

HATÁRFORGALOM-ELLENŐRZÉSI TECHNOLÓGIA KONTRA KÖZOKIRAT-HAMISÍTÁS

Balla József

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
BUDAPEST



SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

HATÁRFORGALOM-ELLENŐRZÉSI TECHNOLÓGIA KONTRA KÖZOKIRAT-HAMISÍTÁS

Szerző:

Balla József

Szerkesztette:

Balla József

Lektorálta:

Nagy Attila igazságügyi okmányszakértő

A kézirat lezárásának dátuma:

2018. augusztus 31.

Kiadó:

Nemzeti Közsolgálati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú,
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt
keretében készült el és jelent meg.

© Dr. Balla József, 2020
© Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés
és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem
reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel,
azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

ELŐSZÓ	5
BEVEZETÉS	6
I. FEJEZET: A közokirat-hamisítással kapcsolatos fontosabb alapfogalmak	8
II. FEJEZET: Határforgalom-ellenőrzés főbb állomásai 1990-ig	13
III. FEJEZET: Schengeni elvek szerinti határforgalom-ellenőrzés	19
IV. FEJEZET: Úti okmányok elfogadása és azok „fejlődése”	28
V. FEJEZET: Határforgalmi adatok és közokirat-hamisítási adatok elemzése	35
BEFEJEZÉS	43
FELHASZNÁLT IRODALOM	44

ELŐSZÓ

Az úti okmányok megfelelő szintű hamisítás elleni védelme, illetve az ellenőrzést végző hatóságok oldaláról azok eredetiségének és érvényességének vizsgálata kiemelt jelentőséggel bír mind Magyarország, mind a teljes schengeni térség biztonságára, amely az irreguláris migráció elleni fellépés meghatározó eleme a határátkelőhelyeken végzett határforgalom-ellenőrzése során.

Magyarországon, a zöldhatár őrizetében bevezetett szigorító intézkedések (jogi, technikai, humánerőforrás gazdálkodás) az irreguláris migrációt a határátkelőhelyek irányába is terelik, ahol megnövekedhet a hamis és hamisított úti okmányokkal történő átlépési kísérleteknek a száma.

A prevenció, a határforgalom ellenőrzését végző állomány helyzeti tudatosságának, reagálási képességének fokozása érdekében is szükséges az úti okmányok hamisítási módszereinek vizsgálata és azok tendenciaszerű változásainak elemzése, az aktuálisan alkalmazott határforgalom-ellenőrzési technológiák biztonságra gyakorolt hatásának megközelítéséből és a biztonsági elemek „fejlődésének” aspektusából.

Jelen kismonográfiában, 1989 – a rendszerváltozás előtti időszaktól – és 2017 közötti időintervallumban vizsgálom Magyarországon, a határforgalom-ellenőrzés során alkalmazott ellenőrzési technológiákat, az ellenőrzött személyek számának és az alkalmazott úti okmányok hamisítási módszereinek számszerűsített adatai alapján. Hipotézisem szerint a határforgalom-ellenőrzés tartalmi elemeinek módosítása jelentős hatással van a közokirat-hamisítások felfedésének számszaki alakulására és összetételére, ezzel együtt a biztonságra. Az ellenőrzéseknek olyan tartalommal kell bírniuk, hogy biztosíthassák az okmányhamisítások felfedésének lehetőségét. Véleményem szerint nem elegendő a biztonsági elemekkel megfelelő szinten védett úti okmányok alkalmazása, ha az ellenőrzési technológia nem teszi lehetővé, illetve szükségessé azok vizsgálatát.

Választ kapunk arra a kérdésre is, hogy az úti okmányok biztonsági elemeinek a kor technikai és technológiai fejlettségével összhangban lévő korszerűsítései milyen hamisításbeli módosulásokat eredményeznek, és arra is, hogy az ellenőrzést végző állománynak milyen ismereteket kell legalább készségi szinten elsajátítania ahhoz, hogy garantálni tudják a schengeni térség biztonságát.

Személyes célom, hogy a választott témát ebben a rendszerező műben hagyományozzam az utókorra és biztosítsak egy olyan tudományos értékű alkotást, amelyre alapműként tekinthetnek, mivel ebben a kérdéskörben még nem volt ilyen jellegű kutatás. Ezen túlmenően az oktatásban is hiánypótló produktumot képviselhet a kismonográfia, mivel eddig még nem készült hasonló jellegű elemző, rendszerező mű a témában.

A Szerző

BEVEZETÉS

Napjainkban egyre nagyobb hangsúlyt kap és a mindennapi életünk szerves részévé vált a biztonságunk megőrzése, a biztonságunk garantálása. De mit is jelent ez a biztonság? Egy statisztikai érték vagy egy emberi érzés, meggyőződés? A leginkább előtérbe helyezett és általánossá váló kifejezés a szubjektív biztonságérzet, amely megközelítés középpontjában maga az ember áll. A biztonság az ő szemszögéből kerül „megítélésre”, azon szempontok alapján, hogy a lakókörnyezetében, munkahelyén, utazásai közben milyen, a biztonságra, biztonságára veszélyes cselekményekről hall, mivel találkozik vagy esetleg válik szenvedő alanyává. A biztonság garantálásának célja az, hogy se közvetett, se közvetlen módon ne kerüljünk kapcsolatba jogsértő cselekményekkel. A *Magyar Értelmező Kéziszótár* (Pusztai, 2003) a biztonság fogalmát veszélyektől mentes, zavartalan állapotként határozza meg. A *Hadtudományi Lexikon* részletesebb meghatározást ad, amikor az alábbiak szerint fogalmaz:

„A biztonság egyéneknek, csoportoknak, országoknak, szövetségi rendszereknek olyan állapota, helyzete (és annak tudati tükröződése), amelyben kizárható vagy megbízhatóan kezelhető az esetlegesen bekövetkező veszély, illetve adottak az ellene való eredményes védekezés feltételei.” (Szabó, 1995: 144.) –,

A kérdés csupán az, hogy hol is kezdődik számunkra a biztonság? Magyarországon, 2007. december 21. mérföldkővet jelentett a határellenőrzésben, mivel ekkor lett több kelet-közép-európai országgal a schengeni térség teljes jogú tagja, aminek eredményeként szárazföldi schengeni belső határain megszűnt a határellenőrzés. (2007/801/EK tanácsi hat.) A légi határellenőrzésnél, a belső légi járatok határforgalom-ellenőrzésének megszüntetésére 2008. március 29-én került sor.

A határellenőrzés egy gyűjtőfogalom, amely elsődlegesen a határőrizeti tevékenységet, illetve a határforgalom ellenőrzését foglalja magában. Az államhatár őrzése a határ őrizetét, a határőrizetet jelenti, amely tevékenységet a határterületen folyamatos szolgálati tevékenységgel kell végrehajtani. [30/2011. (IX.21.) BM rend. 62. §] Az államhatár őrzete tehát magát a „zöldhatár” őrizetét jelenti, ami az átkelőhelyek közötti határszakasz folyamatos ellenőrzés alatt tartására terjed ki. A határforgalom-ellenőrzés viszont a határátkelőhelyen folytatott szolgálati tevékenység, amelynek a célja az államhatáron áthaladó személyek, járművek és szállítmányok ellenőrzése azzal a céllal, hogy végrehajtható-e a be-, illetve kiléptetés az adott állam/térség területére vagy területéről.

Egy országnak/térségnek elsődleges célja, hogy a területére csak olyan személyek beutazását engedélyezze, akik nem veszélyeztetik a közrendet és a közbiztonságot, a lakosság szubjektív biztonságérzetét. Ezen kívánt cél elérésének eszközeként tekinthetünk a határbiztonságra.

„Határbiztonság:

(1) A nemzetbiztonság egyik legrégebbi és legfontosabb eleme, amely biztosítja a területi integritást, és garantálja, hogy a határok védelmet biztosítsanak a veszélyeztető hatásoktól, az ellenséges erők-től, akik a lakosság vagy az állam számára veszélyt jelentenek.

(2) Olyan megelőző, visszatartó, szabályozó és ellenőrző jellegű, nemcsak az államhatárhoz köthető koordinált, komplex tevékenységek, intézkedések és magatartások által létrejövő, létező állapot, helyzet, amely az érintett országra, illetve a közösségre nézve potenciális veszélyt jelentő, vagy nemkívánatos személyek, tárgyak, technológiák be (át) jutási esélyének szintjét mutatja.” (RL, 2008)

Szűkebb értelemben véve egy ország biztonsága a határellenőrzéssel kezdődik, ahol az államhatár jogszerű átlépése elsődlegesen a határátkelőhelyen/határátkelőhelyeken biztosított. A határforgalom-ellenőrzés során alkalmazott ellenőrzési technológia közvetlen hatást gyakorol az egységnyi idő alatt átléptetett személyek számára, a jogsértő cselekmények elkövetési „hajlandóságára” és azok felfedési arányára is. Az ellenőrzés tartalmi elemei jelentős hatással vannak/lehetnek a közokirat-hamisítások felfedésére. A végrehajtandó ellenőrzési elemeknek olyan szerves egészet kell alkotniuk, hogy minden szituációban, körülmény között biztosítsák az okmányhamisítások felfedésének lehetőségét. Nem elegendő a biztonsági elemekkel megfelelő szinten védett úti okmányok alkalmazása, ha az ellenőrzési technológia nem teszi szükségessé azok vizsgálatát, illetve az ellenőrzésért felelős személy nem képes azok vizsgálatára és nem állnak fent az ellenőrzés megfelelő technikai feltételei. Az úti okmányok biztonsági elemeinek, a kor technikai és technológiai fejlettségével összhangban lévő korszerűsítése követelményszerűen magával hozza az ellenőrzési oldal szükségszerű változtatását. Az okmányelemek fejlődése ok-okozati összefüggésben van az alkalmazandó ellenőrzési technológiával/mechanizmussal. Az ellenőrzést végző személyeknek készségi szinten kell elsajátítaniuk és alkalmazniuk azon ismereteket, amelyek garantálni tudják a hamis okmányok felfedését és a schengeni térség biztonságát. Ezen ismeretek birtokában nem reagáló, hanem preventív határforgalom-ellenőrzést kell folytatni.

A szakmai tudás értékének megőrzése, a tudás avulásának megakadályozása, a tudás folyamatos aktualizálása érdekében fogalmazta meg már 2000-ben az Európai Közösségek Bizottsága a „MEMORANDUMOT” (MEMORANDUM, 2000) az egész életen át tartó tanulásról, amely a folyamatos önképzés és továbbképzés felértékelődését erősítette meg. A tudás megszerzése és szinten tartása, természetesen, kiemelt hatással van a határrendészeti területén dolgozó hivatásos szolgálatot teljesítő állományra is. (Molnár–Balla, 2017) Ezen tanulási „igény” és „szükséglet” egyik célorientált szegmenséhez járul hozzá a közokirat hamisítás ok-okozati összefüggéseinek vizsgálata, elemzése és értékelése is.

I. FEJEZET

A közokirat-hamisítással kapcsolatos fontosabb alapfogalmak

Adminisztratív védelem: a biztonsági okmányokkal kapcsolatos eljárásban az igazgatási folyamatba épített, az ügyintézés és ügykezelés során alkalmazandó előírások, intézkedések, továbbá az eljárást támogató informatikai rendszerben az adatkezelésre vonatkozó adatvédelmi és adatbiztonsági követelmények összessége. Elektronikus biztonsági okmány esetében az adminisztratív védelem körébe tartozik az informatikai rendszer védelmének az a része is, amelyben az elektronikus biztonsági okmány elektronikus funkciói működnek. [86/1996. (VI. 14.) Korm. rend.]

Belív: a könyv/könyvecske formátumú biztonsági okmány (pl. útlevel) meghatározó részét alkotó kötészetileg összetartozó egysége, az ismétlődő belső lapoldalak összessége, amely általában a határátléptető bélyegzőlenyomatok, valamint az arra jogosult hatóságok hivatalos bejegyzéseinek elhelyezésére ad lehetőséget.

Bélyegzőlenyomat-hamisítás: az a hamisítási módszer, amely során a hamisító, a hitelesség látszatát keltve, a bélyegző jogos tulajdonosa tudta, illetve beleegyezése nélkül bélyegzőlenyomatot készít azzal a céllal, hogy az ellenőrzésre jogosult hatóságok szolgálati személyeit megtéveszse.

Biankó okmány: egy biztonságtechnikailag eredeti okmány, amelyet nem az arra jogosult hatóság állít ki. Az okmány legyártását követően, a kitöltetlen okmányt illetéktelen személyek illegális módon szerzik meg (esetleg lopás útján), és azt jogellenesen kitöltik, amely kitöltés nem felel meg az arra jogosult hatóság által meghatározott formai és tartalmi követelményeknek, így készítenek tartalmilag hamisított okmányt. Ebben az esetben az okmány minden eleme – a kitöltés és érvényesítés/hitelesítés kivételével – eredeti.

Biometria:

- (1) Az élőlények, azok testrészei, valamint életfolyamataik kvantitatív vizsgálata, illetve statisztikai összehasonlítása, tudományos feldolgozása során keletkező adat.
- (2) Az embernek, egy vagy több egyedi fizikai vagy viselkedési jellemzőjének mérésén alapuló azonosítása.
- (3) Mérhető testi, illetve viselkedésbeli jellemvonások, amelyek mérése alkalmas arra, hogy egy személy azonosságát ellenőrizni lehessen.
- (4) Az ember valamilyen olyan jellemzőjének, adottságának a felhasználása az azonosítás során, amely személyenként egyedi, ugyanakkor elektronikus úton is jól feldolgozható és a biometrikus azonosítás során ezekkel az emberi jellemzőkkel történik a személy azonosítása.

Biztonsági okmány: a természetes és jogi személyekkel, tárgyakkal, objektumokkal közvetlen vagy közvetett kapcsolatban lévő olyan speciális technológiával készült, védelemmel ellátott irat, amely tulajdonosának (birtokosának) személyét hitelesen igazolja vagy jogosultságok gyakorlását, illetve kötelezettségek teljesítését teszi lehetővé, valamint az irat jogszerűtlen, illetve rendeltetésellenes használata nemzetbiztonsági, közbiztonsági, bűnügyi, igazgatási vagy nemzetgazdasági érdekeket súlyosan sérthet. [86/1996. (VI. 14.) Korm. rend.]

Differenciált ellenőrzés: a határforgalom-ellenőrzés végrehajtásáért felelős szervezet azon tevékenysége, amikor a szelektív ellenőrzés érvényesítése mellett, a kockázati besoroláshoz igazodó ellenőrzési módszer, eszköz és körülmény megválasztásával, utaskategóriánként eltérő tartalommal történik az ellenőrzés végrehajtása.

Dokumentációkészítés: az a tevékenység, amelynek során az elektronikus okmánynyilvántartó rendszerek – FADO, iFADO, PRADO, NEKOR – feltöltése, valamint az állomány okmányhamisításokra vonatkozó ismereteinek javítása, illetve az ezzel összefüggő elemzések-értékelések végrehajtása érdekében a rendészeti és bűnügyi tevékenység keretében felfedett egyes jogellenes cselekményeket digitálisan rögzítik.

Elektronikus biztonsági okmány: informatikai adathordozót tartalmazó biztonsági okmány, amely adathordozón tárolásra kerülnek azon személyes és biometrikus adatok, amelyek biztosítják a közvetlen kapcsolatot a biztonsági okmány és annak tulajdonosa között, valamint elősegíti a kétséget kizáró személyazonosság megállapítását. Általánosan használt megfogalmazás szerint ezeket az okmányokat nevezik „chipes” okmányoknak.

Elektronikus okmánynyilvántartó rendszer: az eredeti, a hamis és hamisított úti, személyazonosító és egyéb jogosultságot igazoló okmányok biztonsági elemeinek, valamint a közokirat hamisításokkal kapcsolatos információk leírására és képi megjelenítésére szolgáló elektronikus adatbázis a személyazonosítás és okmányellenőrzés végrehajtására jogosult személy részére.

FADO (False and Authentic Documents Online – Hamis és Eredeti Okmányok Online Rendszere): olyan európai uniós rendszer, amely eredeti, hamis és hamisított úti, személyazonosító és egyéb jogosultságot igazoló okmányok biztonsági elemeinek leírásait, valamint közokirat-hamisításokkal kapcsolatos információkat tartalmaz, azok képi megjelenítéseivel együtt. Az adatbázisban tárolt adatok nagy része minősített, ezért a tagállamok tisztviselőinek hozzáférése korlátozott.

Fényképcseré/arkképcseré: az okmány tartalmi hamisításának azon módja, amikor az okmány valós/eredeti tulajdonosának fényképét/arkképét az okmányt felhasználni szándékozó, nem az okmány eredeti tulajdonosának fényképére/arkképére cserélik azzal a céllal, hogy az ellenőrzés során, az ellenőrzést végző tisztviselőt megtévesszék.

Fiktív okmány: a hamis okmányok egy sajátos típusát jelentő nem eredeti okmány, amelyet kifejezetten visszaélés céljából készítenek, állítanak ki, azért, hogy az ellenőrzés során, az ellenőrzést végző tisztviselőt megtéveszték. A fiktív okmány kétségtelenül érvénytelen okmány – amely többek között az államhatár átlépésére, vagy más jogosultság gyakorlására, sem jogosítja fel a „tulajdonosát”. A szó latin jelentéséből is következik, hogy ezen okmány képzelt, állítólagos okmány, amelynek nincs eredeti változata – tehát emiatt nem az utánzat kategóriába tartozik –, de megjelenésében próbálja legteljesebb mértékben megközelíteni a biztonsági okmányok minőségét (pl. New Utopia Pincipality, Atlantis Königreich, Waveland stb.).

Hamisított okmány: az okmánnyal történő visszaélés leggyakoribb és legváltozatosabb formája. Olyan módszer, amikor nem az okmány teljes – valamennyi okmányelemének – utánzása történik, hanem annak csak egyes részének/részeinek a megváltoztatása, esetleg utánzása valósul meg. Ez a hamisítási módozat az eredeti okmány egyes elemeinek az illetéktelen megváltoztatását jelenti, azzal a céllal, hogy az ellenőrzés során az ellenőrzést végző tisztviselőt megtéveszték az okmány eredetiségét illetően.

Határátléptető bélyegző: a határforgalom-ellenőrzés során a harmadik ország állampolgárának útlevelét, úti okmányát határátléptető bélyegzőlenyomattal kell ellátni annak érdekében, hogy a határátlépés helye, iránya és ideje egyértelműen megállapítható legyen, amely biztosítja a schengeni térség területén történő tartózkodás pontos meghatározását.

Határellenőrzés: az államhatáron, a közösségi „Schengen norma” és az azon kívüli nemzeti norma előírásainak megfelelően és azok alkalmazásában végzett, a határforgalom-ellenőrzésből és határőrizetből álló, valamint az ezeket támogató és kiegészítő tevékenységeket magában foglaló komplex folyamat.

Határforgalom-ellenőrzés: a határátkelőhelyeken végzett ellenőrzés annak megállapítására, hogy a személyek, beleértve az azok birtokában lévő közlekedési eszközöket és tárgyakat, beléptethetőek-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt. (2016/399 EU parlamenti és tanácsi rend. 2. cikk)

Határrend:

- (1) Olyan állapot, amelyben két vagy több szomszédos állam közös határán és annak közelében a kölcsönösen elismert, elfogadott, két- vagy többoldalú szerződésekben rögzített, úgynevezett rendezett viszonyok uralkodnak.
- (2) Mindazon kötelezettségek és jogok szoros egységben, kölcsönösen történő érvényesülése, amelyek a – vonatkozó egyezményekben meghatározott – határmenti jó viszonyok fenntartása érdekében a szomszédos államokat egymással szemben terhelik, illetve megilletik. Megvalósulása mindkét érintett állam önkorlátozása által történik és magában foglalja az esetlegesen bekövetkező jogsértések megelőzésére, megakadályozására, a már bekövetkezettek rendezésére irányuló összehangolt tevékenységet. A határrend szoros összefüggésben van az adott állam területi felségjogával.
- (3) Rendezett határmenti viszony, amelynek fenntartása – nemzetközi szerződés vagy jogszabály alapján – a szomszédos államokat egymással szemben megillető jogok és kötelezettségek kölcsönös tiszteletben tartásán alapszik.

iFADO (Intranet False and Authentic Documents Online – Intranet Hamis és Eredeti Okmányok Online Rendszere): a FADO második szintje, amely korlátozott tartalmú információt biztosít az eredeti, hamis és hamisított úti, személyazonosító és egyéb jogosultságot igazoló okmányok biztonsági elemeinek leírásairól, valamint a közokirat-hamisításokkal kapcsolatos információkról, azok képi megjelenítéseivel együtt. Az adatbázisban tárolt információk nagy része szolgálatellátás során alkalmazható, így a tagállamok hozzáférése szélesebb körű.

Közokirat-hamisítás: közokirat hamisítást követ el az, aki:

- a) hamis közokiratot készít vagy közokirat tartalmát meghamisítja,
- b) hamis, hamisított vagy más nevére szóló valódi közokiratot felhasznál,
- c) közreműködik abban, hogy jog vagy kötelezettség létezésére, megváltozására vagy megszűnésére vonatkozó valótlán adatot, tényt vagy nyilatkozatot foglaljanak közokiratba. [2012. évi C. törvény 342. § (1)]

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

Szelektív ellenőrzés: a határforgalom-ellenőrzés végrehajtásáért felelős szervezet azon tevékenysége, amikor az államhatáron átlépésre jelentkező személy és adott esetben a birtokában/felügyelete alatt lévő jármű, szállítmány ellenőrzését, kockázatelemzés alapján, a kockázati indikátorok és profilok meghatározásával, az utas- és járműkategóriák, továbbá általánosított ismérvek, információk, gyanúokok figyelembevételével, a kockázati besoroláshoz igazodó – veszélyesség mértékének megfelelő – szétválasztással hajtja végre.

Totális ellenőrzés: a határforgalom-ellenőrzés olyan ideológiai és politikai elveken nyugvó végrehajtása, amely a polgári demokráciából érkező személyek ellenségként történő kezelésén és a magyar állampolgárok utazásának korlátozásán alapult. Ezen ideológiai felfogás következtében mindenkit, minden viszonylatban és irányban, minden alkalommal alapos ellenőrzésnek vetettek alá. (Kiss, 1992)

PRADO (Public Register of Authentic travel and identity Documents Online – Eredeti úti és személyazonosító

okmányok nyilvános Online Adatbázisa): a FADO harmadik szintje, amely interneten elérhető és korlátozott tartalmú információt biztosít az eredeti úti, személyazonosító és egyéb jogosultságot igazoló okmányok biztonsági elemeiről. Az adatbázisban tárolt adatok nem minősítettek, így mindenki számára szabadon, korlátozás nélkül hozzáférhetők.

Rendészeti célú személyazonosítás: az ellenőrzés alá vont személy és az általa személyazonosításra átadott okmány közötti közvetlen kapcsolat megállapítása az arckép/fénykép, a személyes adatok és a rögzített biometrikus azonosító által az ellenőrzés helyszínén, az ellenőrzés folyamatába építetten és azonnali válaszadással az azonosságra vagy eltérésre. (Balla, 2013)

Személycsere: a „hamisítás” azon típusa, amely a fondorlat kategóriájába tartozik, mert az eredeti okmányban lévő fényképet/arcképet, valamint a személyes adatokat – amelyek hasonlóak az okmányt felhasználni szándékozó, de nem az okmány eredeti tulajdonosának fényképével/arcképével és életkorával – változtatás nélkül, illetve az okmányt felhasználni szándékozó személynek az okmányban található fényképhez/arcképhez igazításával használják fel. A személycsere célja, hogy az ellenőrzés során, az ellenőrzést végző tisztviselőt megtévezzék. A veszélye abban rejlik, hogy az ellenőrzést végző tisztviselő személyazonosító készségén múlik a személyazonosítás sikere, amennyiben nem áll rendelkezésre a biometrikus adatok alapján történő azonosítás lehetősége. (Balla, 2016a)

Személyazonosítás eszközszerkezetes követelményrendszere (biometria): az ellenőrzéshez szükséges technikai és informatikai feltételek, valamint eszközök és hálózatok összessége, vagyis az eszköz legyen képes a személyazonosítást végrehajtani, így különösen az alábbi szempontokat foglalja magában:

- a megoldandó feladathoz célorientáltan illeszkedjen, vagyis felesleges alkalmazásokat ne tartalmazzon (feladatorientált felépítés);
- extrém időjárási körülmények között (szélsőséges hideg vagy meleg, magas páratartalom, vertikális és horizontális gyorsulás stb.), folyamatos mintavételezés, illetve a mintának nagyszámú maszkal történő összevetése (1:N) esetén is üzembiztosan működjön (működési stabilitás);
- egyszerűen, a felhasználótól megkövetelt speciális képességek nélkül működjön (felhasználóbarát). (Balla, 2013)

Személyazonosítás módszerszerkezetes szempontrendszere (biometria): az ellenőrzés végrehajtásának eljárásrendjét, metodikáját jelenti, amely biztosítja a személyazonosítás végrehajtását, így különösen az alábbi szempontokat foglalja magában:

- mindenkinél alkalmazható (egyetemesség);
- eltérő helyszíneken, azonos eredményességgel végrehajtható (stabil és mobil módon: közúti, vasúti, vízi és légi határátkelőhelyen; közúton; épületekben), (helyszíntfüggetlenség);
- eltérő ellenőrzési körülmények között is végrehajtható (éjszaka és nappal; jó és rossz megvilágítás esetén; változó időjárási paraméterek, eltérő hőmérsékleti viszonyok), (körülmenyfüggetlenség);
- az ellenőrzés folyamatában zajlik (beépülés a rezsimbe);
- belső biometrikus azonosítás alapján történik (nehéz eltulajdoníthatóság);
- higiéniai szempontok figyelembevételével kerül végrehajtásra: az azonosításhoz használt eszköz és az azonosítandó személy közötti kontaktmentes kapcsolaton alapul (érintésnélküliség);
- nem eredményezi az ellenőrzési idő jelentős növekedését (időkorlát);
- eredménye azonnali, csak két lehetséges kimenetel van („GO – NO GO”: elfogadás – elutasítás). (Balla, 2013)

Tartalmi hamisítás: Valamely arra feljogosított hatóság által jogszerűen kiadott biztonsági okmányban, a kiadó hatóság engedélye nélkül, az okmány kiadását követően jogtalanul végrehajtott változtatások. Fajtái: fénykép/ arcképcsere, mechanikai-vegyi törlés, törlés, átírás, hozzáírás.

Utánzott (hamis) okmány: a hamisítás azon típusa, amikor egy létező okmány minden elemét „lemásolva”, az okmány gyártására/gyárttatására és kiállítására jogosult hatóság tudta és beleegyezése nélkül készítenek okmányt azzal a cézzal, hogy az ellenőrzés során az ellenőrzést végző tisztviselőt megtévezzék. Az utánzott (hamis) okmány valamennyi okmányeleme utánzat, nem tartalmaz eredeti okmányelemet.

II. FEJEZET

Határforgalom-ellenőrzés főbb állomásai 1990-ig

A „határrendészet” kifejezés több mint 110 éves múltra tekint vissza, azzal ellentétben, hogy nagyon sokan úgy vélekednek ezen fogalomról, hogy az európai uniós integrációs folyamat részeként, a schengeni csatlakozás eredményeként „meghonosodott” terminus. Ez joggal feltételezhető abból a megközelítésből, hogy Magyarországon a határőrizeti és határforgalmi szakterület 2004-es összevonásának időpontjától került „ismét” a Határőrség kifejezés tárába. Ezzel a feltevéssel ellentétben az 1907-ben kiadott *Határrendészeti Kézikönyv* (Pavlik–Laky, 1907: 404) ad írásos bizonyítékot, amely forrás a Magyar Királyi Határrendőrség, a bevándorlás, a kivándorlás, az útlevél s ezekkel összefüggő törvények és rendeletek gyűjteményének tekinthető.

Az 1903. évi határrendészeti törvénycsomag részeként elfogadott 1903. évi VIII. törvénycikk rendelkezett az első önálló határrendészeti szervezetről a Magyar Királyi Határrendőrségről, amely feladatai között szerepelt a határforgalom-ellenőrzésének végrehajtása is az alábbi megfogalmazással:

„a) a határon átkelők figyelemmel kísérése, a határ mentén felmerülő, államrendészeti szempontból fontosabb mozzanatokról és eseményekről tájékozásszerzés és az észleleteknek az illetékes hatósággal való közlése;” [1903. évi VIII. tv.]

Szintén ennek a törvénycsomagnak a keretében valósult meg első ízben az úti okmányokra vonatkozó egységes szabályozás. Az útlevélügyről szóló 1903. évi VI. törvénycikk 1904. augusztus 01-én lépett hatályba. Az útlevélügy szabályozásának célja leginkább csak a miniszteri indoklásból következtethető:

„Habár az útlevélnek napjainkban – midőn a költözködés és a forgalom szabadága majd minden államban elismerést nyert – nincs meg többé az a jelentősége, mellyel akkor bírt, midőn még a nemzetek közti érintkezés mindenféle korlátoknak és zaklató ellenőrzésnek volt alávetve, mégis mint személyazonosság és állampolgárság igazolására szolgáló okmány még jelenleg is kiváló fontossággal bír, minélfogva úgy az egyes állampolgároknak, mint magának az államnak is érdekében áll, hogy az útlevél elnyerés feltételei és módzatai, a hatóságok illetékessége szabatosan megállapíttassék, s az egész útlevélügy megfelelően szabályoztassék.” [1903. évi VI. tv.] (Eredeti írásmód – B. J.)

Ezen indoklás elemzésének eredményeként azt a konkrét megállapítást lehet tenni, hogy az útlevélnek nem volt jelentősége a határforgalom ellenőrzése során. Az kizárólag csak a személyazonosság megállapítását és az állampolgárság igazolását szolgálta, illetve biztosította az egységes tartalmi és formai megjelenést. A megállapításnak bizonyos értelemben ellentmond Nagy György kutatási eredménye, aki szerint:

„Az ellenőrzés korai időszakában a katonai határőrizettel a totális ellenőrzésre törekedtek. Az Osztrák–Magyar Monarchia idején a kettősség érvényesült, egyrészt a totális ellenőrzés a Monarchia külső határán, másrészt a formális ellenőrzés a Monarchia országai között.” (Dr. Nagy, 1994: 89.)

Az ellentmondás, valójában csak látszólagos, mivel mind a két állítás igaz. A Monarchia külső határain a kivándorló személyekre útlevel kötelezettség volt érvényben, rájuk a kivándorlásról szóló 1903. évi IV. törvénycikk rendelkezései vonatkoztak, amely meghatározta, hogy:

„Minden kivándorlónak abba az államba szóló utlevéllel kell ellátva lennie, a melybe kivándorolni szándékozik.” [1903. évi IV. tv.c.]

Az útlevel az alábbi kötelező adatokat tartalmazta:

„Az utazó nevét, annak megjelölését, hogy az illető magyar állampolgár, továbbá állását vagy foglalkozását, lakhelyét, korát, személyleírását, annak az államnak vagy világrésznek megjelölését, hová az utazás tervezetlik, továbbá az esetleges utitársaknak nevét, korát, személyleírását s az útlevel tulajdonosához való viszonyát, végül az útlevel érvényességének időtartamát.” [1903. évi VI. tv.c. 10. §]

Annak ellenére, hogy az útlevel kiállításának szinte egyetlen kézzelfogható célja a személyazonosság megállapítása volt, az útlevel nem tartalmazta a tulajdonos fényképét, abban csak a személyleírás szerepelt. A személyazonosság kétséget kizáróhoz „közele” megállapításához a személyleírás túlságosan általánosnak tűnt, mivel több személyre is ráillő megfogalmazású lehetett. Az okmány eredeti tulajdonosa és az okmányt ellenőrzésre átadó személy közötti közvetlen kapcsolat megállapításának elsődleges „eszközének” – abban a korban – a fénykép alkalmazása bizonyult volna, amely hiányosságot az útlevel gyakorlati alkalmazása is igazolt. A magyar útlevelben 1914-től alkalmazzák a beragasztott fényképet, amelynek létjogosultságához nem fér kétség.

A határforgalom-ellenőrzés végrehajtásának módszertanát magában foglaló első határforgalom-ellenőrzési szabályzat 1969-ben jelent meg – ezt megelőzően csak utasítás szintű szabályozás volt. A Magyar Népköztársaság Belügyminiszterének 08. számú Parancsa a „Határforgalom Ellenőrzési Szabályzat a forgalomellenőrző pontok részére”, 1969. október 01-én lépett hatályba. Itt váltak kézzelfoghatóvá az úti okmány érvényességére és az államhatár átlépésére vonatkozó előírások:

- *„használója azonos azzal a személlyel, aki részére az útiokmányt kiállították;*
- *arra illetékes szerv az előírt alakban állította ki vagy érvényesítette;*
- *időbeni érvényessége fennáll;*
- *nincs meghamisítva, vagyis a bejegyzéseken vagy fényképen nem történt illetéktelen változtatás;*
- *nincs olyan mértékben megrongálva vagy megcsonkítva, hogy az eredetiség és érvényesség megállapítására alkalmatlan;*
- *alkalmas a személyazonosság megállapítására;*
- *területi érvényességének megfelelő országba történik az utazás;*
- *a szükséges belépésre jogosító magyar vízummal, láttamozással el van látva és az érvényes;*

- *a külföldi állampolgár kilépése esetén az útiokmány – ha szükséges – el van látva kilépésre jogosító magyar vízummal, vagy a beléptetés megtörténtét igazoló bélyegzőlenyomattal.” (BM, 1969: 10–11.)*

A megfogalmazás által egyértelműek azok a kritériumok, amelyek révén az ellenőrzésre jogosult személy megalapozott döntést tud hozni arra vonatkozóan, hogy az adott okmány feljogosítja-e a tulajdonosát az államhatár átlépésére vagy sem. Különbséget tesz magyar és nem magyar állampolgár úti okmányának érvényessége között és a személyazonosság megállapíthatóságát is nevesíti. Fontos tény, hogy még ekkor sem szerepel kötelező érvényű előírásként a fénykép alkalmazásának nélkülözhetetlensége a személyazonosság megállapításának folyamatában. Ha az érintett úti okmány ennek hiányában is megfelelt a kiállító hatóság által meghatározott formai és tartalmi követelményeknek – vagyis nem kötelező a fénykép rögzítése –, akkor az ellenőrzést végző személy felelőssége az okmány és tulajdonosa közötti közvetlen kapcsolat és a személyazonosság megállapítása, akár személyleírás alapján is. A fénykép alapján történő ellenőrzési kritérium az 1977-es Határforgalom Ellenőrzési Szabályzatban (BM, 1977) jelenik meg egyértelműen.

„Nem magyar állampolgár a Magyar Népköztársaság területére csak a személyazonosságának megállapítására alkalmas olyan útlevéllel utazhat be, amely: tartalmazza az útlevelet kibocsátó állam (hatóság), vagy nemzetközi szervezet megnevezését, a tulajdonos nevét, személyi adatait, személyazonosítására alkalmas fényképét...” (BM, 1977: 6.)

Ez a szabályozás „mérőkövnek” tekinthető a biztonság magasabb szintre emelésének tekintetében és egy jelentős gyakorlati probléma megoldásának eszközét is jelentette. Nem egyszerű feladat a személyazonosság megállapítása úgy, hogy csak egy személyleírás áll rendelkezésére az ellenőrzést végző személynek arról, akinek az okmányt jogszerűen kiállították. Az 1903. évi VI. törvénycikk értelmében például az útlevél kiállítására az a hatóság volt illetékes, amelynek területén a kérelmező rendes lakhellyel bírt. Ha az érintett személy külföldön lakott, akkor az a hatóság, melynek területén utolsó rendes lakhelye volt, vagy ha a Magyar Korona országai területén egyáltalában nem volt lakhelye, az a hatóság, melynek területén községi illetőséggel bír. Megállapítható, hogy a központi okmánykiállítás hiánya – amely érthető a technikai és technológiai fejlődés adott korhoz tartozó szintjéből is – nehézséget okozott a személyazonosság megállapításában. A helyi okmánykiállítás egyszerűen azért történt, mert csak ott ismerték a kérelmezőt és lehetett az okmány „közhitelességét” biztosítani, garantálni. A személyleírás kérdésköre abból a szempontból is aggályosnak tekinthető, hogy szintén ezen szabályozás szerint – ez jellemző volt más országoknál is – egy okmányhoz nem csak egy személy tartozhatott, hanem az okmány tulajdonosával egy háztartásban élő családtagok, mint útítársak, is szerepelhettek abban. (Balla, 2016b) Ebből következően egy okmány ellenőrzésénél akár több személyt is kellett személyazonosítani, több személyleírás alapján. A személyazonosítást az alábbi személyleírási jegyek alapján kellett végrehajtani: termet, arca, haja, szakálla, bajusza, szeme, szája, orra, különös ismertető jelei. Ezen ismérvek alapján egyértelmű, hogy miért is volt korszakalkotó döntés a fénykép kötelező alkalmazásának bevezetése. Úgy gondolom, hogy arról nem is kell beszélni, hogy a megadott személyiségi jegyekhez nem volt kötelező választási lehetőség, hanem a kiállító személy saját tapasztalatai alapján, kézzel rögzítette az ismérveket, amelyek vagy teljesen fedték a valóságot, vagy csak részgazságokat tartalmaztak addigra, mire az ellenőrzés aktuálissá vált (például a kiállításnál még a kerek arcú kérelmező, lehet, hogy egy betegség, fogyás következtében az ellenőrzésnél már egy vékony arcú utazó volt).

A határforgalom-ellenőrzés bizonyos értelemben vett szelektálását jelenti például a magyar és a nem magyar állampolgárokra vonatkozó ellenőrzés elhatárolása is, amelyet az 1977-es szabályzat (BM, 1977) tovább konkretizál és megjelenik benne a négyszintű kategorizáláson alapuló differenciált ellenőrzés.

- Az első fokozatú ellenőrzés keretében a keleti és északi viszonylatba átlépő, egyben a szocialista államokba utazó, vagy onnan érkező, magyar és más szocialista államok állampolgárait és járműveit kellett ellenőrizni, feltéve, hogy sem a hazatérés megtagadásának lehetősége, sem a tiltott anyagok csempészetének gyanúja nem állt fenn. Az ellenőrzést a forgalomellenőrző pont (a továbbiakban: FEP¹) vagy a vámhivatal beosztottja megsejmlélés útján végezte.
- A második fokozatú ellenőrzést:
 - a nyugati és a déli viszonylatban valamennyi átlépő járműnél;
 - a nem szocialista országok állampolgárai gépjárműveinek bármely viszonylatban való átlépésénél;
 - magyar állampolgárok gépjárműveinek keleti és északi viszonylatban, de nem szocialista államba történő kiutazás és hazatérés esetén.

Az ellenőrzést a megbúváásra és anyagok elrejtésére alkalmas helyek ellenőrzésével a FEP és a vámhivatal beosztottja közösen hajtották végre, úgy, hogy az utasok alapvetően a gépkocsiban maradhattak.

- A harmadik fokozatú ellenőrzést kell végrehajtani valamennyi viszonylatban – állampolgárságra való tekintet nélkül –, ha az utas, a jármű vagy a szállítmány szükségessé tette a szigorúbb ellenőrzést. Az ellenőrzést a megbúváásra és anyagok elrejtésére alkalmas helyek ellenőrzésével a FEP és a vámhivatal beosztottja közösen hajtotta végre, úgy, hogy az utasok nem maradhattak a gépkocsiban.
- A negyedik fokozatú ellenőrzést utasításra, határsértők, hamis útleveél használata, tiltott anyag felkutatása és bűncselekmény esetén kellett végrehajtani. Az ellenőrzést az utasforgalomtól elkülönített helyen, indokolt esetben a gépjármű szükséges mértékű szétzedésével és a szállítmány kirakodásával végezték. (BM, 1977)

A határforgalom-ellenőrzés „fejlődési” folyamatában meghatározó szerepe van a szelektivitás és differenciáltság elvén alapuló ellenőrzésnek. A biztonsági szinthez igazodó kockázati besorolás teszi azt lehetővé, hogy az utasokat csak a szükséges mértékig tartsa fel az ellenőrzés, a jószándékú utasok továbbutazása biztosított legyen, a jogsértő cselekmény elkövető személyek pedig elfogásra kerüljenek.

A határforgalom jelentős növekedése szükségszerűen indokolta ezen elvek szerinti határforgalom-ellenőrzés bevezetését. (Kovács, 2014) Az államhatáron, a határforgalom-ellenőrzése a határátkelőhelyeken, a rendelkezésre álló utasforgalmi sávokon történik. Mivel épített környezetről van szó, így azoknak megvan a maximális áteresztőképessége. Az 1990-es évek végéig – a rendszerváltás előtt – Magyarországon a „totális” határforgalom-ellenőrzés elve érvényesült. A totális ellenőrzés keretében, a határforgalom-ellenőrzés várakozásmentes végrehajtása érdekében az útleveélkezelői feladatok ellátására a sorkatonai szolgálatukat töltő határőrök is felkészítésre kerültek, ami nélkülözhetetlen humánerőforrást biztosított a FEP-ek számára. (BM, 1982) Az 1980-as évek második felében a határforgalom növekedésére egyértelmű hatást gyakorolt a nemzetközi idegenforgalmi szokások módosulása, a

¹ A Határőrség alapvető feladatai közül a határforgalom-ellenőrzését a forgalomellenőrző pontok (FEP-ek) látták el az adott időben.

nemzetközi kereskedelem hazánk iránti érdeklődésének fokozódása, valamint a turisztikai vonzerő erősödése is. Emellett a magyar állampolgárok tekintetében a világútlevel 1988-as bevezetése is áttörést jelentett az utazási szokások változásában, jelentős számban jelentkeztek az államhatár átlépésére, ugrásszerűen megnövelve a határátkelőhelyek forgalmát.

A határforgalom-ellenőrzés tartalmi elemeinek meghatározása is hatással van mind az ellenőrzés biztonságára, mind az ellenőrzést végző személy tevékenységére.

„A FEP feladata:

- *a határforgalomban résztvevő személyek útiokmányainak ellenőrzése, az érvényes okmánnyal vagy engedéllyel rendelkező személyeknek a határon való átléptetése, a forgalom adatainak nyilvántartása, jelentése;*
- *hamis, vagy hamisított útiokmányok felfedése, használóinak leleplezése; egyéb okból érvénytelen útiokmánnyal, útiokmány, vagy engedély nélkül, továbbá más meg nem engedett módon való határátlépés megakadályozása, határsértők és segítők elfogása;*
- *az államhatáron átmenő járművek és szállítmányok ellenőrzése határsértők és tiltott anyagok felfedése céljából;*
- *az államhatáron átmenő katonai szállítmányok, katonai személyek átléptetése;*
- *a FEP-re háruló állambiztonsági teendők ellátása;*
- *a felhatalmazás alapján vízumok, valamint fegyver (és lőszer) kísérő igazolványok kiadása;*
- *a FEP elhelyezési körletének és szolgálati helyeinek védelme;*
- *a határforgalom ellenőrzése során a Belügyminisztérium más szerveinek és a vámhivatalok munkájának segítése.”(BM, 1977: 10–11.)*

A jelenleg hatályos *Határforgalom-ellenőrzési szabályzat* [24/2015 (X. 15.) ORFK ut.] konkrétan nem tartalmazza a határforgalom-ellenőrzés fogalmi meghatározását, mivel azt a *Schengeni határ-ellenőrzési kódex* (2016/399 EU parlamenti és tanácsi rend.) határozza meg és közvetlenül alkalmazandó. Tartalmazza viszont a végrehajtandó szolgálati feladatokat, ahol az elsővonalas ellenőrzést ellátó útlevelezési feladatok között nevesíti az alábbiakat:

- *„a határátkelőhelyen átlépésre jelentkező személyek jogszerű átléptetése, a járművek és szállítmányok ellenőrzése;*
- *a jogsértő cselekmények felfedése és a szükséges intézkedések megtétele;*
- *a határforgalom-ellenőrzés rendjét és technológiáját szabályozó rendelkezések, továbbá az adatvédelmi, a baleset-elhárítási, valamint az együttműködési szabályok betartása és*
- *a statisztikai, jelentőszolgálati feladatok ellátása.” [24/2015 (X. 15.) ORFK ut. 39. pont]*

A korábbi szabályzatokkal összevetve megállapítható, hogy a jelenlegi szabályozás tömörebb, és mintha nagyobb szabadságot adna a határforgalom-ellenőrzését végrehajtó személy számára mint a korábbi szabályozás. Ez azonban nem teljesen helytálló megállapítás. A konkrét feladatokat és annak sorrendjét, amit az útlevelezési felada-

tott ellátó személynek teljesítenie kell, ezen szabályzat mellett – amely az egyes ellenőrzések konkrét sorrendjét és tartalmi elemeit is lépésről lépésre meghatározza – az útlevelelkezelők részére kiadott munkaköri leírása szabályozza.

A határforgalom-ellenőrzés végrehajtását szabályozó normák vizsgálata alapján egyértelműen megállapítható, hogy a határforgalom-ellenőrzés tartalmi elemeinek tekintetében nincs jelentős eltérés. A cél azonos. Az eltérés az okmányok tulajdonosáról rögzített tartalmi elemek számából, az okmányelemek fejlődéséből következik, amely nem nélkülözheti az ellenőrzés mechanizmusának, technikai támogatottságának változását, fejlődését. (Balla, 2017)

Az évtized végére (1990) több, a határátlépés könnyítését elősegítő jogszabályváltozás is történt, amelyek mind az útlevelek kiállítására, mind a külföldre utazásra és mind az államhatár átlépésére is hatást gyakoroltak. A totális határforgalom-ellenőrzés helyébe „ismét” a szelektív és differenciált ellenőrzés lépett, amely egy új fejezetet nyitott a határellenőrzésben. (Varga, 2016)

III. FEJEZET

Schengeni elvek szerinti határforgalom-ellenőrzés

A szabadság, a biztonság és a jog olyan értékek, amelyek szerves részét képezik az európai társadalmi modellnek és meghatározó elemei az európai integrációnak. Az Európai Unió és a schengeni térség biztonságának megteremtése valamennyi, a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személy alapvető „létszükséglete”.

A szabadság, a biztonság és a jog térségének egy olyan egységes területnek kell lennie, ahol alapvető értéként érvényesülnek az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglalt emberi jogok, ahol az emberi méltóságot és más jogokat is a tisztelet övezi. (Rapčan–Rapčanova, 2010)

„Európai Uniónk – legalábbis bizonyos tekintetben – egzisztenciális válságban van.” (Juncker, 2016) – hangsúlyozta az Európai Bizottság elnöke. Mit is jelent Európa az itt élő embereknek? Mindenekelőtt, a biztonságot, ahol nem kell tartani például fegyveres konfliktusoktól, faji, vallási üldöztetéstől, de lehetősége van mindenkinek a szabad mozgáshoz és munkavállaláshoz, az anyagi javak megszerzéséhez s az emberhez méltó, mindennapi életvitel gyakorlásához. Sokan úgy vélik, hogy ez jó alapot biztosít a hosszú távú családtervezéshez és a megélhetéshez, s célként határozzák meg ennek elérését. Védelmet nyújt állampolgárainak, tiszteletben tartja, elfogadja és magáénak vallja többek között az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát* (Nyilatkozat, 1948), amely kimondja azt is, hogy minden személynek joga van minden országot – ideértve saját hazáját is – elhagyni, illetve az üldözés elől más országban menedéket keresni és a más ország nyújtotta menedéket élvezni. (Balla, 2017)

A 2004-ben módosított alkotmány szerint, 2005. január 1-től megváltozott a határőrség jogállása, országos hatáskörű, alapvetően rendészeti feladatokat ellátó, fegyveres rendvédelmi szervezetté vált. A „határőrizetről és a Határőrségről szóló törvény” [1997. évi XXXII. törvény] 2005-ig az alábbiak szerint rendelkezett:

„Az államhatár őrzése és védelme a fegyveres erők feladata. A Határőrség kettős rendeltetésű, sajátos jogállású és szervezetű fegyveres szerv, amely a haza katonai védelmét a fegyveres erőkre, a határrendészeti feladatait az e törvény rendelkezései, valamint a rá vonatkozó más törvények és jogszabályok alapján hajtja végre.” [1997. évi XXXII. törvény 2. §]

A határőrségnek a határrendészeti feladatok mellett az államhatár védelmével kapcsolatos feladatokat is el kellett látnia. Az államhatár védelme nem rendészeti, hanem katonai tartalommal bírt. A *Hadtudományi Lexikon* nem tartalmaz szócikket a határvédelemre, csak a védelemre, amelyből egyértelműen kitűnik a katonai jelleg:

„Haditevékenységi mód, a harctevékenység egyik formája, amelyet a csapatok a támadó ellenséggel szemben előre elkészített v. a harc folyamán elfoglalt és berendezett sávban, körletben, körzetben folytatnak.” (Szabó, 1995: 1405.)

Napjainkban is sokan helytelenül használják a kifejezést, amikor a rendőrséget határvédelmi feladatok ellátásával ruházzák fel. Az *Alaptörvény* [Alaptörvény, 2011] a rendőrség alapvető feladatkörébe sorolja a bűncselekmények megakadályozását, felderítését, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelmét. A megfogalmazás tehát az államhatár rendjének védelmére vonatkozik és nem az államhatár védelmére, amely fogalmak között jelentős különbség van. Magyarország államhatárainak katonai védelme a Magyar Honvédség feladatrendszerébe tartozik:

„A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése.”
[Alaptörvény, 2011. 45 cikk]

Ezt az okfejtést támasztja alá például a Magyar Királyi Honvédség által a csendőrség, rendőrség, pénzügyőrség és az állami erdészet számára, 1940-ben kiadott *Honvédelmi Határszolgálati Utasítás* is:

„Határvédelem életbeléptetése: feszült külpolitikai helyzetben, amikor a határainkat ellenséges támadás veszélyeztetheti, valamint háború esetén, de mindenkor külön parancsra, a határvédelem lép életbe.”
„A határvédelem célja és feladata az ország határait, ellenséges betörésekkel szemben megvédeni és az ország belsejében folyó háborús előkészületeket biztosítani.” (HM, 1940: 12.)

A Határőrség, a kettős rendeltetése során is a rendészeti feladatainak keretében látta el a határforgalom ellenőrzését:

„...más hatóságokkal együttműködve ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat, biztosítja a határátkelőhelyek rendjét...” [1997. évi XXXII. törvény 22. §]

A határforgalom-ellenőrzés tartalmi elemeiben nemcsak érezhetővé, de kézzelfoghatóvá is vált a schengeni eszme azon „küldetése”, hogy a schengeni térségbe utazó külföldieket – akik alatt a harmadik ország állampolgárait kell alapvetően érteni – egy szigorúbb, több tartalmi elemet magában foglaló, alaposabb ellenőrzésnek kell alávetni.

„A differenciálás oka az, hogy a tagállamok köz- és nemzetbiztonságát elsősorban kívülről fenyegetik veszélyek. Az illegális migráció egyre inkább összefonódik a szervezett bűnözéssel és új megjelenési formákat ölt.” (Sallai–Szöke–Varga–Vass–Vájlók–Virányi, 2000: 90.)

Eltérő tartalommal valósult meg a kilépő irányban és a belépő irányban határátlépésre jelentkező külföldiek ellenőrzése. A kilépő külföldiek ellenőrzését alapvetően csak a bűnmegelőzési cél indokolta:

„Az ellenőrzés tartalma mindig függ az általános körülményektől és a konkrét helyzettől. Általában kiterjed annak ellenőrzésére, hogy a külföldi betartotta-e a schengeni területen és az adott tagállamban a tartózkodásra vonatkozó rendelkezéseket. Keresik a bűncselekmények elkövetésére utaló gyanúokat.” (Sallai–Szöke–Varga–Vass–Vájlók–Virányi, 2000: 90.)

A hazai határforgalom-ellenőrzési metodika – ezen ellenőrzési szempontok/követelmények majdani érvényesítésének ismeretében – 2004-ben módosult, az új *Útlevélezési Szabályzat* (HÖRPK, 2004) révén. Az ellenőrzéssel szemben támasztott követelményként továbbra is tartalmazta a törvényes, biztonságos és kulturált feladat-végrehajtást.²

- A **törvényesség** alatt azt értette, hogy az ellenőrzés folyamatának valamennyi szegmensében érvényesíteni kell a működésre vonatkozó hatályos normákban és belső rendelkezésekben meghatározott előírásokat, amelyek betartását az átlépésre jelentkező utasoktól is meg kell követelni.
- A **biztonságosság** azt jelentette, hogy a kialakított és alkalmazott ellenőrzési rendszer képes garantálni a biztonságra veszélyt jelentő tényezők időben történő felismerését és biztosítja a szükséges intézkedések megtételét.
- Az utasközpontú és a „szolgáltató” jellegű **kulturáltság** jelentette, amely akkor érvényesült, ha az utasok átléptetése udvarias, gyors³, szakszerű volt, valamint biztosította az utasok szükséges és lehetséges mértékű felvilágosítását.

A határforgalom-ellenőrzés ilyen jellegű végrehajtásának szemléletváltása már az 1990-es évek végén is tetten érhető volt a belső szabályozásban, de látható, hogy ennek a hangsúlyozását és érvényre juttatását a határőrség továbbra is kiemelt célként határozta meg. A szabályzóknak még részletesebben és markánsabban jelent meg az utasok szelektálása és az utaskategóriához igazodó differenciált ellenőrzése.

Fogalmilag is definiálásra került a minimum⁴ és az alap ellenőrzés⁵. Az utasforgalom egyre nagyobb növekedése miatt a már említett határátkelőhelyek épített infrastruktúrája nem tette lehetővé a várakozásmentes ellenőrzések végrehajtását. Az utasvárakozások kialakulási esélyének csökkentése/minimalizálása érdekében a tömegellenőrzés keretében élni kell minden olyan kockázati kategóriai besorolás adta lehetőséggel, amely megoldási lehetőséget hordoz magában. Ez abban nyilvánul meg, hogy mindenkit csak a szükséges ideig kell ellenőrzés alá vonni, figyelemmel az általa „személyével magában hordozott” biztonsági kockázati szintre.

A schengeni eszme nyújtotta szabad mozgás gyakorlása alatt azt kell mindenki számára biztosítani, hogy az, aki az adott „körön belül” helyezkedik el, vagyis az európai unió állampolgára – ideértve a harmadik országok azon állampolgárait is, akik a szabad mozgás jogát gyakorló valamely uniós polgár családtagjai –, annak a schengeni külső határok átlépése során egy kedvezményezettebb, kevesebb tartalmi elemet magában foglaló határforga-

² Meg kell jegyezni, hogy a jelenleg hatályos, 24/2015. (X. 15.) ORFK-utasítás a Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról nem tartalmaz ilyen követelményeket.

³ A gyorsaság soha nem mehet a biztonság rovására. Az ellenőrzésnek a szükséges ideig kell tartania, de lehetőség szerint az utasok indokolatlan várakoztatása nélkül kell végrehajtani.

⁴ Minimum ellenőrzés: a határforgalom ellenőrzése során a személyek, járművek, szállítmányok határátlépési feltételeinek megállapítása az okmányok vizsgálatával, valamint a járművek megsemmisítésével történik.

⁵ Alap ellenőrzés: az alap ellenőrzés keretében kell vizsgálni a személyek, járművek, szállítmányok átléptetéséhez szükséges feltételek meglétét, illetve az ellenőrzés során felmerült jogszabálysértés gyanújára utaló körülmény esetén a jogsértő cselekmény bizonyítása, illetve kizárása érdekében végzett ellenőrzés.

lom-ellenőrzésen kell átesnie. Ez abból a megközelítésből következik, hogy a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személy az, akinek a biztonságát garantálni kell azzal szemben, aki ezen a „körön kívül” helyezkedik el. Ezek a személyek azok, akiknek az ellenőrzését a legalacsonyabb kockázati besoroláshoz igazított tartalommal kell meghatározni. Ezt a feltevést felülírja bizonyos mértékben az a körülmény, hogy a „Schengeni határ-ellenőrzési kódex” 2017-es módosítása (2017/458 EU parlamenti és tanácsi rend.) kötelezően írja elő, hogy ezen utas kategóriát is rendszeres, adattári ellenőrzés alá kell vonni.

„A szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyeket be- és kiutazáskor az alábbi ellenőrzéseknek kell alávetni:

- a) *a személy személyazonosságának és állampolgárságának, valamint a határátlépésre jogosító úti okmány eredetiségének és érvényességének ellenőrzése, többek között a releváns adatbázisok és azon belül is mindenekelőtt az alábbiak lekérdezésével:*
1. *a SIS;*
 2. *az Interpol ellopott és elvesztett úti okmányokat (SLTD) tartalmazó adatbázisa;*
 3. *az ellopott, jogellenesen használt, elvesztett vagy érvénytelenített úti okmányokkal kapcsolatos információkat tartalmazó nemzeti adatbázisok.”* (2017/458 EU parlamenti és tanácsi rend. 1. cikk)

A teljes jogú schengeni tagállamok valamennyi schengeni külső határán, be- és kilépő irányban is, be kellett vezetni az ezen tartalmú ellenőrzést. Magyarország esetében kivételt képez a magyar–román határszakaszon a kilépő irány, ahol továbbra is végrehajtható a kockázatelemzésen alapuló szűrőpróbaszerű adattári ellenőrzés. Ez abból következik, hogy a tagállamok azon határszakaszain, amelyeken a határellenőrzés megszüntetésére nem került sor, de a szomszédos ország a schengeni térséghez történő csatlakozás érdekében az értékelési folyamatot sikeresen lezárta – hazánk esetében Románia –, be kell vezetni a „szisztematikus” ellenőrzést, azonban a szárazföldi határátelőkölőhelyeken a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyek kilépő irányban történő ellenőrzése szűrőpróbaszerűen, kockázatelemzés alapján is végrehajtható.

A schengeni térség biztonsága szempontjából kockázatosabb utaskategóriát jelentenek a harmadik országok állampolgárai, akik között szintén kétszintű „fenyegetettséget” lehet elhatárolni. Első a vízummentes, a második pedig a vízumkötelezett harmadik ország állampolgára. Ebben a két esetben viszont már arról van szó, hogy az előírt beutazási feltételekkel kell rendelkezni ezen állampolgároknak ahhoz, hogy a schengeni térség területére léphessenek.

„Harmadik országok állampolgárait be- és kiutazáskor az alábbi alapos ellenőrzéseknek kell alávetni:

- a) *a beutazáskor végrehajtandó alapos ellenőrzések magukban foglalják az 6. cikk (1) bekezdésében meghatározott, a beutazási feltételeknek, valamint adott esetben a tartózkodást és jövedelemszerző tevékenység folytatását engedélyező okmányoknak az ellenőrzését. Ez részletes vizsgálatot tartalmaz, amely kiterjed az alábbiakra:*
- i. *harmadik országok állampolgárai személyazonosságának és állampolgárságának, valamint a határátlépésre jogosító úti okmány eredetiségének és érvényességének ellenőrzése, többek között a releváns adatbázisok és azon belül is mindenekelőtt az alábbiak lekérdezésével:*

1. a SIS;
2. az Interpol SLTD-adatbázisa;
3. az ellopott, jogellenesen használt, elvesztett vagy érvénytelenített úti okmányokkal kapcsolatos információkat tartalmazó nemzeti adatbázisok.
A tárolóelemet tartalmazó útlevelek és úti okmányok esetében – az érvényes tanúsítványok rendelkezésre állásának függvényében – ellenőrizni kell a csipen tárolt adatok valódiságát;
- ii. annak ellenőrzése, hogy az érintett személy az úti okmányon túl adott esetben rendelkezik-e a szükséges vízummal vagy tartózkodási engedéllyel;
- iii. az érintett harmadik országbeli állampolgár úti okmányában szereplő beléptető és kiléptető bélyegzőlenyomatok megvizsgálása annak ellenőrzésére – a beléptetés és kiléptetés dátumának összevetésével –, hogy az érintett személy nem lépte-e túl a tagállamok területén engedélyezett tartózkodás maximális időtartamát;
- iv. a harmadik országbeli állampolgár indulási és célországának, valamint a tervezett tartózkodás céljának vizsgálata, és szükség esetén a megfelelő igazoló okmányok ellenőrzése;
- v. annak vizsgálata, hogy a harmadik országbeli állampolgár rendelkezik-e a tervezett tartózkodás időtartamának és céljának megfelelő, valamint a származási országba való visszatéréshez vagy egy olyan harmadik országba történő átutazáshoz, ahová őt biztosan beengedik, megfelelő fedezettel, illetve képes ezt a fedezetet jogszerűen biztosítani;
- vi. annak vizsgálata, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgár, a járműve és a birtokában lévő tárgyak nem jelentenek-e veszélyt valamely tagállam közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira. A vizsgálat a SIS-ben és a nemzeti adatállományokban tárolt, személyekre, és – amennyiben szükséges – tárgyra, vonatkozó adatoknak és figyelmeztető jelzéseknek, valamint a figyelmeztető jelzés esetén végrehajtandó intézkedésnek a közvetlen lekérdezését foglalja magában;” (2016/399 EU parlamenti és tanácsi rend. 8. cikk)

A szelektív és a differenciált ellenőrzési metodika alkalmazásával az elvárt szintű biztonság érvényesülését garantáló, legszükségesebb mértékű ellenőrzési elemeket kell alkalmazni. A biztonság fenntartásához igazított állampolgársági besorolás kockázati szintje határozza meg alapvetően az ellenőrzés tartalmi elemeinek számát, az ellenőrzés mértékét. Az ellenőrzést befolyásoló tényezők között említhetjük:

- az ellenőrzést végző állomány felkészültsége, helyzeti tudatossága;
- az ellenőrzést negatívan befolyásoló szubjektív tényezők minimalizálási/megszüntetési lehetősége;
- a „megérzésen” és tapasztalaton alapuló ellenőrzést „kiváltó” objektív tények alapján történő feladatellátás;
- a határforgalom ellenőrzésére milyen viszonylatban kerül sor (például egy harmadik országgal közös határszakaszon, vagy az Európai Unió tagságával rendelkező – de még nem teljes jogú schengeni tagsággal rendelkező –, de már a schengeni értékelésen átesett állammal közös határszakaszon);
- a szomszéd ország határellenőrzését végző hatósággal történő együttműködés tartalma, a helyzeti tudatosság és a reagálási képesség összhangja/összehangolása;
- az adott viszonylat/irány milyen kockázati besorolását a jogsértő cselekmények elkövetése/valós veszélye szerint (ide sorolandók a zöldhatáron jellemző tiltott határátlépést elkövető személyek is);

- a határátkelőhely adottsága/lehetősége (elhelyezkedése, úthálózati megközelíthetősége [csak egy vagy több irányból is], áteresztőképessége, technikai felszereltsége, az állomány felkészültsége és szolgálati fegyelme);
- a határátkelőhelyek utasforgalma (összetétele [szabad mozgás uniós jogával rendelkező, harmadik ország állampolgára /vízummentes, vízumkötelezett/], nagysága);
- a határforgalom ellenőrzésében részt vevő hatóságok közötti együttműködés tartalma, belső szabályzók összhangja, ellenőrzésre gyakorolt hatásuk;
- a határforgalom-ellenőrzésre vonatkozó szabályok, normák, bevezetett szigorító intézkedések ellenőrzésre gyakorolt hatása.

Magyarország, teljes jogú schengeni tagságából adódóan, a teljes térség biztonságának a fenntartásáért kötelezettséggel tartozik.

„Van az uniónak és az országoknak is elképzelése, vannak tervek, menetrendek, születtek döntések és megállapodások, azonban ezek eredményét ma még nem látni, sőt megjósolni is nehéz. Az unió magosztottságát mutatta, hogy a tagországok teljesen más szemlélettel álltak ehhez a jelenséghez, kiváltó okaihoz, és különbözőképp képzeltek el a helyzet kezelését is. Van, ahol a humanitárius megközelítést helyezték előtérbe, másutt a saját és az európai állampolgárok biztonsága élvez primátust, és minden egyéb intézkedést ehhez kell igazítani.” (Hegyaljai, 2017: 7.)

A schengeni térség biztonsága egyértelműen azon múlik, hogy a tagállamok felkészültek-e és képesek-e a schengeni külső határokon az egységes elvek szerinti ellenőrzést teljesíteni. A felkészültségen az infrastrukturális, technikai, informatikai és technológiai felkészültséget magában foglaló tevékenységet kell érteni. A képesség leginkább a humán erőforrás rendelkezésre állását és a feladatellátáshoz szükséges, képességszintű tudás birtoklását jelenti.

A határforgalom-ellenőrzés követelményszerű és várakozásmentes végrehajtásához szükséges humán erőforrást leginkább az adott határátkelőhely maximális áteresztőképessége, az utasok állampolgársági összetétele – utaskategóriái – és a jogsértő cselekmények száma határozza meg. A létszámigény meghatározásánál az a matematikai számítási módszer a leginkább elfogadott, ahol egy útlevélkezelő fülkében időben folyamatos ellenőrzés biztosításához (január 01-től december 31-ig mindig ott van egy útlevélkezelő) 5,2 fő szükséges. Ennek az értéknek a meghatározása az alábbiak szerint történik:

- „egy évben 365 napot kell folyamatos szolgálattal lefedni;
- egy évben ez 365 x 24 órát, vagyis 8760 órát jelent;
- egy hivatásos állományú személy havi kötelező átlag óraszám (munkaideje) 160 óra, ami a munkanapok számának 8 órás szorzata (éves szinten átlagosan, havi 20 munkanappal lehet számolni);
- egy hivatásos állományú személy egy évben 1920 órát teljesítene (160 óra x 12 hónap), ha nem lenne kötelező szabadság járandósága;
- ha figyelmen kívül hagyjuk a szabadságot, akkor egy szolgálati beosztás folyamatos ellátása (január 01-től december 31-ig) 4,56 fő munkaidejét jelenti (8760 óra/1920 óra). Ha csak egy szolgálati helyről van szó, akkor 5 fő biztosítása indokolt, ha többről, akkor szorozható a 4,56 a szolgálati helyek számával, úgy, hogy az eredményt mindig felfelé kell kerekíteni. Lefelé kerekítésnél nem lehet a folyamatosságot biztosítani, mert valahol nem lesz hivatásos állományú személy.

- *a hivatásos állomány tagját egy évben 25 nap alapszabadság [2015. évi XLII. tv.] illeti meg, amely csökkenti a szolgálatteljesítési időt 200 órával (25 nap x 8 óra);*
- *a hivatásos állomány tagját évente pótszabadság illeti meg. Ha a rendőrség korfáját is figyelembe vesszük, akkor azt mondhatjuk, hogy átlagosan a hat-tíz év szolgálati viszonyban töltött idő után öt munkanap jár, ami 40 órát jelent (5 nap x 8 óra);*
- *az alap- és a pótszabadság 240 órával csökkenti a kötelező óraszámot (munkaidőt), amelynek következtében egy évben 1680 órát kell teljesíteni (1920 óra/240 óra);*
- *a kötelező járandóság (csak szabadság) figyelembevételével egy szolgálati beosztás folyamatos ellátása (január 01-től december 31-ig) 5,21 fő munkaidejét jelenti (8760 óra/1680 óra).*
- *a határrendészeti szolgálati ág végrehajtó állományának havonta egy képzési napot kell tartani, ami éves szinten 96 órával (8 óra x 12 hónappal) tovább csökkenti a kötelező óraszámot (munkaidőt);*
- *a képzési óraszám csökkentésével a hivatásos állomány tagjának 1584 órát kell munkaidőként teljesítenie (1680 óra/96 óra);*
- *a kötelező járandóság (csak szabadság) és a képzési idő figyelembevételével egy szolgálati beosztás folyamatos ellátása (január 01-től december 31-ig) 5,53 fő munkaidejét jelenti (8760 óra/1584 óra).” (Balla, 2018a: 22–23.)*

Megállapítható, hogy minél több a konkrét, határforgalom-ellenőrzés végrehajtásától személyt elvonó feladat, azal arányosan nő az útlevélkezelői létszámigény.

Konkrét példára vetítve a kérdéskört, ha egy 100 fős útlevélkezelői állomány minden tagjának kötelező egy 8 órás képzés teljesítése az év valamennyi hónapjában, akkor azt jelenti, hogy személyenként 96 órát lesznek távol a képzés miatt az útlevélkezelői feladat-végrehajtástól. Egy 100 fős szervezeti elem esetében, ez 9600 órát jelent éves szinten. Ha ezt az óraszámot visszaosztjuk az egy főre eső, éves kötelező 1680 órás kerettel (csak a szabadság kiadása mellett teljesítendő óraszám esetén szükséges 5,21 fő/útlevélkezelő fülke), akkor 5,71 fő éves órakeretét jelenti a képzés végrehajtása, vagyis már csak 94,3 fő áll rendelkezésre a feladathoz. Abban az esetben, ha az egy képzési nappal (8 óra) csökkentett kötelező óraszámot, az 1584 órát vesszük alapul (a szabadság kiadása mellett havonta egy nyolcórás képzéssel számolt óraszám esetén szükséges 5,53 fő/útlevélkezelő fülke), akkor 6,1 fő éves órakeretét jelenti a képzés végrehajtása, vagyis már csak 93,9 fő áll rendelkezésre a feladathoz.

Ez azért fontos szempont, mert a növekvő utasforgalommal egyenes arányban kellene növelni az ellenőrzést végző állomány létszámát is. A határforgalom-ellenőrzés során azonban nélkülözhetetlen a kor technikai és technológiai fejlettségéből adódó modern eszközök és rendszerek alkalmazása. A technika vívmányok alkalmazása elsődlegesen nem arra szolgál, hogy teljes mértékben nélkülözze a humán erőforrást. A cél az, hogy biztonságosabb, és alacsonyabb létszámot igénylő ellenőrzési technológia valósuljon meg a technikai vívmányok integrálásával. Olyan új rendszerek kialakítása és működtetése indokolt, amelyek egyidejűleg képesek biztosítani ezeknek a szempontoknak az érvényesülését. Racionális megoldási alternatívát jelentenek az automatizált határátléptető rendszerek, amelyek segítségével lehetőség nyílik a humán erőforrás csökkentésére is. Példaként – a nemzetközi tapasztalatokra is figyelemmel – egy négy automata átléptető kaput magában foglaló rendszer felügyeletére elegendő egy útlevélkezelő, amely éves szinten 15,6 fő csökkentést eredményezhet (5,21 fő x 3 útlevélkezelő fülkével).

A rendőrség határrendészeti szolgálati ágával szemben támasztott követelményeket – amely követelmények teljesítése nem csupán országhatárainkon belül bírnak jelentőséggel, hanem hatással vannak a teljes schengeni

térség biztonságára is – legjobban a szakmaiság, az elhivatottság és a szorgalom kifejezésekkel lehet jellemezni. A feladat végrehajtása felkészült, és naprakész szakmai ismeretekkel rendelkező állományt igényel.

A határrendészeti képzés túlmutat a határrendészeti szolgálati ágon. Az európai integrált határigazgatási modell, a néglépcsős beléptetés-ellenőrzési rendszer is azt feltételezi és igényli, hogy minden érintett szervezeti elem rendelkezzen a szükséges határrendészeti ismerettel – beutazási feltételek, jogszerű tartózkodás szabályai, okmányismeret, okmányellenőrzés, személyazonosítás, vízumismeret stb. – amely biztosítja számára, hogy a követelmények szerint tudja végrehajtani a modellben számára meghatározott feladatokat.

Annak érdekében, hogy a végrehajtó állomány helyzeti tudatossága és reagálási képessége folyamatosan biztosítsa a követelményszintű feladat-végrehajtást és ezzel a schengeni térség biztonságát, nélkülözhetetlen egy jól teljesítő továbbképzési rendszer, amelyet a rendőrség határrendészeti szakterülete számára jelenleg a Szegedi Rendészeti Szakgimnázium égisze alatt működő Határrendészeti Oktatóbázis (a továbbiakban: HOB) biztosít.

A HOB szakmai továbbképzései a teljes határrendészettel kapcsolatos ismeretanyagot lefedik, ahol elsődleges szempontként jelennek meg az állomány fejlődésének szakmai igényei, valamint a schengeni értékelés/értékelések során megfogalmazott ajánlások. (Molnár–Balla, 2017)

A képzés eredményessége az elméleti és gyakorlati ismeretek összhangjának megteremtésén alapszik. Az elméleti foglalkozások mellett kiemelt hangsúlyt kell fektetni a gyakorlatorientált foglalkozásokra is, mert ezeknek az ismereteknek az egymásra épülése tudja garantálni a képzések sikerességét, a követelményszintű feladat-végrehajtást és ezzel a schengeni térség biztonságát.

A már többször említett szabadság, biztonság és a jog térségének megteremtését célzó közösségi intézkedések gyakorlati érvényesülésének, a tagállamok egymással szembeni kölcsönös bizalmának és szolidaritásának fenntartása érdekében, a Végrehajtó Bizottság 1998-ban, a schengeni értékelési és végrehajtási állandó bizottság (a továbbiakban: Állandó Bizottság) létrehozásáról határozott. (SA, 1998) Az Állandó Bizottság egy olyan állandó testület, amelynek tagjait a szerződést aláíró tagállamok egy-egy magas rangú tisztségviselője alkotja. A schengeni térség biztonságát hivatott szolgálni a kettős feladatrendszere:

- első feladatként azt vizsgálta, hogy a schengeni térséghez újonnan csatlakozni kívánó ország teljesíti-e a schengeni vívmányok – köztük a schengeni belső határon a határellenőrzés megszüntetéséhez szükséges intézkedések – alkalmazásának összes feltételét, vagyis a felkészültség értékelését jelentette;
- második feladatként azt vizsgálta, hogy már a schengeni térség teljes jogú tagjaként „funkcionáló” tagállam helyesen alkalmazza-e a schengeni vívmányokat, vagyis a végrehajtás értékelését jelentette. (Balla, 2018b)

Az értékelési mechanizmus hatékonyságának fokozása érdekében, hosszan tartó szakmai és politikai egyeztetések és intézményközi viták eredményeként, 2013. október 07-én kihirdették a Tanács 1053/2013/EU rendeletét. (1053/2017 EU tanácsi rend.)

A külső határigazgatás témakörében végrehajtandó schengeni értékelés során a szakértők jellemzően öt csoportban dolgoznak:

- az első csoport a kockázatelemzés kérdéskörét vizsgálja. Rendszerint ebben a csoportban kap helyet a Frontex delegáltja is, aki a megfigyelő státusza ellenére teljes jogú szakértőként végzi a feladatait;
- a második csoport a képzést és a humán erőforrás biztosítását vizsgálja. A speciális felkészültséget igénylő alcsoportba rendszerint területi vagy központi szerveknél dolgozó tagállami delegáltak kerülnek, akik átfogó ismereteiknek és látásmódjuknak köszönhetően stratégiai szinten képesek vizsgálni az említett kérdést;

- a harmadik csoport az eljárási kérdéseket vizsgálja, amely magában foglalja a teljes határőrizeti, határforgalmi és idegenrendészeti területet. Ez a csoport olyan szakembereket igényel, akik maguk is az említett területeken dolgoznak. (Kizárólag elméleti ismeretekkel rendelkező, jogszabályokat ismerő szakemberek munkája hasznos lehet, azonban ennek az alcsoportnak a tevékenységének támogatásához önmagában nem elegendő);
- a negyedik csoport az infrastrukturális feltételeket, a technikai eszközök rendelkezésre állását vizsgálja. A látványlag legegyszerűbbnek tűnő alcsoport munkája az új értékelési mechanizmus keretében jelentős változásokon ment keresztül. Ez az alcsoport korábban mindössze a meglévő technikai eszközöket vette számba, mintegy leltárt készítve a rendelkezésre álló technikai eszközökről. Ezzel szemben az új értékelési mechanizmusban az említett leltár már nem készül el, viszont a szakértőknek a migrációs fenyegetettség, a rendelkezésre álló létszám és felkészültség alapján kell véleményt mondani a rendelkezésre álló infrastruktúráról, a technikai eszközök elegendőségéről;
- az ötödik csoport kizárólag stratégiai szinten vizsgálja a határigazgatás rendszerét, kitérve az integrált határigazgatási modell megvalósulására, a többéves nemzeti stratégia meglétére, az éves nemzeti programok, a pénzügyi tervek és az önértékelési tervek kidolgozására, végrehajtására. Tekintettel a szakértői csoport létszámára, ezen alcsoportba rendszerint a vezető szakértők kerülnek, ahol a munka jelentős részét az Európai Bizottság delegáltja végzi. Figyelemmel az ötödik alcsoport feladatkörére, egyértelműen kijelenthető, hogy a Bizottság jelentős eszközt kapott a kezébe, amellyel – a tagállamok szakértői mögé bújva – egy adott tagállam schengeni értékelésének kimenetelét alapvetően megváltoztathatja. (Szabó, 2017)

Magyarország által végrehajtott határellenőrzés, benne a határforgalom ellenőrzésével, túlmutat a nemzeti kereteken. A felkészültségről és a feladatok követelményszerű végrehajtásáról nem csak meghatározott időközönként kell számot adni, hanem folyamatosan, azok érvényesítésével kell cselekedni. Nem lehet időszakokhoz/időpontokhoz kötni a közösségi magatartási normák betartását. Minden egyes intézkedésnél a schengeni elvek érvényesítését kell alapul venni, szem előtt tartani.

IV. FEJEZET

Úti okmányok elfogadása és azok „fejlődése”

Az Európai Unió és a schengeni térség biztonsága, a schengeni külső határokon végrehajtott határforgalom-ellenőrzés során alapvetően azon múlik, hogy az ellenőrzést végző tisztviselő képes-e annak megállapítására, hogy az átlépésre jelentkező utas részéről ellenőrzésre átadott okmányt az arra jogosult hatóság állította-e ki, megfelel-e a kiállító hatóság által meghatározott formai és tartalmi követelményeknek, illetve nem tartalmaz-e hamisítást, jogtalan változtatást.

A Lisszaboni Szerződés és a Stockholmi Program előírásai értelmében mindenki számára egyértelmű tényként kell elfogadni azt, hogy a határellenőrzés szerepe a jövőben még nagyobb jelentőséggel bír és tovább erősödhet. Ezzel együtt továbbra is kiemelt figyelmet kell arra fordítani, hogy a jóhiszemű utazók és a szabad mozgás jogával rendelkező személyek utazását semmilyen intézkedés ne nehezítse. Az Európai Unió döntéseiből világosan látszik, hogy egy olyan egyensúly megteremtésére hivatott, amely egyaránt garantálja a biztonságot és a szabad mozgást, valamint az arra rászorulókat védelmét. (Vas, 2012)

A határátkelőhelyen a tiltott határátlépés megelőzésére nem kell külön intézkedéseket hozni, mert az ellenőrzés gyakorlati végrehajtását szabályozó eljárásrendek összhangban vannak a közösségi normákkal, így biztosított az egységes elvek szerinti ellenőrzés. Az egységes szabályozás garantálja azt, hogy valamennyi teljes jogú schengeni tagállam számára meghatározott előírások a többi tagállam biztonságát is szolgálják hivatottak. Az egységes eljárásrend biztosítja a rendszer működésének objektív elemét. A folyamatban a „gyenge láncszem” maga az ellenőrzést végző tisztviselő, akinek a feladatellátását negatívan ható, szubjektív tényezők is befolyásolhatják. Ezek a szubjektív tényezők leginkább az úti okmány okmányelemeinek vizsgálata során, a személyazonosítás folyamatában és a járművek – kiemelten a tehergépjárművek, a vasúti vagonok – ellenőrzésében tetten érhetőek. (Balla, 2017) Ezen területek kiemelése azért indokolt, mert itt valóban az ellenőrzést végző személy felkészültségén múlik az ellenőrzés sikere.

A határátlépés során érvényes úti okmány és egyéb jogosultságot igazoló okmány érvényességének – és eredetiségének – a szempontjait a *Határforgalom-ellenőrzési Szabályzat* részletesen meghatározza:

- „az úti okmány vagy a tartózkodási engedély jogszabály, valamint a Bizottság Ajánlása (2006. november 6.) a tagállamok illetékes hatóságai által a személyek határokon történő ellenőrzése során használandó közös „Határőrök gyakorlati kézikönyve (Schengeni kézikönyv)” (a továbbiakban: Schengeni kézikönyv) mellékletei alapján úti okmányként, tartózkodási engedélyként elismert vagy elismertnek tekintendő okmány;
- azt Magyarország által elismert állam arra jogosult hatósága adta ki;
- megfelel a kibocsátó hatóság által meghatározott formai és tartalmi követelményeknek;
- azt az arra jogosult hatóság nem vonta vissza;
- alkalmas a személyazonosság megállapítására;

- az okmány felmutatója azonos azzal, aki részére az okmányt kiállították;
- az okmány nem hamis vagy hamisított;
- a területi érvényességének megfelelő államba történik az utazás;
- az okmány időbeli érvényessége megfelelő vagy megfelel az Európa Tanács tagállamai között a személyek szabad mozgásának szabályairól szóló, 1957. december 13-án Párizsban aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló 2013. évi LXIII. törvény vonatkozó rendelkezéseinek;
- a korlátozott számú utazásra jogosító okmányt az azon feltüntetett határátlépések számáig használják fel.” [24/2015 (X. 15.) ORFK ut. 2. c]

A belső normában rögzítettek egyértelműsítik az okmányok elfogadásának követelményrendszerét és taxatív meghatározást adnak az ellenőrzést végző tisztviselő számára. A szabályzat kiadását megelőzően, a határőrség és a rendőrség 2008. január 01-i integrációját követően, a határforgalom ellenőrzését is magában foglaló 8/2008. ORFK Utasítás azt határozta meg, hogy az úti okmány mikor jogosítja fel a tulajdonosát az államhatár átlépésre:

- „a) azt a Magyarország által elismert állam erre jogosult hatósága adta ki,
- b) megfelel a kibocsátó hatóság által meghatározott formai és tartalmi követelményeknek;
- c) a Schengeni Kézikönyv mellékletei alapján elismert okmány és arra vonatkozó elismerő nyilatkozatot tettek a tagállamok;
- d) alkalmas a személyazonosság megállapítására;
- e) az okmány felmutatója azonos azzal, aki részére az okmányt kiállították;
- f) a területi érvényességének megfelelő államba történik az utazás;
- g) időben érvényes;
- h) nincs meghamisítva, illetve abban nem követtek el hamisítást.” [8/2008. (OT 6.) ORFK ut. 80.]

A 2015-ös szabályozás egy részleteiben is pontosított megfogalmazást tartalmaz, amely egyértelműsíti a gyakorlati végrehajtást.

Az okmány időbeni érvényességére vonatkozóan törvény [2013. évi LXIII. tv.] határozza meg, hogy a szerződő felek állampolgárai, bizonyos esetekben, a már időben nem érvényes okmányokkal is jogosultak a másik szerződő fél területére beutazni és ott tartózkodni. Az Európa Tanács tagállamai között a személyek szabad mozgásának szabályairól szóló, 1957. december 13-án, Párizsban aláírt Európai Megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) 1958. január 01-jén lépett hatályba, amely Megállapodás szabályai, Magyarországon 2013. szeptember 01-től hatályosak. A Megállapodás részes tagállamai⁶ között van Törökország és Ukrajna is, amelyek a schengeni határforgalom-ellenőrzés szerint harmadik országoknak minősülnek. Magyarország – hasonlóan a többi Európai Unió és Európai Gazdasági Térség tagállamaihoz – esetükben kinyilatkoztatta a hatálybalépés elhalasztását. Ennek eredményeként a Megállapodás Magyarország és Törökország, valamint Ukrajna viszonylatában nem alkalmazható.

⁶ Ausztria, Belgium, Ciprus, Görögország, Hollandia, Franciaország, Liechtenstein, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svájc, Szlovénia, Törökország, Ukrajna.

A Megállapodás mellékletében nevesített okmányokkal, a szerződő felek állampolgárai a beutazás és a tartózkodás jogát gyakorolhatják a három hónapot meg nem haladó tartózkodás esetén. Az okmány érvényességére vonatkozóan Magyarország esetében ez azt jelenti, hogy a már időben nem érvényes (azaz lejárt érvényességű) okmányokkal is át lehet lépni az államhatárt, például Ausztria, Belgium, Franciaország, Luxemburg, Portugália, Spanyolország, valamint Svájc állampolgárai az öt évnél nem régebben lejárt magánútlevéllel, Németország esetében az egy éven belül lejárt útlevéllel, személyazonosító igazolvánnyal. Olaszországra vonatkozóan a gyermekek számára kiállított, fényképpel és rendőrségi bélyegzőlenyomattal ellátott születési anyakönyvi kivonattal is lehet az említett utazási és tartózkodási jogot gyakorolni.

A többi szerződő félhez hasonlóan Magyarország meghatározta azon okmányok körét – az egy évnél nem régebben lejárt magánútlevél és a személyazonosító igazolvány –, amelyek kiutazásra és a szerződött országokba történő beutazásra jogosítják a tulajdonosát. Ezen okmányokkal az érintett országokba ki lehet utazni akkor is, ha a külföldre utazásról szóló törvény [1998. évi XII. tv.] úgy rendelkezik, hogy a külföldre utazás joga érvényes úti okmánnyal, illetve bizonyos esetekben érvényes személyazonosító igazolvánnyal⁷ gyakorolható, mert kitételként található ezen eljárásrend.

„A magyar állampolgár nemzetközi szerződésben meghatározott országok területére történő beutazáskor a nemzetközi szerződésben meghatározott lejárt érvényességű úti okmánnyal vagy lejárt érvényességű személyazonosító igazolvánnyal is gyakorolhatja a külföldre utazás jogát.” [1998. évi XII. tv. 1. § (4)]

A megfogalmazás alapján természetesen nem vonatkozik erre az esetre az okmány érvénytelenségi kritériumrendszere.

„Érvénytelen az úti okmány, ha
elvesztését, megsemmisülését vagy eltulajdonítását bejelentették, valamint ha azt elvették, illetve bevonták vagy szabálysértési, illetve büntetőeljárásban lefoglalták,
b) személyazonosság megállapítására alkalmatlan, betelt, megrongálódott,
c) hamis vagy meghamisították,
d) jogosulatlanul használták fel vagy jogosulatlan felhasználás gyanúja alapján szabálysértési vagy büntetőeljárás indult,
e) az arra való jogosultság megszűnt,
f) érvényességi ideje lejárt,
g) annak jogosultja külföldre utazási korlátozás alatt áll, a korlátozás időtartama alatt,
h) a 19. § (3) bekezdésében foglalt okból visszavonták,⁸

⁷ A magyar állampolgár érvényes személyazonosító igazolvánnyal is gyakorolhatja a külföldre utazás jogát EGT-állam területére történő beutazáskor, valamint nemzetközi szerződés alapján, illetve ha azt EGT-államnak nem minősülő állam belső joga biztosítja, amely tény, illetve annak megszűnését az adott állam értesítését követően a külpolitikáért felelős miniszter a Hivatalos Értesítőben és honlapján haladéktalanul közzétesz.

⁸ Az útlevélhatóság a kiskorú úti okmányát visszavonja, ha azt
 a) a szülői felügyeleti jog gyakorlására jogosult bármelyik szülő vagy a gyám azért kéri, mert az úti okmány kiadásához való hozzájárulását visszavonta, vagy
 b) a szülői felügyeleti jog gyakorlására jogosult szülő azért kéri, mert a másik szülő – akinek a szülői felügyeleti joga megszűnt vagy szünetel – a kiskorú úti okmányát a felügyeleti jog szünetelése alatt vagy megszűnését követően nem adta át.

- i) *a használatára jogosult meghalt, vagy*
- j) *annak jogosultja az úti okmányáról lemondott.” [1998. évi XII. tv. 20. § (1)]*

Ha az időbeni érvényesség fogalma ebben a törvényben is megfogalmazásra került, akkor joggal merül fel az a kérdés, hogy miért kell a *Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatban* is azt „ismételten” rögzíteni? Azért, mert a külföldre utazásról szóló törvény személyi hatálya csak a magyar állampolgárokra, a Magyarországon élő hontalanokra, a bevándorolt és letelepedett jogállású harmadik országbeli állampolgárokra – a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény eltérő rendelkezése hiányában –, illetve a magyar menekültügyi hatóság által menekültként, valamint menedékesként elismert személyekre terjed ki.

A jelenleg hatályos követelményrendszer alapján egyértelműsíthető, hogy az államhatárt nem lehet olyan okmánnyal átlépni, amely nem felel meg a kiállítására jogosult hatóság által meghatározott formai és tartalmi követelményeknek, vagyis nem az arra jogosult hatóság állította ki, illetve ha az okmány hamis/hamisított, vagy nem az a személy használja fel, aki részére kiállították. Az ellenőrzés célja tehát az, hogy csak olyan személy átléptetése történjen meg, ahol az okmány és „eredeti, valós” tulajdonosa közötti közvetlen kapcsolat egyértelműen megállapítható.

Az időbeni érvényességre vonatkozó követelményrendszer naprakész ismerete elengedhetetlen az ellenőrzést végző tisztviselők számára, mert csak így tudnak megalapozott döntést hozni az ellenőrzések során. Kimondva egyszerű feladatnak tűnik az, hogy az időbeni érvényességet ellenőrizni kell, azonban a bemutatott példák alapján is látható, hogy már önmagában is egy összetett feladatról van szó, amely nem csak a schengeni külső határon, a határforgalom-ellenőrzés keretében végrehajtott hatósági ellenőrzésnél jelentkezik, hanem a schengeni térség területén végzett valamennyi ellenőrzés alkalmával is.

A határforgalom-ellenőrzés folyamatában a leginkább személyfüggő feladat a személyazonosítás végrehajtása. A rendészeti célú személyazonosítás célja annak kétséget kizáró megállapítása, hogy az ellenőrzés alá vont személy azonos-e, az általa átadott okmányban található fényképen/arc képen látható személlyel.

„A személyazonosítás folyamatában meghatározó szerepe van a látási érzékelésnek, amely az azonosító személyről és az okmányban lévő fényképről a legtöbb információt szolgáltatja. A vizuális érzékelés során táruul fel az utas arcformája, annak szimmetriája vagy aszimmetriája, az arcelemek helyzete, fontos tulajdonságai stb.” [HÓRPK, 1999: 44.]

A kriminalisztikai személyazonosítással ellentétben a rendészeti célú személyazonosítás elkülönítése fogalmilag nagyon sokáig nem történt meg. (Balla, 2013) A két típusú személyazonosítás azonos céllal történik, de a lényeges különbség a végrehajtásra rendelkezésre álló időben, a végrehajtás helyében és módszerében van. A rendészeti célú személyazonosításnak az ellenőrzés helyszínén, az ellenőrzés folyamatába építetten, azonnali választ kell adni az azonosságra vagy eltérésre. A személyazonosítás különböző megfogalmazásaival találkozhatunk, amelyek közül az alábbi két kiemelés közel egy évtizedes különbséggel íródott.

„A személyazonosítás, a személyadatok pontosságának, hitelességeinek és valóságának, az arc kép-fénykép azonosságának megállapítását szolgáló sokoldalú módszerek, eljárások, intézkedések alkalmazása.” (Jegyzet, 2001: 135.)

„Személyazonosítás az arckép-fénykép azonosságának, avagy eltérőségének, a személyi adatok hitelességének és valóságának megállapítását szolgáló sokoldalú módszerek, eljárások tudatos alkalmazása.” (MRTT, 2008: 351.)

A két fogalom vizsgálatából megállapítható, hogy azonos tartalommal bírnak, tehát lényegi változás nem következett be az idő múlásával és az okmányok tartalmi és biztonsági elemeinek fejlődése sem volt rá hatással.

A jelenleg hatályos *Határforgalom-ellenőrzési Szabályzat* mindösszesen csak nyolc alkalommal használja a „személyazonosítás” kifejezést, de minden esetben csak mint végrehajtandó feladatot. Ezen hiányosság „orvoslására” indokolt feleleveníteni és alkalmazni az alábbi meghatározását a személyazonosításnak.

„A személyazonosítás végrehajtása során a határátlépésre jelentkező személy arcának főbb jellegzetességeit, lehetőleg az útlevélben lévő megfelelő beállítottságú helyzetben kell jól megfigyelni. A megfigyelést főként az arc formájának, a haj, homlok, szem, orr, száj, áll és a fül főbb jellegzetességeinek megállapítására kell összpontosítani. Ezzel a részletességgel kell megfigyelni az útlevélben lévő fényképet is és a két megfigyelést gondolati úton össze kell hasonlítani. Eltérések esetén figyelembe kell venni az útlevél kiállítása (fényképkészítés) óta eltelt időt, az azóta bekövetkezett természetes változásokat (hajviselet, hajszín bajusz, szakáll), valamint a fénykép minőségét és a kicsinyítés arányát.” (BM, 1982: 157.)

A személyazonosítás végrehajtását negatívan befolyásoló szubjektív tényezők megszüntetését és az ellenőrzés biztonságának fokozását célozza meg a biometrikus adatok rendészeti célú alkalmazása. A biometrikus adatok alapján történő személyazonosítás végrehajthatósága érdekében rögzített biometrikus adatok minden esetben a kor technikai és technológiai fejlettségi szintjével összhangban eredményezik az okmányok biztonsági elemeinek fejlődését. A biometrikus adatok alapján történő személyazonosítás és a hagyományos, okmányba rögzített biztonsági elemek alapján történő személyazonosítás nem nélkülözik egymás jelenlétét, hanem kiegészítik egymást. A biometrikus adatok alapján történő személyazonosítás során érvényesülnie kell a módszer- és eszközspecifikus követelményrendszernek. Minden ellenőrzési mechanizmusnak megvan a kívánt biztonsági szint eléréséhez igazodó helye.

A schengeni térség biztonságának növelése érdekében elengedhetetlen volt az úti okmányok biztonsági elemeinek egységesítése, amely az európai összetartozás mellett a könnyebb ellenőrizhetőséget is biztosítja. Természetesen közösségi érdek mellett nem lehet figyelmen kívül hagyni a nemzeti érdeket sem.

„Az okmányvédelem, az okmányok biztonságának fejlesztése és megtartása nemzeti érdek. Ebbe a feladatkörbe tartozik a leginkább védett okmányok, az útlevelek és a személyazonosító okmányok folyamatos fejlesztése és az egységes ellenőrzési módszerek kimunkálása.” (Hazai Lászlóné, 2014)

A Tanács 2004. december 13-án kelt 2252/2004/EK Rendeletében (továbbiakban: Rendelet) (2252/2004 EK tanácsi rend.) szabályozta első alkalommal részleteiben az Európai Unió tagállamai által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és a biometrikus adatokra vonatkozó előírásokat. A Rendeletet létrejöttét, a biztonságfokozás szempontjából két fő cél vezérelte:

- az útlevelek biztonságosabbá tétele a harmonizált biztonsági jellemzőkre vonatkozó standardok kötelező érvényű meghatározása révén;
- megbízható, közvetlen kapcsolat biztosítása az útlevél és annak tulajdonosa között a biometrikus azonosítók bevezetése révén.

A Rendelet meghatározza az úti okmányok minimum biztonsági elemeit is, amelynek célja – azonkívül, hogy egységes megjelenést, formátumot adnak az okmánynak –, hogy biztosítsák az okmányhamisítás elleni védelmét.

A minimum biztonsági követelmények az alábbi okmányelemekre terjednek ki:

- az okmány alapanyagára;
- a személyazonosító adatokat tartalmazó oldalra;
- az alkalmazott nyomdatechnikára;
- a másolás elleni védelemre;
- a kiállítási technikára.

A Rendelet fontos mérföldkő volt az okmányok megfelelő szintű védelme, egységesítése terén is. Ha a magyar okmányok közül csak két példát ragadunk ki az összehasonlításra, akkor is egyértelműen tetten érhető a nagyléptékű fejlődés, még akkor is, ha a magyar úti okmányok védelmi rendszere a világ élvonalába tartozik. A rendszerváltozás időszakában érvényben lévő magyar 1984 M útlevél adatok oldalának⁹ normál megvilágítású megfigyeléséből is megállapítható, hogy a személyes adatok magára a biztonsági papírra kerültek felvitelre, nyomtatási eljárással úgy, hogy azokat nem védte semmi – még fólia sem – a hamisítás ellen. Ennek következtében, ha ez az okmányhamisítás tárgyává vált, akkor a törlés/átírás módszerét alkalmazva – amely mechanikai vagy vegyi törlés lehet – viszonylag egyszerűen végrehajtható volt az adatok változtatása. Természetesen a hamisítás minőségétől jelentősen függött, hogy milyen mértékűek voltak a felfedést segítő hamisítási jegyek. A védelem nélküli megszemélyesítéssel ellentétben a hagyományos ragasztott fényképeket már egy nedvesbélyegző-lenyomattal és fóliával is biztosították a fényképcsere hamisítási módszer végrehajtása ellen.

Ha a Rendelet hatálybalépését követően a 2006-tól kiadott magyar magánútlevél¹⁰ adatok oldalát vizsgáljuk meg szintén normál megvilágítás mellett, akkor azt tapasztaljuk, hogy a hamisítás elleni védelem rendszere olyan szintet ért el, amelynél az egyes biztonsági elemek között is korrelációs kapcsolat van, vagyis azok egymásra épülnek. Hamisítási láncolatokat kell annak érdekében elkövetni, hogy egy adat változtatása megtörténhessen. Ennek következtében viszont növekszik a hamisítási jegyek száma és az esélye a hatóság általi felfedésének. Ezen két logikai okfejtés alapján is levonható az a következtetés, hogy a hamisítás tárgyát leginkább azok az okmányok alkotják,

⁹ Az említett okmány adathordozó oldalának képi megjelenítése megtalálható Som Krisztián (2014) könyvében: A magyar úti okmányok 1848–2012. Budapest, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történelmi Tudományos Társaság. A világ szinte valamennyi országára vonatkozóan a biztonsági okmányok képi információi megtalálhatóak az EDISON okmány-nyilvántartó rendszerben, amely bárki számára elérhető az interneten. Forrás: <http://www.edisontd.net/>

¹⁰ Az útlevél egyes képi információi megtalálhatóak az okmány gyártását végző Pénzjegynyomda honlapján. Forrás: <http://www.penzjegynyomda.hu/fuzetokmanyok/>

amelyeknek az okmányvédelmi rendszere alacsonyabb szintű, mivel a hamisítók ott kevesebb „munkával” tudják a megváltoztatását, hamisítását végrehajtani. Azon biztonsági okmányok, amelyek az okmányvédelmi „fejlettség” legmagasabb szintjén állnak, viszonylag alacsonyabb számban válnak a hamisítás tárgyává, mivel szinte a nullával egyenlő annak az esélye, hogy a jogtalan/külső beavatkozást az ellenőrzésre jogosult hatóságok munkatársai ne vegyék észre. (Balla, 2018c)

A világ országainak úti okmányai között még ma is vannak olyanok, amelyek kevésbé védettek és nem biztos, hogy alkalmasak arra, hogy a schengeni térség külső határainak átlépésére jogosítsák fel a tulajdonosát. Magyarország kormányrendeletben [328/2007. (XII. 11.) Korm. rend.] rögzíti azon útlevélek felsorolását, amelyeket nem ismer el azzal a céllal, hogy azzal Magyarországra utazzanak és ott tartózkodjanak:

1. *„Somália által kiállított magán-, szolgálati és diplomata és különleges útlevél*
2. *Irak által kiállított magán-, szolgálati és diplomata-útlevél „M”, „N” és „S” sorozata*
3. *Nigéria által kiállított, laminált adatoldalt tartalmazó magánútlevél „A” és „AA” sorozata*
4. *Csád által kiállított különleges útlevél.” [328/2007. (XII. 11.) Korm. rend.]*

Az, hogy milyen okmány jogosítja fel a tulajdonosát a schengeni külső határok átlépésére, egy külön eljárásrendnek a része, amelyet az Európai Parlament és Tanács 1105/2011/EU határozata részletesen szabályoz.

*„(1) A tagállamok az úti okmányok listájának közlését követő három hónapon belül értesítik a Bizottságot a listán szereplő úti okmányok elismerésére vagy el nem ismerésére vonatkozó álláspontjukról.
(2) Amennyiben a tagállam elmulasztja álláspontjának az (1) bekezdésben említett határidőn belüli közlését, a kérdéses úti okmány mindaddig elismertnek tekintendő, amíg ez a tagállam értesítést nem küld annak el nem ismeréséről.” (1105/2011 EU parlamenti és tanácsi hat.)*

A meghatározott eljárásrend következtében a tagállamoknak lehetősége, és egyben szabályozó szerepe is, van a harmadik országok által kiadott úti okmányok elfogadása terén, mert önös érdekük is, hogy az adott háromhónapos időintervallumon belül vizsgálat tárgyává tegyék az érintett okmányt/okmányokat és nyilatkozzanak annak elfogadásról vagy elutasításról.

V. FEJEZET

Határforgalmi adatok és közokirat-hamisítási adatok elemzése

A határforgalmi adatok fontos elemei a határforgalom-ellenőrzés szükséges humán erőforrás meghatározásának, valamint a technikai és informatikai eszközök rendelkezésre bocsátásának. Az éppen aktuálisan, előírt ellenőrzési technológiának a határforgalom-ellenőrzéssel szemben támasztott követelmények szerinti végrehajtását jelentős mértékben képes alakítani a forgalom nagysága, összetétele, iránya és intenzitása is. Az egyre növekvő személy- és járműforgalom várakozásmentes ellenőrzése, a határátkelőhelyek állandó, nem növekvő áteresztőképessége mellett, csak abban az esetben biztosítható, ha kockázatelemzésen alapuló, szelektív és differenciált ellenőrzés mellett a modern technológiák alkalmazása is támogatja a tevékenységet. Napjainkban a tagállamok elkötelezettek az automatizált határátléptetés fejlesztése mellett, az olyan modern megoldások kialakításában, amelyek racionalizálják a szükséges humán erőforrás felhasználását. A határforgalom ellenőrzését biztosító, állandónak mondható, épített környezet miatt, kiemelt figyelmet kell fordítani az európai határregisztrációs rendszer, az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS, 2018) megvalósítására is.

A személyforgalom alakulásának kimutatása		
Év	Fő	Változás főben előző évhez viszonyítva
1980	41 933 366	-
1981	44 426 822	+ 2 493 456
1982	31 461 116	- 12 965 706
1983	35 146 587	+ 3 685 471
1984	42 566 435	+ 7 419 848
1985	45 205 933	+ 2 639 498
1986	49 968 273	+ 4 762 340
1987	56 304 561	+ 6 336 288
1988	62 609 962	+ 6 305 401
1989	90 857 335	+ 28 247 373
1990	112 026 533	+ 21 169 198
...		

A személyforgalom alakulásának kimutatása		
Év	Fő	Változás főben előző évhez viszonyítva
1998	95 433 841	-
1999	82 417 724	-13 016 117
2000	87 843 629	+ 5 425 905
2001	87 562 205	- 281 424
2002	93 809 467	+ 6 247 262
2003	96 829 291	+ 3 019 824
2004	104 126 299	+ 7 297 008
2005	111 219 066	+ 7 092 767
2006	113 135 156	+ 1 916 090
2007	117 042 051	+ 3 906 895
2008	35 458 676	- 81 583 375
2009	32 897 474	- 2 561 202
2010	33 278 636	+ 381 162
2011	34 042 418	+ 763 782
2012	33 591 347	- 451 071
2013	34 531 912	+ 1 391 636
2014	37 774 508	+ 3 242 596
2015	42 225 872	+ 4 451 364
2016	50 795 514	+ 8 569 642
2017	53 576 495	+ 2 780 981

1. sz. táblázat¹¹

A személyforgalom alakulása 1980–1990 és 1998–2016 között

¹¹ A szerző által készített kimutatás, az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály által biztosított adatok alapján.

A számadatokat többféle szempont alapján is lehet/lehetne vizsgálni, amelyek közül most négy időintervallumra vonatkoztatott megállapítások összegzése és következtetések levonása történik:

- Az első a rendszerváltozás időszaka, amikor **1989–1990.** vonatkozásában **+ 21 169 198 fő** határforgalom ellenőrzése történt **meg, amely 23%-os növekedést** jelentett egy év alatt. Ha az egy évtized forgalomnövekedését nézzük **1980 és 1990 tekintetében,** akkor ez **+ 70 093 167 fő, vagyis 167%-os növekedést jelentett.** Az utazás szabadabbá válása és az egyre nagyobb célközönséget elérő „léte” nemcsak hogy jelentős, de a számadatok tükrében drasztikus forgalomnövekedést is jelentett a határforgalomban. A 41 933 366 főről, 112 026 533 főre történő növekedését alapvetően nem lehetett azonos elvek szerint ellenőrizni, szükséges volt az ellenőrzési technológia korábban már bemutatott módosítása. Ez egyértelműen mutatja az ellenőrzés tartalmi elemeinek szükség szerinti változtatásának igényét.
- A második időszak 1991-től 2003-ig, Magyarország Európai Unió csatlakozásáig terjed, ahol az tapasztalható, hogy a rendszerváltozással eljött „szabadság” utáni években, fokozatosan csökkent az utasforgalom. A határátlépésre jelentkezők száma 2003-ban nem érte el az 1990-es adatot, és **15 197 242 fős, 13,5%-os csökkenés** realizálódott, azzal együtt, hogy 1999-től évről évre emelkedés volt tapasztalható. Az 1999-től 2003-ig bekövetkezett **14 411 567 fős, 17,5%-os emelkedés** már szintén jelentősnek mondható és jelzi azt, hogy az emberek ismét nagyobb számban kívántak élni a szabad utazás jogával, lehetőségével.
- A harmadik időszakban, a 2004-es EU-s csatlakozás ismét a forgalom növekedési „pályára állását” eredményezte, mivel **12 915 752 fővel többen léptek át** az államhatáron **2007-ben, mint 2004-ben, amely 12,4%-os növekedést jelentett.** A 2007-es személyforgalomból **42 272 894 fő a magyar-osztrák viszonylatú határátkelőhelyeken közlekedett, amely az összforgalom 36%-a volt.** A magyar-osztrák viszonylatú határátkelőhelyeken 1989-ben 33 049 315 fő lépett át, amely az akkori összforgalom 35%-át tette ki. Ebből arra lehet következtetni, hogy a viszonylat forgalmának az összforgalomhoz viszonyított aránya nagyjából állandónak tekinthető.
- A negyedik időszak Magyarország teljes jogú schengeni tagságát követő időszak – 2008 és 2017 között –, amikor 2008-ban szembetűnő a drasztikus forgalomcsökkenés, amely abból következett be, hogy Magyarország államhatárának 2225 kilométeréből, 1111 kilométer belső határrá vált és megszűnt a határellenőrzés, amely magában foglalta a határforgalom-ellenőrzés megszüntetését is. Ha ennek függvényében vizsgáljuk meg a 2007. és 2008. év adatait, akkor a **81 583 375 fős csökkenés azt mutatja,** hogy az összforgalom közel **70%-a** – ebben az esetben a két év forgalmát állandónak tekintve mint összforgalom és külső határszakasz forgalma – **belső határokon realizálódott.** Ez azt jelenti, hogy közokirat-hamisítások számának alakulása a forgalom nagyságával arányosan változhat, természetesen ez jelentősen függhet a forgalom állampolgársági összetételétől. A **2008-tól 2017-ig** terjedő időszakban jelentős forgalomnövekedést tapasztalunk, pontosan **18 117 819 főt, ami 51%-os növekedés.**

A fenti számszaki adatok alapján megállapítható, hogy a modern technológiák alkalmazása nem megkerülhető a határforgalom ellenőrzésében. Ha példaként megnézzük Záhony Közúti- és Vasúti Határátkelőhelyet, ahol 1978-ban 1 355 546 fő (Nagy, 2000) átléptetését hajtották végre, amely akár napi 3713 főt jelentett. Ez a szám 2016-ban 2 528 134¹² fő volt, amely napi 6926 fő ellenőrzését jelentette, majdnem megduplázva az 1978-as határforgalmi

¹² Záhony Határrendészeti Kirendeltség által biztosított adat.

adatot, azzal együtt, hogy a közúti határátkelőhely áteresztőképességének növelésében alapvetően nem történt változás, illetve a Tisza-híd áteresztőkapacitása sem változott, állandónak mondható.

A közokirat-hamisítás célja az, hogy olyan személy jusson okmányhoz, aki valamilyen oknál fogva nem jogosult az adott okmány tulajdonlására. Minden esetben az ellenőrzést végző tisztviselő megtévesztése a cél, amely cél „elérésével” a személy „jogosultságot” szerez például objektumba/épületbe belépni, államhatárt átlépni, ingatlant megszerezni vagy éppen kölcsönt felvenni, vagy valamilyen jogosultságot, tevékenységet végezni (pl. gépjárművezetés, lőfegyvert birtokolni). A határforgalom ellenőrzése során az egyik cél annak megállapítása, hogy az átlépésre jelentkező személy rendelkezik-e eredeti és érvényes okmánnyal.

A közokirat-hamisítás módszerbeli változásainak vizsgálatához elengedhetetlen egy összehasonlító táblázat készítése. Ha tendencia szerinti változások vizsgálata a cél, akkor lehetőség szerint minél hosszabb időintervallum összehasonlítása indokolt. Az utasforgalmi adatok rendelkezésre állásával ellentétben a közokirat-hamisításról nagyon eltérő képet kapunk. A hamisítási módszerek összehasonlításalapú vizsgálatánál meghatározó tényező, hogy miről kellett/kell statisztikai adatot gyűjteni. Az igény folyamatosan változhat és változik. Ez a változás, a húsz évet felölelő kutatási időintervallum statisztikai adatainak vizsgálatából egyértelműen kijelenthető, hogy sok esetben az adatok hitelességének és adott hamisítási módszerbe sorolásának nehézségét is magában hordozza. Minden szakmai/elemezési igényre kiterjedő, minden összefüggést vizsgáló, megbízható adatbázis 2010-től áll rendelkezésre a Nemzeti Komplex Okmány-nyilvántartó Rendszer által, amely folyamatosan változó igényekhez igazodó, jelenleg 52 szempont alapján és ezek egyedi kombinációi szerint (keresztműveletekkel) ad lehetőséget az elemzésekre.

A 2010 előtti évekre vonatkozóan, már a módszerek tekintetében is nehéz megbízható adatokat kutatni, mivel sem a határőrségnek, sem a rendőrségnek nincs és nem is volt adatszolgáltatási kötelezettsége a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) irányába az ilyen jellegű adatokra. A személy- és járműforgalom adatai kutathatóak a KSH adatbázisában, de a felfedett közokirat-hamisítások megoszlására (pl. módszer, elkövető honossága, felhasznált okmány honossága, viszonylat, irány, határátkelőhely) vonatkozó adat nem szerepel az adatbázisában.

A határőrség égisze alatt még készültek nyomtatott, féléves és éves közokirat-hamisítási jelentések, de az informatikai rendszerek térhódításával együtt ezek készítése háttérbe szorult, illetve adattartalmuk is az említett hiányosságokkal rendelkezett. Az éves jelentések alapvetően csak minimális számadatot tartalmaztak, összehasonlítva az előző évi közokirat-hamisítási statisztikáival, ami nem alkalmas az elemzések elvégzéséhez. Az adatok összegyűjtésére, alapvetően az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály Dokumentációs, valamint Határrendészeti és Kompenzációs Osztályán fellelhető elektronikus adatbázisok adnak lehetőséget, amelyek szintén sok esetben hiányosak. A fenti kutatási módszerek alkalmazásával készítettem el a vizsgált időszak közokirat-hamisítási módszereinek összefoglaló táblázatát.

Az adatok összegyűjtésére alapvetően az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály Dokumentációs, valamint Határrendészeti és Kompenzációs Osztályán fellelhető elektronikus adatbázisok adtak lehetőséget, amelyek szintén sok esetben hiányosak. Ezen objektív tényezők figyelembevételével készült el az alábbi összefoglaló táblázat.

Év	Közokirat-hamisítás módszerei								
	Személy- csere	Fénykép- csere	Átírás-törlés	Lapcsere- laphiány	Vízum-, tart. engedély- hamisítás	Bélyegzőle- nyomat-ha- misítás	Hamis, fiktív útlevél/ okmány	Biankó útlevél	Összesen
1997	206	1017	632	137	149	127	94	24	2386
1998	412	2077	305	113	202	98	101	57	3365
1999	335	1462	143	112	241	104	160	47	2604
2000	188	1330	141	148	268	78	206	30	2389
2001	199	1354	146	125	352	80	128	48	2432
2002	140	782	124	115	326	193	142	17	1839
2003	392	731	124	130	717	363	179	29	2665
2004	315	820	174	168	1244	428	154	23	3326
2005	447	608	217	231	3196	495	216	46	5456
2006	327	420	305	237	951	466	470	32	3208
2007	253	176	185	72	375	264	928	19	2272
2008	32	68	188	30	301	168	488	7	1282
2009	47	59	86	18	172	140	526	40	1088
2010	53	46	282	24	325	397	128	53	1308
2011	75	34	53	18	283	520	447	24	1454
2012	40	18	53	9	185	796	387	16	1504
2013	56	15	88	24	191	977	421	17	1789
2014	77	38	64	31	179	1227	501	23	2140
2015	68	43	80	35	145	1308	513	18	2210
2016	42	3	77	34	99	1102	492	12	1861
2017	98	7	120	15	109	1269	469	57	2144

2. sz. táblázat¹³

¹³ A szerző által készített kimutatás, az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály által biztosított adatok alapján.

A határőrség (1997–2007) és rendőrség (2008-tól) által felfedett közokirat-hamisítás módszerei 1997–2017 évek között

A számadatok elemzése többféle szempontrendszer alapján végezhető el, de húsz év távlatában négy figyelemre méltó és elgondolkodtató, adott esetben intézkedést igénylő, megállapítás kiemelése indokolt:

- az okmányok tartalmi hamisításainak száma (fényképcsera, átírás-törlés, lapcsere-laphiány) jelentősen lecsökkent;
- a fényképcsera mint elkövetési mód drasztikusan lecsökkent;
- a személycsere száma csökkent, de az évi összes közokirat-hamisításhoz viszonyított aránya ismét növekvő tendenciát mutat;
- a bélyegzőlenyomat-hamisítások száma közel tizenkétszeresére emelkedett.

Fontos kérdés annak megválaszolása, hogy mit is hozott közokirat-hamisítás szempontjából a teljes jogú schengeni csatlakozás Magyarország számára? A válasz számadatokban az alábbiakban összegezhető:

- Ennél a 44%-os csökkenésnél mindenképpen figyelemmel kell lenni arra a korábbi megállapításra, hogy az össz személyforgalom száma 70%-kal csökkent. Ha a forgalomhoz így arányosítom a közokirat-hamisításokat, akkor a 2007-es 2272 esethez viszonyítva 70%-kal kellett volna csökkenni a felfedéseknek, ami 1590 eset volt, és a 30%-os külső határos személyforgalom arányához viszonyítottan 682 közokirat-hamisítás felfedése lett volna az előre prognosztizálható. A valóságban azonban nem ez történt. Tényként kezelhető, hogy a korábbi, belső határon, belépő irányban felfedett közokirat-hamisítások egy része a schengeni külső határszakasz kilépő irányába tevődött át. Véleményem szerint ezért nem lett olyan arányú és mértékű a csökkenés, mint a személyforgalomban;
- a személycserék száma drasztikusan, 87%-kal csökkent (– 221), 253-ról 32-re;
- a fényképcserék száma 61%-kal csökkent (– 108), 176-ról 68-ra;
- a törlés-átírások száma szinte azonos (+ 3), 185-ről 188-ra;
- a lapcsere-laphiány száma 58%-kal csökkent (– 42), 72-ről 30-ra;
- a vízum és a tartózkodási engedély hamisítások száma 20%-kal csökkent (–74), 375-ről 301-re;
- a bélyegzőlenyomat-hamisítás 36%-kal csökkent (– 96), 264-ről 168-ra;
- a hamis/fiktív útlevelek/okmányok száma 47%-kal csökkent (– 440), 928-ról 488-ra;
- a biankó okmányok száma 63%-kal csökkent (– 12), 19-ről, 7-re.

Jelzés értékűnek kell tekinteni a személycserék és a fényképcserék nagyobb arányú csökkenését, valamint azt, hogy a törlés-átírások száma a forgalom 70%-os csökkenése ellenére szinte állandó maradt. Továbbra is meghatározó a jogosultságot igazoló vízumok és a tartózkodási engedélyek hamisítási számának kisebb mértékű csökkenése.

Megállapítható, hogy az okmányok biztonsági elemeinek fejlődése jelentős trendbeli átrendeződést eredményezett. Vannak olyan módszerek, amelyek szinte megszűntek és vannak olyanok, amelyek „aranykorukat” élik. Minél biztonságosabb egy okmány, minél nehezebb hamisítani, annál inkább előtérbe kerül a személycsere módszere, amelynek felismerése csak az ellenőrzést végző személyazonosítási készségén múlik mindaddig, amíg a biometrikus adatok alkalmazása nem biztosítja a kétséget kizáró azonosság megállapítását. Az ellenőrzést végző állomány számára a közokirat-hamisítások változásainak folyamatos megismerése elengedhetetlen az eredményes feladat-végrehajtáshoz.

A fényképcserék alakulását külön is indokolt megvizsgálni, elemezni.

Év	Közokirat-hamisítás		
	Fényképcseré	Összesen	%-os arány (egészre kerekítve)
1997	1017	2386	42
1998	2077	3365	61
1999	1462	2604	56
2000	1330	2389	56
2001	1354	2432	56
2002	782	1839	42
2003	731	2665	27
2004	820	3326	25
2005	608	5456	11
2006	420	3208	13
2007	176	2272	8
2008	68	1282	5
2009	59	1088	5
2010	46	1308	4
2011	34	1454	2
2012	18	1504	1
2013	15	1789	1
2014	38	2140	2
2015	43	2210	2
2016	3	1861	0,2
2017	7	2144	0,3

3. sz. táblázat¹⁴

¹⁴ A szerző által készített kimutatás, az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály által biztosított adatok alapján.

A határőrség (1997–2007) és a rendőrség (2008-tól) által felfedett közokirat-hamisítások száma és a fényképcseré szízalékos megoszlása 1997–2017 között

Az elmúlt húsz évben felfedett közokirat-hamisítások számának és a fényképcseré módszerének szízalékos megoszlásának vizsgálatából az alábbi, főbb következtetéseket lehet megállapítani:

- az 1997-ben felfedett 1017 fényképcseré, 2017-re 7-re csökkent;
- a 2017-re 7-re csökkent a fényképcserék száma, 1010-zel csökkentve az 1997-es adatokat, ami 99%-os visszaesés 20 év alatt;
- az összes közokirat-hamisítás száma 1997-ben 2382, míg 2017-ben 2144;
- az összes közokirat-hamisításban a csökkenés mindösszesen 10%-os, az 1997-es adatokhoz viszonyítva;
- 1998–2001 között a fényképcseré aránya az összes közokirat-hamisítás több mint 50%-át jelentette;
- 2001-től a fényképcseré aránya az összes közokirat-hamisításhoz viszonyítva folyamatosan csökkent;
- 2008-tól a fényképcseré aránya az összes közokirat-hamisításhoz viszonyítva 10% alatti;
- 2011-től a fényképcseré aránya az összes közokirat-hamisításhoz viszonyítva 2% alatti;
- 2016-ban és 2017-ben a fényképcseré aránya az összes közokirat-hamisításhoz viszonyítva 1% alatti.

A számadatok vizsgálata alapján egyértelműen megállapítható, hogy az úti okmányok biztonsági elemeinek fejlődése jelentős trendbeli átrendeződést eredményezett a közokirat-hamisítások elkövetési módszereiben. Az egyre magasabb szintű védelemmel eltátott, az eredetiségellenőrzést könnyítő, valamint a hamisítást nehezítő biztonsági elemeket tartalmazó okmányok folyamatos térvesztése tapasztalható abban a tekintetben, hogy azok egyre ritkábban lesznek hamisítás tárgyai. A hamisítók nem kockáztatnak, mert nehezen kivitelezhető és nem „feddhetetlen” hamisításokat képesek csak előállítani. Sokkal egyszerűbb a kevésbé védett okmányokat felhasználni a hamisítás céljára, illetve a jogszerű tartózkodás legalizálása érdekében hamis vagy hamisított határátléptető bélyegzőlenyomatokat előállítani, amit a bemutatott számadatok is egyértelműen alátámasztanak.

Minél biztonságosabb egy okmány, minél nehezebb hamisítani, annál inkább előtérbe kerül a személycsere módszere, amelynek felismerése csak az ellenőrzést végző személyazonosítási készségén múlik mindaddig, amíg a biometrikus adatok alkalmazása és a hatóságok általi ellenőrzése nem biztosítja a kétséget kizáró azonosság megállapítását. Az ellenőrzést végző állomány számára a közokirat-hamisítások változásainak folyamatos megismerése elengedhetetlen az eredményes feladat-végrehajtáshoz.

BEFEJEZÉS

Az úti okmányok biztonsági elemeinek fejlődésével a határforgalom-ellenőrzés keretében végrehajtott okmányellenőrzés egyszerűbbé, gyorsabbá és biztonságosabbá vált. Az egyszerűbb kifejezés alatt ebben az esetben azt kell érteni, hogy már az elsővonalas ellenőrzés során, egyszerű módszerekkel és nagyon sok esetben technikai eszköz nélkül is lehetőség van megalapozott véleményt mondani az eredetiségre vagy a közokirat-hamisítás gyanújára vonatkozóan. Az okmányelemek fejlesztésének ugyanis nem csak az a célja, hogy megnehezítsék, vagy még inkább lehetetlenné tegyék, a hamisítást, hanem az is, hogy megkönnyítsék az eredetiség ellenőrzését. Ezen cél megvalósulása hozzáadott értéket képvisel a tömegellenőrzés keretében végrehajtott ellenőrzéshez, mert jelentősen csökkenti az ellenőrzéshez szükséges időt úgy, hogy a biztonságot, mint követelményt, maximálisan érvényesíti.

Az okmányelemek fejlődése nem szünteti meg a közokirat-hamisításokat, hanem egy módszerbeli átrendeződést eredményez, ahol a hamisítás tárgyát azon okmányok alkotják, amelyek védelmi szintje nem biztosítja az okmány hamisíthatatlanságát. Emellett megjelennek a jogszerű tartózkodást, mint jogosultságot, igazoló okmányok, illetve bélyegzőlenyomatok teljes vagy részleges hamisításai, amellyel növekszik azon okmányok köre, amelyek képesszintű ismeretét és ellenőrizhető védelmi elemeit az ellenőrzést végző tisztviselőnek ismernie kell. Az okmányismereti képzés szerves része a rendészeti képzésnek, amelyre folyamatosan időt kell szánni.

A közokirat-hamisítás elleni eredményes fellépés csak a felkészültséggel, megfelelő kockázatelemzésen alapuló profilalkotással és nem utolsósorban szakmai elhivatottsággal biztosítható. Ha ezen feltételek adottak, akkor garantálható a siker.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Alaptörvény (2011): *Magyarország Alaptörvénye*. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968.356003 (Letöltve: 2018.08.10.)
2. 1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről. <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=99700032.TV> (Letöltve: 2018.08.10.)
3. 1998. évi XII. törvény a külföldre utazásról. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=34153.348209 (Letöltve: 2018.08.10.)
4. 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=152383.357430 (Letöltve: 2018.08.10.)
5. 2013. évi LXIII. törvény az Európa Tanács tagállamai között a személyek szabad mozgásának szabályairól szóló, 1957. december 13-án, Párizsban aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=160792.247710 (Letöltve: 2018.08.11.)
6. 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=175262.338733 (Letöltve: 2018.08.10.)
7. 1903. évi IV. törvénycikk a kivándorlásról. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=90300004.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D35> (Letöltve: 2018.08.11.)
8. 1903. évi VI. törvénycikk az útlevelügyről. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=90300006.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D35> (Letöltve: 2018.08.11.)
9. 1903. évi VIII. törvénycikk a határrendőrségről. <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=90300008.TV&targetdate=&printTitle=1903.+%C3%A9vi+VIII.+t%C3%B6rv%C3%A9nycikk&referer=1000ev> (Letöltve: 2018.08.11.)
10. 86/1996. (VI. 14.) Korm. rendelet a biztonsági okmányok védelmének rendjéről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600086.KOR> (Letöltve: 2018.08.10.)
11. 328/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok részére kiállított, magyarországi beutazás céljából elismert okmányok meghatározásáról. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=112625.331483 (Letöltve: 2018.08.11.)
12. 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=137964.314429 (Letöltve: 2018.08.10.)
13. 8/2008. (OT 6.) ORFK utasítás a Rendőrség Határrendészeti Szabályzatáról. www.police.hu/sites/default/files/8_2008_orfk_ut.doc (Letöltve: 2018.08.11.)
14. 24/2015. (X. 15.) ORFK utasítás a Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=191634.336952 (Letöltve: 2018.08.10.)
15. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 09.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2016:077:FULL&from=HU> (Letöltve: 2018.08.14.)
16. Az Európai Parlament és 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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32017R0458> (Letöltve: 2018.08.10.)

17. Az Európai Parlament és Tanács (EU) 1105/2011 határozata (2011. október 25.) a külső határok átlépésére jogosító és vízummal ellátható úti okmányok listájáról, valamint az e lista összeállítására irányuló eljárás meghatározásáról. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32011D1105> (Letöltve: 2018.08.10.)
18. A Tanács határozata (2007. december 6.) a schengeni vívmányok rendelkezéseinek a Cseh Köztársaságban, az Észt Köztársaságban, a Lett Köztársaságban, a Litván Köztársaságban, a Magyar Köztársaságban, a Máltai Köztársaságban, a Lengyel Köztársaságban, a Szlovén Köztársaságban és a Szlovák Köztársaságban történő teljes körű alkalmazásáról (2007/801/EK). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:323:0034:0039:HU:PDF> (Letöltve: 2018.08.10.)
19. A Tanács 2252/2004/EK rendelete (2004. december 13.) a tagállamok által kiállított útlevélek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemekre vonatkozó előírásokról L 385/1. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32004R2252> (Letöltve: 2018.08.10.)
20. A Tanács (EU) 1053/2013 rendelete (2013. október 7.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és a végrehajtó bizottságnak a Schengent Értékelő és Végrehajtását Felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló 1998. szeptember 16-i határozatának hatályon kívül helyezéséről. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32013R1053> (Letöltve: 2018.08.10.)
21. Balla József (2013): A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonságnövelő hatása a határ- és közbiztonság alakulására. Budapest, Nemzeti Közszerződéti Egyetem. (Doktori [PhD] értekezés)
22. Balla József (2016a): A rendészeti célú személyazonosítás biometriája. *Határrendészeti Tanulmányok*, XIII. évf. 3. szám, 4–19.
23. Balla József (2016b): Úti okmányok a XX. század elején és végén, avagy az úti okmányok 110 éve. *Határrendészeti Tanulmányok*, XIII. évf. 2. szám, 30–44.
24. Balla József (2017): A schengeni elvek szerinti határforgalom-ellenőrzés tartalmi elemei Magyarországon 2016-ban. *Magyar Rendészet*, XVII. évf. 3. szám, 13–30.
25. Balla József (2018a): A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának támogatása, erő-eszköz szükséglete. *Határrendészeti Tanulmányok*, XV. évf. 2. szám, 4–28.
26. Balla József (2018b): Schengeni értékelési mechanizmus. *Hadtudományi Szemle*, XI. évf. 1. szám, 287–306.
27. Balla József (2018c): Határforgalom-ellenőrzés és útiokmány-hamisítás 2005–2017. között. *Magyar Rendészet*, XVIII. évf. 3. szám, 1–14. (megjelentetés alatt).
28. BM (1969): *Határforgalom Ellenőrzési Szabályzat a forgalomellenőrző pontok részére*. A Magyar Népköztársaság Belügyminiszterének 08. számú Parancsa, ÁBTL-4.2.-10-21/8/1969/1, (HT-4).
29. BM (1977): A Magyar Népköztársaság Belügyminiszterének 30/1977. számú Parancsa a „*Határforgalom Ellenőrzési Szabályzat kiadásáról*”, a forgalomellenőrző pontok részére.
30. BM (1982): *Kézikönyv a BM Határőrség határforgalom ellenőrzésében résztvevő sorállomány részére*. Budapest, Belügyminisztérium Határőrség Országos Parancsnokság.
31. Dr. Nagy György (1994): A határforgalom ellenőrzésének fejlődése változó viszonyok között. *Határőrségi Tudományos Közlemények*, 71–92.
32. ETIAS (2018): *Európai Bizottság – Tájékoztató Biztonsági unió: Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) – Kérdések és válaszok*. Strasbourg, 2018. július 5. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4362_hu.htm (Letöltve: 2018.07.15.)
33. Hazai Lászlóné dr. (2014): *Ajánlás*. Som Krisztián: *A magyar úti okmányok 1848–2012*. Budapest, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történelmi Tudományos Társaság.

34. Hegyaljai Mátyás (2017): Előszó. In: Tálas Péter (szerk.): *Magyarország és a 2015-ös migrációs válság*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 7–8.
35. HM (1940): Honvédelmi határszolgálati utasítás a Magyar Királyi Honvédség, a Magyar Királyi Csendőrség, a Magyar Királyi Pénzügyőrség, és az állami erdészet részére. Budapest, Honvédelmi Minisztérium.
36. HŐRPK (2004): *Útlevelelkezelői Szabályzat*. Budapest, Határőrség Országos Parancsnoksága. (Forrás: Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály.)
37. HŐRPK (1999): *Szabályzat az útlevelelkezelők részére (a 29/1999 országos parancsnoki parancs 2. számú melléklete)*. Budapest, Határőrség Országos Parancsnoksága. (Forrás: Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály.)
38. Jaroslav Rapčan – Michaela Rapčanová (2010): Az Európai Unió állampolgársága és a szabadság, biztonság és jog térségének összefüggései. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI.*, Pécs, 155–168.
39. Jean-Claude Juncker (2016): *Az Unió helyzete*. Az Európai Bizottság elnökének beszéde, Brüsszel, 2016. szeptember 14. https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_hu (Letöltve: 2018.08.10.)
40. Szalai Antal – Székely László – Kiss Tibor (2001): *Határforgalmi ismeretek I. kötet*. (Jegyzet.) Körmend, Belügyminisztérium.
41. MEMORANDUM (2000): az egész életen át tartó tanulásról, Brüsszel, 2000. október 30., SEC (2000) 1832. www.nefmi.gov.hu/europai-unio-oktatas/egesz-eleten-at-tarto/memorandum-tanulas (Letöltve: 2018.08.11.)
42. Molnár Henrietta – Balla József (2017): A határrendészeti továbbképzés helyzetértékelése. *Határrendészeti Tanulmányok*, XIV. évf. 4. szám, 4–27.
43. Nyilatkozat (1948): *Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata*. http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/hng.pdf (Letöltve: 2018.08.10.)
44. Kiss Kálmán (1992): *A változó Határőrség*. Budapest, Határőrség Tudományos Tanácsa.
45. Kovács Gábor (2014): A rendvédelmi szervek szervezete és vezetési rendszere. In: Schweickhardt Gotthilf (szerk.): *A katasztrófavédelem vezetési módszertani kézikönyve*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft. 17–56.
46. MRTT (2008): *Rendészettudományi Szószedet. A magyar rendészeti szervek által gyakrabban alkalmazott szakmai szócikkek gyűjteménye*. Budapest, IRM Oktatási Főigazgatóság – Magyar Rendészettudományi Társaság. <http://rendeszet.hu/rendeszeti-szoszedet> (Letöltve: 2018.08.11.)
47. Nagy József (2000): A Határőrség területi elhelyezkedésének, tevékenységének, szervezetének és létszámának fejlődése 1958-tól 1998-ig. (Doktori [PhD] értekezés.) Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
48. Pavlik Ferenc – Laky Imre (1907): *Határrendészeti Kézikönyv*. Budapest, „Pátria”.
49. Puztai Ferenc (főszerk.) (2003): *Magyar Értelmező Kéziszótár*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
50. SA (1998): *The Schengen acquis* – Decision of the Executive Committee of 16 September 1998 setting up a Standing Committee on the evaluation and implementation of Schengen (SCH/ Com-ex (98) 26 def.). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41998D0026:EN:HTML> (Letöltve: 2018.08.10.)
51. Sallai – Szőke – Varga – Vass – Vájlók – Virányi (2000). In: Virányi Gergely (szerk.): *Határellenőrzés az Európai Unióban*. Budapest Tempus-Projekt Institut Bildung JEP-13165-98. Budapest, Rendőrtisztviselői Főiskola, Hanns Seidel Alapítvány.
52. Szabó József (1995) (főszerk.): *Hadtudományi Lexikon I. kötet*. Budapest, Magyar Hadtudományi Társaság.
53. Szabó Károly (2017): *A schengeni monitoring mechanizmus reformja, a jelenlegi értékelési rendszer elmélete és gyakorlata*. (Diplomamunka.) Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar.

54. RL (2008): *Rendészettudományi Lexikon* szakmailag lektorált változata (szerkesztés alatt). Nemzeti Közszołgálati Egyetem, RTK. (Letöltve: 2018.08.10.)
55. Varga János (2016): A totális határforgalom-ellenőrzéstől a szelektív és differenciált ellenőrzésig: az 1980-as és 1990-es évek világpolitikai és társadalmi változásai, hatásuk a határforgalom-ellenőrzésére. In: Deák József – Gaál Gyula – Sallai János (szerk.): *A toll sokszor erősebb, mint a kard*. Rendészettudományi tanulmányok Prof. Dr. Főrizs Sándor 65. születésnapja tiszteletére. Budapest, NKE Szolğaltató Nonprofit Kft., 226–238.
56. Vas Gizella (2012): A határrendészet helye, szerepe a schengeni térségben. *Migráció és Társadalom*, Budapest. <http://rendeszet.hu/folyoirat/2012/1/hat%C3%A1rrend%C3%A9szet-helye-szerepe-schengeni-t%C3%A9rs%C3%A9gben> (Letöltve: 2018.08.11.)

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Zsoldos Sándor

Tördelőszerkesztő:

Mikes Vivien

ISBN 978-963-498-169-5 (elektronikus)