támogatás biztosítása, átcsoportosítása, amelyet fontossági sorrendben az alábbiak szerint indokolt és célszerű végrehajtani annak érdekében, hogy más területeken se keletkezzen biztonsági deficit, és az alapfeladatok követelményszerű ellátása is biztosított maradjon.

A belső erők átcsoportosításának lehetőségei:

- kirendeltségen belüli átcsoportosítás (minimális a lehetősége);
- amennyiben az adott megyének nem a teljes schengeni külső határszakasza érintett, akkor egyéb, megyén belüli határrendészeti kirendeltségről/kirendeltségekről és rendőrkapitányságokról;
- amennyiben az adott megyének a teljes schengeni külső határszakasza érintett, akkor megyén belüli rendőrkapitányságokról;
- a Készenléti Rendőrség állományának alkalmazása;
- a schengeni külső határszakasszal nem rendelkező megyei rendőr-főkapitányságok állományából;
- a schengeni külső határszakasszal rendelkező megyei rendőr-főkapitányságok állományából (elsődlegesen nem a határrendészeti kirendeltségekről, kivéve a hatósági ügyintézői feladatok ellátására);
- a csapatszolgálati századok állományának alkalmazása (ideiglenes szervezeti elem).

A külső erők bevonásának lehetőségei:

- a Frontex²³ fókuszponti irodákon a létszám növelésének kérése;
- a Frontex gyorsreagálású határvédelmi csapatok alkalmazásának kérése;²⁴

²² Fórizs (2014); uó (2015)

²³ A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról.

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 863/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról.

- a polgárőrségi létszám növelésének kérése az érintett térségben;
- két- és többoldalú nemzetközi egyezmények/kapcsolatok alapján megerősítő erő fogadása más országokból²⁵ (például humán erőforrás biztosítása a visegrádi országok által);
- a Magyar Honvédség állományának alkalmazása.

A Magyar Honvédség vonatkozásában szükséges kiemelni, hogy nem minden esetben hajthat végre határőrizeti feladatot. „*A menedékjogról szóló törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején közreműködés 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.*”²⁶ A menedékjogról szóló törvény²⁷ rendelkezése alapján a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetésére az országos rendőrfőkapitány és a menekültügyi hatóság vezetőjének javaslata alapján kerülhet sor. A bevezetés alapjául a Magyarországra érkező, menekültkénti elismerésüket kérők vagy a tranzitónában tartózkodók száma, illetve valamely település közbiztonságát, közrendjét vagy a közegészségügyet közvetlenül veszélyeztető körülmény fennállása szolgálhat. Fontos megjegyezni, hogy a Magyar Honvédség erői csak azon a területen alkalmazhatók, ahol a kormány a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet kihirdette. A kihirdetés alapjának nincs relevanciája a végrehajtható feladatok vonatkozásában. A határőrizeti feladatok ellátása során kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy a Magyar Honvédség által kirendelt erők a saját állományukba tartozó, kijelölt parancsnok vezetésével hajtják végre feladatukat. Mivel nem a rendőrség alárendeltségébe kerülnek a katonák, ezért a határőrizet megszervezése során az eredményesség szempontjából meghatározó szerepe van a szolgálattervezés összehangolásának és a folyamatos együttműködés biztosításának. A közös feladat-végrehajtás során a rendőrség adott szintű vezetőjének igyekeznie kell azon gyakorlatot megvalósítani, hogy a helyi erőkkel vegyes járőrpárokat alakítsanak, mert az adott határszakasz ismerete nélkül nincs reális esély a tiltott határátlépést elkövető személyek elfogására. Mind a közös, mind az önálló szolgálat ellátása esetén is tisztázni kell a hatásköröket és az utasítások adásának rendjét, amelyet minden eligazítás során meg kell határozni. A katona intézkedési jogosultsága és kötelezettsége is szabályozott, amelyet a rendőrségi vezetőnek a szolgálat tervezésénél és szervezésénél is érvényesítenie kell.

Az adott helyzethez igazodó mértékű megerősítő erő alkalmazása nem jelenti a határőrizeti rendszer felépítésének módosítását. Annak minden elemét továbbra is működtetni kell, összhangban a határőrizet elveivel. Ezzel együtt viszont az elsődleges cél továbbra is az államhatár közelében történő elfogások realizálása, így a megerősítő erő alkalmazását elsődlegesen az 1. lépcsőben, az első vonalra koncentráltan, de a második vonal életben tartásával indokolt tervezni. Az erő-összpontosításnak az elfogások realizálása mellett a prevenciót is szolgálnia kell, látható jelét mutatva annak – üzenetként a tiltott határátl-

²⁵ Varga (2015a)

²⁶ 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről, 36. § h)

²⁷ 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról, 80/A. §

lépést elkövetni szándékozó személyeknek –, hogy nincs reális esély az elfogás nélküli határátlépésre.

A rendőri vezető felelőssége, hogy a rendelkezésre álló megerősítő állományt milyen feladatra alkalmazza az adott határőrizeti rendszerben, amellyel adott esetben a területi és határrendészeti szakmai ismeretekkel nem rendelkező állomány tevékenységét is változtatatosan, a motiváltság fenntartásával, a szakmai sikerélmény megélésének lehetőségével tudja tervezni és szervezni. A megerősítő erők alkalmazásának lehetséges területei:

- határőrizeti feladatok végrehajtása, a járőrsűrűség növelése (vegyes járőrparók alkalmazása, gyalogos és gépkocsizó járőrözés, nyílt és rejtett figyelés);
- kíséresi, őrzési, szállítási feladatok ellátása (nem igényel határrendészeti végzettséget) – e tevékenységek végrehajtásánál a folyamatos határőrizet biztosítása érdekében kiemelt szakmai kritérium, hogy ne a határőrizeti feladatot végrehajtó állomány végezze, hanem külön, erre a feladatra szolgálatba vezényelt személyek;
- a technikai eszközök üzemeltetése (stabil és mobil hőkamera üzemeltetésére célirányos, rövid idejű felkészítés biztosításával);
- a tartalékállomány folyamatos képzése a nem várt számú, tiltott határátlépést elkövető személyek megjelenése esetén, az azonnali reagálóképesség érdekében;
- hatósági ügyintézési feladatok ellátása:
 - ruházat- és csomagátvizsgálás (szűrő- és vágóeszköz, okmány);
 - adatrögzítési feladatok (adatlap, fénykép, ujjlenyomat);
 - idegenrendészeti meghallgatói feladat.

A ruházat- és csomagátvizsgálást már az elfogást követően, a szállítás előtt is végre kell hajtani. Meg kell akadályozni, hogy az elfogást, őrzést vagy szállítást foganatosító állományt támadás érhesse az eljárás alá vont személyek részéről.

A humán erőforrás biztosításánál a rendőri vezetőknek az állomány elhelyezésével kapcsolatos logisztikai biztosítást is meg kell oldaniuk. A határrendészeti feladatok ellátása természetesen az államhatárhoz köthető, ahol döntő többségében kisebb települések közigazgatási területein kell a szolgálatot teljesíteni. Ez a körülmény viszont azt eredményezi, hogy nincs a rendőrségnek – illetve más kormányzati szerveknek, társhatóságnak sem – olyan objektuma, amely alkalmas lehet a megerősítő állomány elhelyezésére. Ezen logisztikai biztosítás sarkalatos kérdés a feladat végrehajtásában. Hiába áll rendelkezésre az országban megfelelő létszámú, vezényelhető/átcsoportosítható állomány, ha alkalmazása az elhelyezés hiánya miatt nem biztosítható. A megerősítő állomány logisztikai biztosítása során a rendőri vezetőknek az alábbi szempontokat kell alapvetően szem előtt tartaniuk, és azokra megoldást találniuk:

- az elhelyezési, munka- és pihentetési feltételek kialakítása és folyamatos fenntartása:
 - hálókörletek kialakítása (elsődlegesen rendőrségi vagy társhatósági, illetve kormányzati²⁸ objektumok);
 - külső szálláshelyek igénybevétele esetén elsődlegesen az államhatárhoz legközelebb található szolgáltatókat kell igénybe venni, majd az elhelyezendő

²⁸ A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben az ingó és ingatlan vagyontárgyak ideiglenes igénybevételét részletesen szabályozza a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény, 80/B és 80/D §

létszám növelése esetén az ország mélységébe haladva, a szolgálatteljesítés helyétől távolodva is el lehet szállásoltatni az állományt (a szolgálat helyétől távoli elhelyezés azonban többletköltséget jelent);

- külső szálláshely igénybevétele esetén törekedni kell arra, hogy a teljes étkeztetést is biztosítsa a szállásadó, garantálva a szükséges – rendőrségi normában meghatározott – mennyiségű és minőségű ételt (ne legyen különbség az egyes elhelyezési körülmények miatt);
- közös helyiségek kialakítása és biztosítása a szolgáltatón és pihenőidőn kívüli szabadidő kulturált eltöltésére;
- amennyiben a szolgálat ellátására ezen objektumokból indul és oda is érkezik vissza az állomány, akkor a fegyverek tárolására, a töltés-ürítés végrehajtására, eligazításra, beszámoltatásra, képzésre, a technikai eszközök tárolására, karbantartására alkalmas helyiségek kialakítása és folyamatos rendelkezésre állásának biztosítása;
- a szolgálati gépjárművek tárolására a folyamatos őrzés lehetőségét biztosító terület kialakítása, amely sok jármű „rendezett”, biztonságos ki- és beállást lehetővé tevő tárolására alkalmas;
- a szolgálati gépkocsik tankolási lehetőségének, szolgálat után a tele tankkal történő elhelyezésének biztosítása;
- az állomány élelmezésének biztosítására (szükség esetén a szolgálatellátás helyén, saját vagy külső beszállító igénybevételével úgy, hogy ne legyen mennyiségi és minőségi különbség);
- az állomány egészségügyi ellátásának biztosítása.

A humán erőforrás megerősítésével együtt gondoskodni kell a műszaki és technikai eszközök rendelkezésre állásáról is. A speciális határrendészet-technikai eszközök egy területen történő összpontosítása a gyakorlatban sajnos azt jelenti, hogy a határrendészeti szolgálattól – nem az érintett schengeni külső határszakaszról – kell átcsoportosítani, s ez biztonsági deficitet jelent az elvonás helyén. Ennek oka az, hogy a Magyarország schengeni külső határszakaszának őrzését szolgáló technikai eszközök beszerzése szinte csak európai uniós forrásból valósult/valósul meg, a schengeni térség belső biztonságának garantálása érdekében, az integrált határigazgatási rendszer működőképességének elősegítéséért. Az európai uniós támogatás viszont nem engedélyezi a tartalékképzést, s ez azt eredményezi, hogy csak a napi használathoz szükséges eszközök állnak rendelkezésre, s csak engedéllyel lehet a beszerzés helyétől eltérő helyen alkalmazni²⁹ azokat. A technikai eszközök átcsoportosítási/megerősítési lehetőségei alapvetően az alábbiak szerint alakulnak:

- az adott határszakaszon telepített stabil hőkamerák lefedettségének – a be nem látott határszakaszok ellenőrzés alatt tartásának érdekében – kiegészítése mobil hőkamerák³⁰ alkalmazásával;

²⁹ Ha a beszerzés céljával megegyező az alkalmazás, csak más helyen, akkor bejelentési kötelezettsége van a rendőrségnek; ha a céltól eltérő az alkalmazás, akkor engedélyeztetni kell, illetve ebben az esetben visszafizetési kötelezettsége is keletkezhet a rendőrségnek.

³⁰ A rendőrségen belül mobil hőkamerákkal csak a határrendészeti szolgálattal ág rendelkezik a schengeni külső határszakaszon, a magyar–horvát határszakasz kivételével.

- a mobil hőkamerák átcsoportosítása/biztosítása:
 - amennyiben az adott megyének nem a teljes schengeni külső határszakasza érintett, akkor megyén belül;
 - a schengeni külső határszakasszal rendelkező megyei rendőr-főkapitányságokról;
 - a Frontextől kért mobil hőkamerák alkalmazása;
 - két- és többoldalú nemzetközi egyezmények/kapcsolatok alapján biztosított hőkamerák alkalmazása;
- a kézi hőkamerák átcsoportosítása (a cél minden járőrpár ellátása):
 - a mobil hőkamerákhoz hasonló átcsoportosítás/biztosítás;
- a kézi éjjellátók átcsoportosítása (a cél minden járőrpár ellátása):
 - a mobil hőkamerákhoz hasonló átcsoportosítás/biztosítás, kiegészítve azzal, hogy ilyen eszközzel a schengeni belső határszakasszal rendelkező megyei rendőr-főkapitányságok is rendelkeznek, így azok átcsoportosításával is számolni kell;
- járőrgépkocsik, terepjáró képességgel rendelkező szolgálati gépkocsik, csapatszállító kibuszok, nagybuszok, teherautók átcsoportosítása/biztosítása:
 - amennyiben az adott megyének nem a teljes schengeni külső határszakasza érintett, akkor megyén belül más határrendészeti kirendeltségről/kirendeltségekről és rendőrkapitányságokról;
 - amennyiben az adott megyének a teljes schengeni külső határszakasza érintett, akkor megyén belül a rendőrkapitányságokról;
 - a Készenléti Rendőrségtől;
 - a schengeni külső határszakasszal nem rendelkező megyei rendőr-főkapitányságoktól;
 - a schengeni külső határszakasszal rendelkező megyei rendőr-főkapitányságoktól (elsődlegesen nem a határrendészeti kirendeltségekről);
 - a Frontextől kért járművek alkalmazása;
 - két- és többoldalú nemzetközi egyezmények/kapcsolatok alapján biztosított járművek alkalmazása;
- a határőrizet folyamatos légi támogatásának biztosítása:
 - rendőrségi tulajdonú helikopterek alkalmazása;
 - honvédségi tulajdonú helikopterek alkalmazása;
 - bérelt helikopterek, határőrizeti célú repülőgépek alkalmazása;
 - a Frontextől kért légi járművek alkalmazása;
 - két- és többoldalú nemzetközi egyezmények/kapcsolatok alapján biztosított légi járművek alkalmazása;
 - pilóta nélküli légi járművek alkalmazása.

Fontos területet képeznek a tiltott határátlépést elkövető személyek számának emelkedése esetén hozott vezetői intézkedések, amelyek egyrészt a humán erőforrás megerősítésének, szolgálatellátásának biztosításával és a megerősítő állomány létszámával összhangban lévő technikai eszközök rendelkezésre állásával, másrészt az elfogott és eljárás alá vont, tiltott

határátlépést elkövető személyek elhelyezésével, ellátásával kapcsolatosak.³¹ Ezen intézkedéseknek alapvetően az alábbiakat kell magukban foglalniuk:

- külső gyűjtőpontok kijelölése és működtetése közvetlenül az államhatár mellett, az elfogott személyek összegyűjtésére, rövid idejű (2–3 óra), egy helyen történő ellenőrzés alatt tartására:
 - megfelelő létszámú hivatásos állomány biztosítása az őrzési feladatok ellátására, valamint az elszállítás előtti ruházat- és csomagátvizsgálásra (szűrő- és vágóeszköz);
 - mobil mellékhelyiségek biztosítása;
 - az indokolt elsődleges egészségügyi ellátás feltételeinek biztosítása (sérült, fertőző beteg);
 - hiányos ruházat elsődleges pótlási lehetőségének kialakítása;
 - elsődleges ételmiszer-ellátmány biztosítása azoknak, akik leromlott fizikai állapotban vannak, illetve gyerekeknek, függetlenül attól, hogy az eljárás alá vont személynek az eljárás kezdetétől számítva mikor kell először ételt biztosítani;
 - folyadék folyamatos biztosítása;
- belső gyűjtőpontok kialakítása és működtetése, lehetőség szerint a hatósági ügyintézés (regisztráció) – jellemzően a határrendészeti kirendeltségek – közelében, maximum 24 (+12) óra időtartamú tartózkodásra:
 - saját, illetve bérelt épület kialakítása, működtetése;
 - megfelelő létszámú hivatásos állomány biztosítása az őrzési, rendfenntartási, nyilvántartási feladatok ellátására;
 - a kommunikáció biztosítása érdekében tolmács igénybevételének biztosítása;
 - közműszolgáltatások biztosítása;
 - fekhely biztosítása (ágy, takaró);
 - mellékhelyiségek, tisztálkodási lehetőségek kialakítása;
 - áttekinthető, nyomon követhető működési rend kialakítása és fenntartása;
 - az eljárás alá vont személyek nyilvántartása;
 - az eljárás alá vont személyek mozgásának nyomon követése (szektorok kialakítása);
 - élelem biztosítása (belső ellátással, külső beszállítótól történő megrendeléssel), kiosztása, különös figyelemmel:
 - a gyerekek, várandós anyák, betegek és öregek szükségleteire;
 - étkezési szokásokra (vallási, nemzetiségi);
 - folyadék folyamatos biztosítása;
 - hiányos, nem megfelelő ruházat pótlása;
 - szükség esetén kapacitás bővítése sátrakkal (huzamosabb idejű működtetésre alkalmas kialakítással).

Amennyiben az elfogás helye szerinti határrendészeti kirendeltségen az idegenrendészeti eljárás maximális áteresztőképességre bővített lehetőségei ellenére sem biztosított a jogszabály adta időkeretek közötti ügyintézés, akkor az ország más rendőri szervezeti elemeihez

³¹ Szintén vezetői feladatként jelentkezik a külföldiekkel szembeni idegenellenesség folyamatos monitorozása az állomány körében. Lásd erről bővebben: Görbe Attiláné Zán (2014)

szükséges átszállítani elsődlegesen azon személyeket, akik menekültkénti elismerésük iránti kérelmet terjesztenek elő. E rendőri szervezeteknél rendelkezésre áll a megfelelően felkészült állomány, biztosítottak a technikai és informatikai feltételek, az elhelyezési kapacitás, illetve a menekültügyi ellátás lefolytatására történő átadás. Az átszállított személyek regisztrációja a fogadó szervnél történik meg.³² A határőrizet végrehajtására és a humán erőforrás alkalmazására jelentős hatással van a több száz kilométerre történő szállítások végrehajtása, mivel jelentős erőt köt le a kísérési feladat és a szállítandó személyek összeállításának dokumentálása, őrzése és felszállítása. A szállítások végrehajtásának tervezése és szervezése, valamint a vezetői intézkedések során az alábbi szempontokra kell kiemelt figyelmet fordítani, azzal a kitételrel, hogy ezek nem határrendészeti szakmai feladatok, hanem gazdaságiak, amelyek hatással vannak a határrendészeti feladat végrehajtására:

- rendőrségi buszok átcsoportosítása és alkalmazása, gépkocsivezetővel együtt (ez jelentősen korlátozott lehetőséget biztosít, mivel a megerősítő erők szállítását kell e kapacitással elsődlegesen biztosítani);
- külső személyszállítási kapacitás felmérése, elsődlegesen az elszállítás helyszínének környezetében, majd másodlagosan a fogadó szerv szerinti szervezeti elem környezetében (amennyiben az elszállítás helyszínén nincs több kapacitás, akkor a célhelyszínről lehet megrendelni a járművet, ahol figyelemmel kell lenni a rendelkezésre állás idejére a tervezett szállítás kezdetére);
- a nagy távolságok miatt az átszállításoknál figyelemmel kell lenni a járművezetők vezetési idejére, kötelező pihenőidejére, szükség esetén váltósofőrt kell biztosítani/kérni;
- az átszállított személyek állampolgárság szerinti kockázati besorolásához igazodó kísérő személyzet biztosítása, figyelemmel az oda- és visszaút időtartamára (szükség esetén az állomány pihentetésére, cseréjére az érkezés helyszínén);
- a járművek futásteljesítményének, műszaki állapotának folyamatos ellenőrzése, a típusra jellemző meghibásodások kockázatelemzés alapján történő prognosztizálása, tartalékalkatrész-rendelések előkészítése, egyeztetése a forgalmazóval (ez meghibásodás esetén szinte azonnali javítást biztosít).

A tiltott határátlépést elkövető személyek számának emelkedése esetén foganatosítható vezetői intézkedések egyrészt az elfogásokat és a hatósági ügyintézkedést szolgálják, másrészt viszont az elkövetések számának csökkenését – mint prevenciót – hivatottak biztosítani. Abban az esetben viszont, ha nincs lehetőség e személyek számnak csökkentésére – figyelemmel az Európai Unió vonatkozó menekültügyi szabályozására, amely adott esetben az irreguláris migrációt „ösztonzi” –, akkor csak a mesterséges akadály kiépítése marad alternatív megoldásként. A mesterséges akadály önmagában nem jelenti a jogsértő cselekmények megszűnését, hanem csökkenti azok elkövetőinek számát, és lassítja a mozgásukat. Ilyen mesterséges akadály nem példa nélküli Magyarországon, s függetlenül attól, hogy milyen politikai indíttatástól vezérelve történik a kialakítása, a cél az, hogy megakadályozza az államhatár tiltott átlépését. *„Ma, amikor Bécs felé autózunk, és elhagyjuk Győrt, az autópálya két oldalán a korabeli magasfigyelők, elektromos jelzőrendszer (EJR) helyett szélgenerátorok fogadnak. Ha néhol elhagyott magasfigyelőbe botlunk, tapasztaljuk, hogy*

³² A tanulmánynak nem része az egyes eljárások tartalmi elemeinek feldolgozása, így azokat nem érintem.

lassan csak hírmondója marad a korabeli »vasfüggönynek«. Mára teljesen természetesnek tűnik, ha szabadon felmegyünk a Kőszeg-közeli Írott-kőre, vagy meglátogatjuk a közvetlenül a határ mellett lévő Szent Imre templomot Rönökön, netán pihenünk, csónakázunk a Fertő tavon.”³³ De sajnos nem volt ez mindig így! A vasfüggöny³⁴ része volt Magyarország déli határszakasza, ahol – a Jugoszláviával határos szakaszon – 610 km hosszan, míg nyugaton, az Ausztriával közös határszakaszon 350 kilométer hosszan építették ki a határzárát. A totális határőrizeti rendszert 1949-től a magyar–jugoszláv határszakaszon kezdték kiépíteni (ennek része volt a sokat vitatott aknamező is), majd folytatták a magyar–osztrák államhatáron is. A politikai viszonyok változásának hatására a magyar–jugoszláv határon 1956 végére az aknamezőt felszedték, illetve a drótkadályokat is felszámolták, de a magyar–osztrák határon megmaradtak egészen 1965-ig, amikor az aknamező helyett a „szelíd vasfüggöny” részeként az elektromos jelzőrendszer³⁵ (SZ–100) telepítésével és üzemeltetésével kívánták megakadályozni az államhatár jogellenes átlépését.

A Határőrség Országos Parancsnokának jelentése szerint³⁶ az SZ–100 típusú jelzőrendszer nyomvonalának létrehozása nagy mezőgazdasági földterületek kisajátításával járt, amiért a telepítés óta a Belügyminisztérium évente 15–18 millió, a határőrség pedig további 5–7 millió forint kártérítést fizetett folyamatosan. A műszaki utak karbantartása, a gyomtalanítás, a drótcseré, a természeti károk helyrehozása és az egyéb javítási munkálatok, valamint a járulékos költségek miatt évente 22–25 millió forintba került az elektromos jelzőrendszer fenntartása. Megépítése után, a kezdeti időszakban jelentős eredményeket hozott, a határőrizet eredményessége több mint 96%-os volt, mivel nagy pontossággal jelezte a határsértők áthaladását, és ezáltal lehetőséget adott a gyors reagálásra, továbbá a határsértők nem ismerték a működését, és féltek tőle, mivel úgy vélték, hogy nagyfeszültségű elektromos áram fut a kerítésben. A több mint húszéves működési tapasztalatok alapján megállapítható, hogy a rendszer stabil elemei közismertté váltak, egy idő után nem biztosították a meglepetésszerűséget, működésük kiszámíthatóvá, így leküzdhetővé vált, emellett működtetésük és javíttatásuk jelentős összegeket emésztett fel. E szakmai szempontok is a felszámolás melletti döntést erősítették, amelyre 1989-ben került sor.

Dr. Rainer Geppert, a Hanns-Seidel Alapítvány Külkapcsolatok Intézetének igazgatója az 1999-ben, a határnyitás tizedik évfordulójára megjelent könyv előszavában a következőképpen fogalmazott: „*A függöny eltűnt, és ezzel új fejezet kezdődött az európai történelemben. E fejezet első oldalait a magyarok írták. Tíz év telt el azóta, hogy 1989 nyarán Magyarország megnyitotta határait. Tíz éve, hogy az elképzelhetetlen láthatóvá vált... A könyv emlékeztet és figyelmeztet. Mindez soha többé nem fordulhat elő!*”³⁷ Hasonló gondolatokat fogalmaztak meg a határnyitás húszéves évfordulója alkalmából kiadott mű szerzői

³³ Sallai (2012) 9.

³⁴ A tanulmányban nem célozom a „vasfüggöny” kialakításának körülményeit, illetve működtetésének szempontjait vizsgálni, mert számos tudományos mű foglalkozik ezzel a kérdéssel – többet én is említék –, amelyeket szíves figyelmébe ajánlok mindenkinek.

³⁵ Az elektromos jelzőrendszer az akkori szóbeszéddel ellentétben nem „nagyfeszültségű áram kerítésbe vezetését” jelentette, hanem a gyengeáramú, 24 voltos egyenáramot „hordozó” drótok elvágása vagy összeérése jelezte a rendszer „támadását”, és emberre nézve nem volt életveszélyes. Ezt a rendszert csak a magyar–osztrák határon építették ki.

³⁶ BM Hír. OPK0022/431987. sz. jelentése. Budapest, 1987. október 5-én.

³⁷ Zsiga (1999) 7.

is, akik közül egy vezető beosztású határőr, Samu István gondolatait ajánlom mindenki figyelmébe, ő ugyanis aktív résztvevője volt a vasfüggöny utáni határőrizet megteremtésének: „Számunkra, határőrök számára a vasfüggöny lebontása nem annyira fizikai munkát jelentett, sokkal inkább egész addigi gondolkodásunk, hozzáállásunk, a határőrizetről alkotott elképzelésünk és megszokott eljárásaink átalakulását jelentette. Ennek bizonyítéka, hogy a vasfüggönnyel együtt élő és az azt lebontó nemzedék képviselői tervezték meg, irányították és hajtották végre a magyar határok uniós és schengeni csatlakozását.”³⁸

Miért tartottam fontosnak röviden bemutatni a rendszerváltás előtt működő fizikai határzárát? Természetesen azért, hogy jelezzem: hasonlóan a határőrizeti elvekhez, a tiltott határátlépés mesterséges, fizikai akadályokkal történő megakadályozása sem volt ismeretlen Magyarországon. Hazánk volt az első ország, amely a vasfüggöny lebontásával új fejezetet nyitott az európai polgárok szabad mozgásában, s 2015-ben is Magyarország tette meg az első lépést az európai polgárok biztonságának megteremtése érdekében. Mit jelent ez a határőrizetre és a vezetői intézkedésekre nézve?

A kormány döntése alapján 2015-ben első lépésben a magyar–szerb államhatár teljes hosszában, majd a magyar–horvát határszakaszon is határőrizeti célú ideiglenes kerítés,³⁹ illetve a zöldhatár átjárhatóságának megszüntetése érdekében határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár kiépítésére került sor⁴⁰ a tömeges mértékű migráció megakadályozása érdekében. Az ideiglenes biztonsági határzár fizikai megvalósítása mellett jogi védelmet is kapott, mivel annak átlépése, megrongálása, illetve az építési és karbantartási munkák akadályozása bűncselekménynek minősül. A határőrizet vonatkozásában olyan módszerbeli változtatást kellett végrehajtani és kell fenntartani, amely garantálja e bűncselekmények azonnali felderítését és a tiltott határátlépés elkövetésének megakadályozását. A rendelkezésre álló erők és eszközök összpontosítását az első vonal előretolásával, közvetlenül az ideiglenes biztonsági határzár melletti manőverúton kell végrehajtani. Továbbra is biztosítani kell valamennyi határőrizeti elv érvényesülését, és az ideiglenes biztonsági határzárát a határőrizeti rendszer statikus elemének kell tekinteni.

Felhasznált irodalom

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről.

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról.

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

67/2007. (XII. 28.) IRM rendelet a Rendőrség szervei illetékességi területének megállapításáról.

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről.

30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról.

³⁸ Fixl (2009) 4.

³⁹ 1401/2015. (VI. 17.) Korm. határozat a rendkívüli bevándorlási nyomás kezelése érdekében szükséges egyes intézkedésekről.

⁴⁰ 1665/2015. (IX. 21.) Korm. határozat a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelése érdekében szükséges további intézkedésekről.

- 1401/2015. (VI. 17.) Korm. határozat a rendkívüli bevándorlási nyomás kezelése érdekében szükséges egyes intézkedésekről.
- 1665/2015. (IX. 21.) Korm. határozat a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelése érdekében szükséges további intézkedésekről.
- A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1458818997475&uri=CELEX:32004R2007> (letöltve: 2016. 03. 14.)
- Az EU schengeni katalógusa. Külső határellenőrzés. Kiutasítás és visszafogadás. Ajánlások és legjobb gyakorlatok.* Európai Tanács, 2009. március 19. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=ST%207864%202009%20INIT> (letöltve: 2016. 03. 14.)
- 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. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32006R0562> (letöltve: 2016. 03. 14.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 863/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004//EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1458818997475&uri=CELEX:32007R0863> (letöltve: 2016. 03. 14.)
- Fixl Renáta (szerk.) (2009): *A vasfüggöny léte és vége.* Hanns-Seidel Alapítvány, Budaörs.
- Fórizs Sándor (2014): Tragédia az államhatáron. *Hadtudomány*, 24. évf. 1. elektronikus sz.
- Fórizs Sándor (2015): Menekültügyi válsághelyzet 1947-ben. *Belügyi Szemle*, 63. évf. 2. sz.
- Frontex (2015): *Útmutató a kockázatelemző egységek részére, a CIRAM (közös integrált kockázatelemzési modell) 2.0 verziójának alkalmazásához szükséges szerkezeti felépítés és eszközök.* Magyar fordítás. Forrás: ORFK Rendészeti Főigazgatóság.
- Görbe Attiláné Zán Krisztina (2014): *Migráció – előítélet – idegenellenesség. Előítélet-kutatás a belügyi ágazatban.* NKTK, Budapest.
- Magyarország Alaptörvénye. (2011. április 25.) http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968.248458 (letöltve: 2016. 03. 14.)
- Ritecz György – Sallai János (2015): *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei.* Hanns-Seidel Alapítvány, Budaörs.
- Sallai János (2012): *Egy idejét múlt korszak lenyomata. A vasfüggöny története.* Hanns-Seidel Alapítvány, Budapest.
- Szabó József (szerk.) (1995): *Hadtudományi lexikon.* Magyar Hadtudományi Társaság, Budapest.
- Vájlok László – Bányai Balázs (2014): *Határrendészeti járőrszolgálat.* Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest.
- Varga János (2015a): A nemzetközi együttműködés lehetőségei az illegális migráció rendőrségi kezelésében. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Migráció és rendészet.* MRTT, Budapest.
- Varga János (2015b): Az Integrált Határigazgatás európai uniós rendszere. *Hadtudományi Szemle*, 8. évf. 3. sz. 169–175.
- Zsiga Tibor (1999): *A „vasfüggöny” és kora.* Hanns-Seidel Alapítvány, Budapest.