

RITECZ GYÖRGY: AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓ ÉS AZ EU CSATLAKOZÁS HATÁSA A MAGYAR HATÁRŐRSÉGRE

Az elmúlt közel másfél évtizedben a Határőrség jelentős változásokon ment keresztül, ennek motiváló és befolyásoló tényezői leginkább a társadalmi változások, a migrációs folyamatokban bekövetkezett módosulások, valamint az Európai unióhoz való csatlakozásra való felkészülés. Az áttekinthetőség és rendszertani okokból az alábbi területek változásain keresztül tesszük kerülnék bemutatásra a változások:

- Jog,
- Szervezet,
- Létszám,
- Képzés,
- Technika,

1. Hatásmechanizmusok érvényesülése a jog területén

A rendszerváltás időszakában nyilvánvalóvá vált, hogy egy demokratikus társadalom „erőszakszervei” csak nyílt jogszabályokban rögzített keretek között tevékenykedhetnek. Ennek megfelelően az államhatárokról, annak őrizetéről szükségessé vált a korábbi¹⁵⁴ szabályozást egy korszerűbbel felváltani, mely egyben megteremti a demokratikus jogállamhoz és a kor követelményei között is eredményesen tevékenykedni tudó Határőrség működéséhez szükséges jogszabályi feltételeket. Ennek szellemében született meg a 3141/1989. és a 2046/1989. (HT 17.) MT határozat a Magyar Köztársaság államhatáráról, annak rendjéről, őrizetéről és átlépésének szabályairól szóló törvényjavaslat alapelveiről.

Ezen dokumentum előírta, hogy 1990. és 1995. között fokozatosan ki kell vonni a sorozott állományt a Határőrség szervezetéből, és meg kell teremteni a hivatásos határőrizeti rendszert. Ezen jogszabály-alkotásra vonatkozó intézkedések az akkori információk birtokában korrektek, a (belátható) migrációs és társadalmi változásokat figyelembe vették, így jó alapot nyújtottak a további, ezirányú jogszabály-alkotási munkához, de nem számoltak a szocialista rendszer teljes összeomlásával és az ezt követő regionális konfliktusokkal, migrációs változásokkal. Ezen változások¹⁵⁵ viszont rányomták bélyegét az akkori határőrizetre, és lényegében késleltette, illetve más mederbe terelte a határőrizet érintő jogalkotást.

Mindeközben egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a Határőrségnek normál időszakban, de még minősített időszakban is elsősorban rendészeti jellegűek a feladatai, amelyek nem volt összhangban a kizárólag fegyveres erőként való minősítéssel. Ebből következően, a realitásokat követve 1993-ban megtörtént¹⁵⁶ az Alkotmány módosítása. E szerint a határőrség kettős rendeltetésű szerv, melynek rendészeti és védelmi feladatai egyaránt

¹⁵⁴ 40/1974. (XI. 1.) MT rendelet a Magyar Köztársaság államhatárának őrizetéről

¹⁵⁵ Megjegyzendő, hogy talán a rendszerváltás jogalkotási dömpingben nem is kapott túlzott prioritást ez a terület.

¹⁵⁶ 1993. évi CVII. törvény az 1949. évi. XX. tv. MK Alkotmány módosítására.

vannak. „40/A. § (1) A fegyveres erők (Magyar Honvédség, Határőrség) alapvető kötelessége a haza katonai védelme, valamint nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatok ellátása. A Határőrség rendészeti feladatkörében ellátja az államhatár őrzését, a határforgalom-ellenőrzését és a határrend fenntartását.”

Ezen jogalkotási körben vált idegenrendészeti hatósággá a Határőrség, a külföldiek beutazásáról és a magyarországi tartózkodásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény előírásainak megfelelően. A védelmi feladatokat viszont a 1993. évi CX törvény a honvédelemről rögzítette. Az 1994. évi XXXIX. tv. a rendőrségről pedig már szinte valamennyi rendőri jogosultsággal, intézkedési jogkörrel feljogosította a Határőrséget is. Mindezek elengedhetetlenek is az illegális migráció elleni hatékony fellépés érdekében. Lényegét tekintve tehát „határőrizeti törvény” nélkül is megteremtődtek a határőrizet és a Határőrség működéséhez szükséges alapvető jogszabályi feltételek.

Mondhatni a Schengeni Egyezmény effektív megvalósulásával egyidőben lett hazánk társult tagja az Uniónak – a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, 1994. évi I. törvény –, ennek megfelelően mind a jogalkotásban, mind az intézményfejlesztésben minden további lépésnél az EU követelmények váltak mérvadóvá. A kormány meghatározta¹⁵⁷, hogy minden minisztérium és országos hatáskörű szerv feladatrendszerét és jogalkotási teendőit az integrációs tevékenységhez kell igazítani.

A mindinkább hivatásos állományú Határőrség személyi állománya szempontjából is fontos jogszabály született meg, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról az 1996. évi XLIII. törvénnyel, mivel az egyértelműen rögzítette a követelményeket, kötelezettségeket és jogosultságokat.

Végül is egy törvényben, egységes szerkezetben a határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény foglalta össze az e témát érintő normatívákat, melyeket a Határőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről szóló 59/1997 BM rendelet, valamint a törvény végrehajtásáról szóló 66/1997 BM rendelet fejtett ki kellő mélységig. A legjelentősebb újdonságként a nyomozati jogkör jelentkezett, és megkezdődhetett az ehhez szükséges szervezeti egységek kialakítása is.

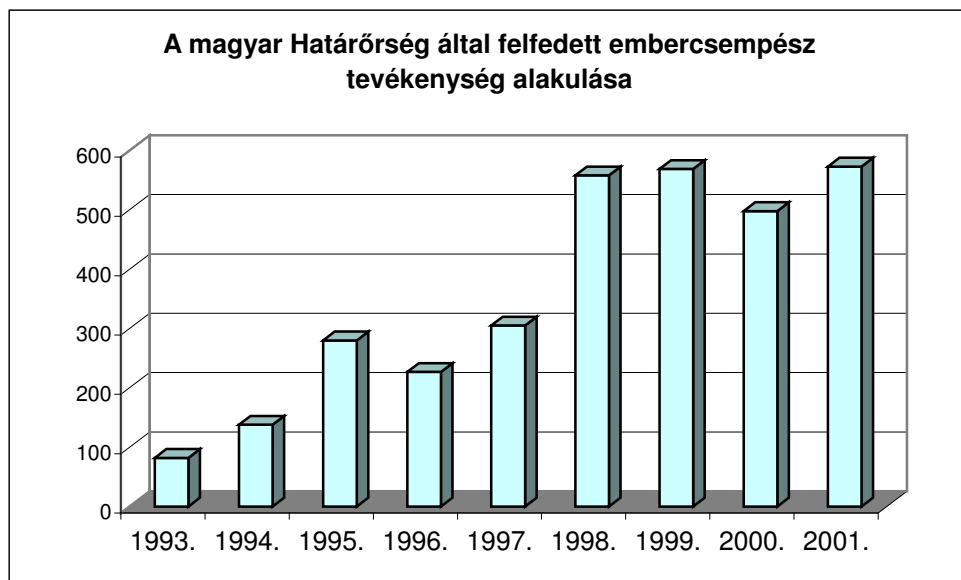
A migránsok demokratikus jogállami és humanitárius szempontokat is figyelembe vevő szelektálásában, kategorizálásában jelentős szerepet játszott a menedékjogról 1997. évi CXXXIX. törvény megalkotása. A legális migráció jogszerű és zökkenőmentes kezelését, valamint az EU csatlakozásból eredő ez irányú elvárásoknak való megfelelést volt hivatott elősegíteni a külföldre utazásról és az útlevélről szóló 1998. évi XII. törvény és a végrehajtására vonatkozó 101/1998. sz. kormányrendelet.

1998-ban megszületett a Nemzeti Program¹⁵⁸ az EU-hoz való csatlakozásra, mely nem csak a fő jogharmonizációs és intézményfejlesztési feladatokat határozta meg, hanem a tárgyalási fejezetek tárgyalásvezetőit és a tárgyalási célkitűzéseket is. A Határőrség, illetve a határőrizet szempontjából a legfontosabb állásfoglalás az volt, hogy hazánk e területen derogáció nélkül kíván megfelelni, vagyis a csatlakozás idejére maradéktalanul meg kell felelni az EU elvárásoknak.

¹⁵⁷ 1093/1994 (X. 07.) Kormányhatározat az európai integrációval összefüggő kormányzati feladatok felelősségi és koordinációs rendjéről.

¹⁵⁸ 2084/1998. (IV. 8.) Korm. Határozat – Magyarország és az Európai Unió közötti csatlakozási tárgyalások alapvető kérdéseiről, a tárgyaló delegáció kijelöléséről, az Európai Unió közösségi vívmányai (acquis communautaire) átvételének Nemzeti Programjáról, valamint a csatlakozásra való felkészülés gazdaságstratégiai háttéréről.

Az 1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről egyértelműsítette a Határőrség szabálysértési hatóság mivoltából eredő jogosultságait és egyéb normatívákat, míg a 1999. évi LXXV. törvény¹⁵⁹ a szervezett bűnözésről kötelezte a Határőrséget az ún. „határregisztráció” bevezetésére, valamint szélesítette az operatív nyomozó munkához szükséges jogosítványokat, ezzel is az illegális migráció elleni hatékony fellépés lehetőségét teremtette meg. A határőrizeti törvény és az ún. „maffia” törvény hatásai egyértelműen érzékelhetők a Határőrség által felfedett illegális migrációs és az embercsempész cselekmények számszaki alakulásában is.



A nyolc minisztériumot érintő kidolgozó munka eredményeként megszületett a 2013/2001. (I. 17.) kormány határozat az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggésben, az egységes határellenőrzési rendszer megvalósításáról szóló kormányzati koncepcióról, mely rögzítette a várható külső határokat és célként határozta meg, hogy 2002. december 31-ig a határellenőrzésnek meg kell felelni – legalább minimális szinten – az uniós követelményeknek. Ezzel egyidőben elkészült az ún. „Schengeni Akcióterv,” melyet lényegében magában foglal a 17/2001. (BK 7.) BM utasítás, a schengeni joganyag átvételéről és annak gyakorlati megvalósításáról, mely részletesen rögzíti és ütemezi a 2001-2002 évi feladatokat a jogharmonizáció és az intézményfejlesztés területén egyaránt.

Ennek folyományaként került a parlament elé, majd elfogadásra a 2001. évi XXXII. törvény a magyar állampolgárságról¹⁶⁰ szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról, a 2001. évi XXXIII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény módosításáról, a 2001. évi XXXVIII. törvény a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény módosításáról, és a 2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és

¹⁵⁹ 11/2000. (II. 23.) BM rendelet – a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény végrehajtásáról.

¹⁶⁰ 2106/2001. (V. 16.) Korm. Határozat a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény végrehajtásával összefüggő egyes feladatok fedezetéről.

tartózkodásáról. Lényegét tekintve egyértelműbbé vált (nagyon leegyszerűsített értelmezés szerint), hogy az illegális migrációban a Határőrség, míg a legális migrációban, illetve a menekültügy-intézésben a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal az illetékes hatóság, elkülönítésre került a külső és a belső határ, növekedett a Határőrség határterületen kívül ellátható feladatainak száma, megeremtdtek az EU elvárásoknak megfelelő információcsere és a határon átnyúló figyelés és követés jogi alapfeltételei. Mindezekkel lényegét tekintve megvalósultnak tekinthető a jogharmonizáció a határőrizet területén.

Természetesen a hatékony működéshez szükséges jogszabályi keret elengedhetetlen része az 1989 óta megkötött toloncegyezmények¹⁶¹ és a Határőrség szervezett bűnözés elleni nemzetközi együttműködési megállapodásokba¹⁶² történő bevonása is.

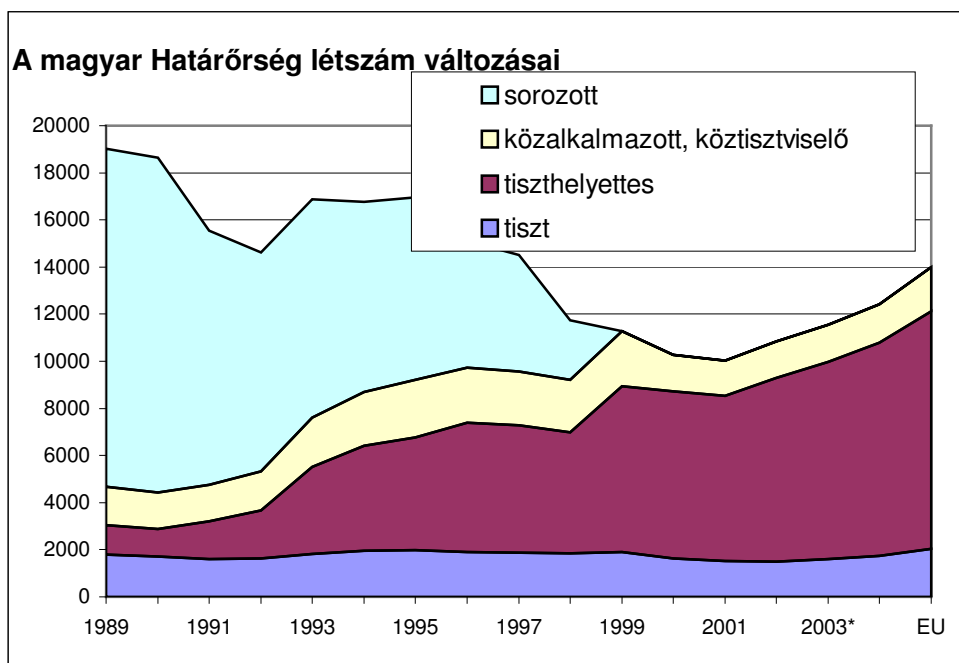
2. Hatásmechanizmusok érvényesülése a szervezet vonatkozásában

Mindenekelőtt megjegyzendő, hogy igen nehéz egyértelműen szétválasztani egyes szervezeti változtatásokat a szerint, hogy az az illegális migráció változásaiból, avagy az Unióhoz való csatlakozásra való felkészülésből eredeztethető, főleg, hogy a kilencvenes évek első felében a hivatásos határőrizetre való áttérés határozta meg leginkább a szervezeti változásokat, mely egyaránt alapját képezte az EU felkészülésnek és a migrációt hatékonyan kezelni tudó szervezet kialakításának, majd a további fejlesztés viszont a változó migrációs tendenciákat követni tudó és a schengeni követelményeknek megfelelő szervezet kialakítását hozta.

A fent ismertetett jogszabályok tehát a rendszerváltás időszakában megcélolták és egyben előírták, hogy középtávon a Határőrségnek át kell alakulni egy, a kor követelményeinek megfelelően tudó sorozott állománnyal nem rendelkező ún. hivatásos szervezetté. A korábbi közel húszezer fős katonai szervezetből egy kétharmad akkora, alapvetően rendészeti feladatokat ellátó, de egyben adott esetben az ország védelmi feladataiban is aktívan tevékenykedni képes szervezetté.

¹⁶¹ 2001 márciusában 17 országgal volt megkötött egyezmény, további 2 esetben volt aláírva, de a megerősítés nem történt meg még, és 25 országot érintően előkészület alatt állt az egyezmény aláírása.

¹⁶² 2001 márciusában 12 országgal volt aláírt egyezmény és héttel előkészítés alatt állt.



Ennek keretében 1990-re megszűnt a Határőrség valamennyi (15) mélységi és 4 első lépcsős őrs, illetve kísérleti jelleggel felállításra kerültek a „dunai” hivatásos őrsök. Ezzel párhuzamosan a miskolci és a balassagyarmati kerületek átszervezése érdekében intenzív létszámgazdálkodási intézkedések történtek.¹⁶³ 1990. május 01-i hatállyal felállításra került a körmenői Határőr Kiképző és Továbbképző Intézet, a hivatásos határőrözethez szükséges zászlósi és tiszthelyettesi állomány felkészítése érdekében. Ugyancsak ez évben a Határőrségnél megszűntek a nevelési szervek, és létrehozásra kerültek az ellenőrzési, sajtó és tájékoztatói, fegyelmi és szociális szervek.

1991-ben felállításra került a miskolci és a balassagyarmati határőr-igazgatóság a tervezett határrendészeti szerveknek megfelelő, de az átmeneti feladatok ellátására is alkalmas szervezettel. Megszüntetésre került a Műszaki Zászlóalj, majd a Határőr Ezred állományában felállításra került egy azonnal igénybe vehető, tartalék erőként funkcionáló rendészeti-akció század. Ezt követően Kormányzati döntés alapján 1991. november 15-i hatállyal hat, kettős rendeltetésű (határőrizeti és határvédelmi feladatok), nehézfegyverzettel ellátott akciószázad került felállításra a nagykanizsai, pécsi és a kiskunhalasi kerületeknél, mivel ezen határszakaszokon (jugoszláv, illetve volt jugoszláv államokkal való közös határszakasz okán) volt várható, illetve jelentkezett leginkább olyan feladat, amelyre az addig meglévő (határőr és honvédségi) szervek nem voltak alkalmasak, illetve nem volt célszerű az alkalmazásuk. Itt kell megjegyezni, hogy hazánk érzékeny helyzetben volt és van, tekintettel a történelmi előzményekre, nem lett volna szerencsés a

¹⁶³ A hivatásos határőrizetre való áttérés témakörét rendkívül részletesen elemzi Pálvölgyi László doktori értekezése.

hadsereg erőit felvonultatni a határok mentén még védelmi céllal sem, így a Határőrség volt predestinálva ezen feladatok megoldására. Ennek megfelelően látható módon elsősorban a Határőrség megerősített erői őrizték az államhatárt és annak rendjét még e kritikus időszakokban is, bár meg kell említeni, hogy az ott ténylegesen jelentkező feladatok ellátására optimálisan is a Határőrség szervei voltak készek és képesek¹⁶⁴.

1992-ben valamennyi kerület helyett határőr-igazgatóság került felállításra. Ennek keretében az eddigi törzs kettévált az alaptevékenységet irányító rendészeti szervekre, az alapfeladatok vezetés-biztosítási és háttértevékenység szervezési tevékenységét végző szervekre, és a pénzügyi-anyagi főnökségek helyett gazdasági igazgatóhelyettesi szervek jöttek létre, vagyis a korábbi katonai jellegű szervezet átalakulása folyt egy korszerű rendészeti, menedzser szemléletű vezetéssel rendelkező szervezetté. Valamennyi határforgalom ellenőrző pont terhére határforgalmi kirendeltségek kerültek létrehozásra, és megkezdődött a szükséges hivatásos állomány felvétele. Mindez jelzi, hogy az eredetileg eltervezett sorállomány kivonás ütemerve nem tartható, mivel elsősorban a déli határok mentén jelentkező feladatok nem nélkülözhetik a kellő létszámot, a hivatásos állomány felvétele és kiképzése viszont nem teszi lehetővé az optimális humán erőforrás biztosítását. Ez egyfajta értelemben visszalépés, illetve eltérés a hivatásos határőrizetre való áttérés folyamatában, de jól jelzi, hogy a jelentkező új feladatokra nem csak jogszabályilag, de szervezetenként is képes és kész reagálni a Határőrség, a határőrizet, mindezzel megteremtve a feltételeket a társadalom vele szemben jelentkező szükségleteinek mind teljesebb kielégítéséhez. Ezt jelzi az is, hogy a migrációs hullám emelkedése kapcsán szükségessé vált idegenrendészeti feladatok ellátásához szükséges idegenrendészeti központok is felállításra kerültek ebben az évben.

1995. igen jelentős év volt a szervezeti változások tekintetében, ugyanis megszüntetésre kerültek a soproni és a zalaegerszegi határőr-igazgatóságok, és egyben minden határőrizeti kirendeltség hivatásos státusa rendszeresítésre került. A soproni igazgatóság bázisán létrehozásra került a Soproni Kiképző és Továbbképző Intézet a hivatásos tiszthelyettesi állomány nagyobb létszámú felkészítése érdekében.

1997-ben tovább folytatódott a sorállományú szervezetek megszüntetése: híradó, kormányőr, komendáns és sport, valamint az igazgatóságok határvadász századainál összesen 15 kiképző szakasz szűnt meg. Az ezen időszakban született jogszabályokkal összhangban az országos parancsnokságon Bűnügyi és Felderítő Főosztály, az igazgatóságokon bűnügyi és felderítő osztályok, és bűnügyi felderítő szolgálatok jöttek létre, melyek jogszabályokban biztosított nyomozati és szabálysértési hatósági feladatok ellátásának hatékonyabb végrehajtását voltak hivatottak segíteni¹⁶⁵, ezzel is követve az illegális migrációban beálló változásokat, vagyis a mind szervezettebben fellépő embercsempészetet, útiokmány-hamisítást.

A Hór.tv. hatályba lépésével az igazgatóságok szervezetében hivatásos határvadász századok, közösségi szállások és objektumbiztonsági szolgálatok lettek rendszeresítve. Megszüntetésre kerültek az ör- és kiképző zászlóaljok, és több határvadász század és határőrizeti kirendeltség. Az állománytáblában rendszeresített hivatásos szervezetek teljes feltöltéséig és a sorállomány kivonásáig vegyes szervezetek működtek a határőr-igazgatóságokon.

¹⁶⁴ Mindezeket jól érzékeltetik és leírják Dsupin és Főríz ezredes urak doktori értekezései is.

¹⁶⁵ A hatékonyságot jól példázza a statisztikai elemzésben bemutatott embercsempészet és a más jogsértések vonatkozásában elért eredmények.

A hivatásos határőrizeti rendszer kialakításának keretében a zöldhatárt illetően 183 sorozott állománnyal rendelkező őrsből 75 határőrizeti kirendeltség alakult, melyek már hivatásos állománnyal látják el hatósági tevékenységüket, valamint az eredetileg tervezett 27 sorozott állományú határvadász századból időközben 14 hivatásos állománnyal rendelkező század jött létre. Ez utóbbihoz viszont meg kell jegyezni, hogy a kirendeltség hivatásos állománnyal való feltöltése az anyagi fedezet biztosításának, a pályavonzás hiányosságai, a képzési kapacitás és időintervallum okán jelentősen elmaradt az optimálistól, így a határvadász századok szakaszainak egy jelentős része kihelyezett szakaszként funkcionál. Ami nem jelent mást, mint hogy lényegét tekintve a határőrizeti kirendeltségek járőrsűrűségét emelik.¹⁶⁶

Végül is 1998. április 29-én befejeződött¹⁶⁷ a Határőrség teljes hivatásos szervezetre történő áttérése, a szervezettől eltávozott az utolsó sorozott állományú is. A hivatásos létszámfeltöltési igények mihamarabbi kielégítése érdekében, létrehozásra került a Balassi Bálint Határrendészképző Szakközépiskola.

1999-ben részben anyagi megfontolásokból, részben a feladatarányos szervezet-átalakítás érdekében a Határőrség Országos Parancsnokságán és az igazgatóságokon racionalizálásra kerültek a gazdasági szervek, és jelentős státusbővítés történt a közösségi szállásokon és a határforgalmi kirendeltségeken. Ezzel együtt a határrendészképző szakközépiskolák belügyi irányítás alá kerültek.

A Határőrség az Unió szakértők bevonásával áttekintette a csatlakozáshoz szükséges szervezeti változtatások, módosítások kérdését, 2000-ben, illetve azt követően folyamatosan, és konkrét javaslatok, tervezetek készültek. Ennek keretében 2000 januárjában megszüntetésre került a Humán Főigazgatóság, lecsökkentésre kerültek a vezetési szintek (ezzel 45-tel csökkent a vezetői beosztások száma és 26-tal az ezredesi rendfokozatú munkakörök száma), illetve a státuszok homogenizálása történt meg, a Budapest Határőr Igazgatóság keretén belül Idegenrendészeti Szolgálat került felállításra.

A feladatokhoz illeszkedően, illetve a technikai fejlesztésekkel összhangban kirendeltségeken és más szervezeti egységeknél rendszergazda státuszok kerültek kialakításra. Megkezdte működését a Hegyeshalmi határőrizeti kirendeltség keretében az első közös Kapcsolattartási Szolgálati Hely. A szervezet racionalizálási, és az EU elvárásoknak való megfelelés érdekében 2001-ben 350 státusz átcsoportosítás történt a leendő belső határokról a leendő külső határookra. Az uniós csatlakozás tervszerű előkészítése, és a szakmai feladatok hatékonyabb végrehajtása érdekében felállításra került az Integrációs és Stratégiai Tervező Osztály, az elemző-értékelő szervek, a Központi Nyomozó Osztály. Az illegális migráció és más jogsértő cselekményekre való hatékony reagálás és egyben az Unió követelményeknek való mind magasabb fokú megfelelés érdekében az Akció Osztály átalakult Bevetési Főosztállyá, az igazgatóságok akció alosztályai és határvadász századainak integrációjaként bevetési osztályok jönnek létre. A ZMNE Hadtudományi Kar Határrendészeti és Védelmi Tanszék főiskolai kimenetű tanszékek összevonása is megtörtént.

2002-ben az új, hatályba lépett idegenrendészeti jogszabályokkal összhangban a közösségi szállások átadásra kerültek a BÁH részére, és az idegenrendészeti őrizeti feladatokat lehetővé tevő Idegenrendészeti Központok létrehozása kezdődött meg. A leendő

¹⁶⁶ Erre a problémára, illetve a feladathoz illeszkedő változtatásokra még visszatérünk.

¹⁶⁷ Az 73/1997 OGY határozattal és a 2141/1997. kormányhatározattal összhangban.

belső határokon ún. regionális határőrizeti kirendeltségek jöttek létre több HÖK összevonásával.

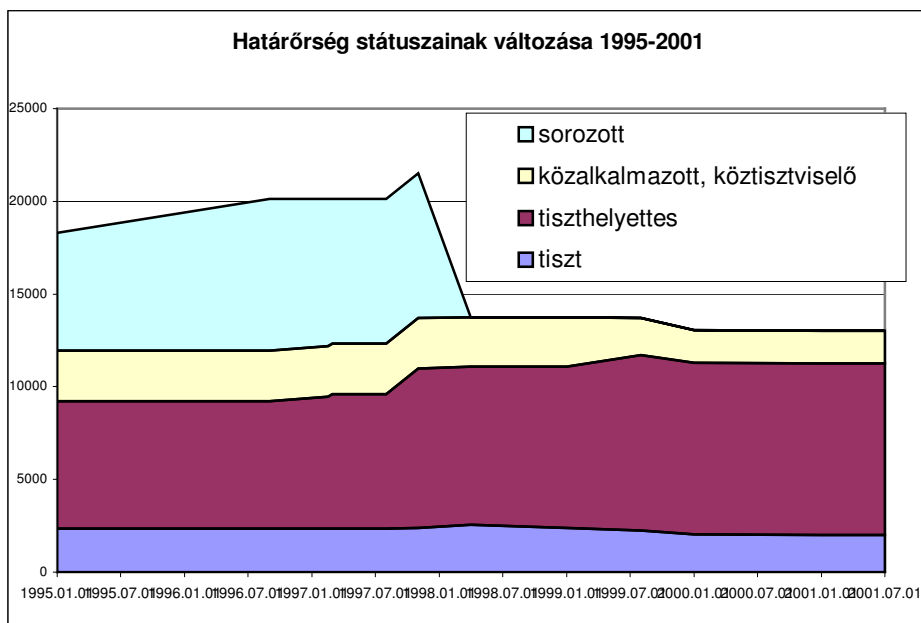
Amint az plasztikusan érzékelhető, a Határőrség szervezeti átalakulására jelentős hatással volt a hivatásos rendszerre való átállás, de egyben a szervezet folyamatosan „lekövette” a migrációs változásokat is, vagyis amikor a délszláv események megkívánták, új, a feladatokhoz illeszkedő szervezetek kialakítása történt meg, nyugatról jelentős szervezeti átcsoportosítás történt, keletre a migrációs mozgásoknak megfelelően, ezzel együtt folyamatosan¹⁶⁸ az EU elvárásokhoz igazítása is megtörtént, illetve jelenleg is folyik a szervezetnek.

3. Hatásmechanizmusok érvényesülése a létszámot érintően

A Határőrség állomány kategóriánkénti létszámának változások értelemszerűen a fent ismertetett jogszabályi és szervezeti módosulásokból eredeztethetők. A rendszerváltáskor a közel húszeszes szervezet több mint 75%-át (14351 fő) a sorozott állomány képezte, ennek ellenére egy merész vállalkozással öt év alatt hivatásos rendszer kialakításába kezdtek. Azt hiszem, ha a délszláv konfliktus nem jön közbe, sikeresen végre is lehetett volna hajtani a tervet, igaz akkor nem a mai szervezet jött volna létre, de hagyjuk a találgatásokat, nézzük a tényeket. 1992-ig a sorozott állomány kivonása ütemezetten zajlott, melynek eredményeként az arányuk 63,5 %-ra csökkent és a Határőrség összlétszáma is tizenötezer alá került, miközben a tiszthelyettesek száma majd megduplázódott.

A déli határaink mentén dúló háború illetve konfliktusok kezelése, és a jelentkező migrációs hullám kezelése érdekében a sorozott állomány szervezetből való kivonási üteme csökkent. 1995-ben, a horvátországi és boszniai fegyveres cselekményeket követően ismét intenzív létszámleépítés indult a sorozott állományt illetően, annak ellenére, hogy a „Baranya-háromszög” horvátok általi visszafoglalása 1995 második felére esett. Így az ismét kevesebb, mint tizenhatezer fős összlétszámmal (ebből kevesebb, mint 5400 fő sorozott állományú) rendelkező Határőrség rendkívüli megfeszítések árán, de sikeresen megoldotta az ekkor, ezen a határszakaszon jelentkező feladatokat, miközben a más határszakaszokon folytatott tevékenységének hatékonysága sem esett vissza. Az ezt követő 1996-98-as időszakban a jogszabályokban rögzített ütemben került kivonásra a teljes sorállomány, míg a tiszthelyettesi állomány nem nőtt, sőt csökkent, mely elsősorban a státuszok fedezetének hiányára, illetve bizonyos mértékig a feladatokhoz képest alultervezett létszámra vezethető vissza. Talán itt jegyzendő meg, hogy a Határőrség rendszeresített létszáma nem egyezett illetve nem egyezik meg a bérfedezettel rendelkező státuszok számával. Ebből adódóan hiába rendelkezik státusszal, a szervezet azon foglalkoztatni, illetve arra felvenni munkaerőt, feladatokat végrehajtani tudó határőrt nem tud. Ennek részleteire még a költségvetési alfejezetben visszatérünk.

¹⁶⁸ Lényegét tekintve 1997-től kezdődően, mely tevékenység a dolgozat írása közben is folyik.



A sorozott állomány teljes kivonásával egyidőben 1998-ban egy intenzívebb, majd kétezres tiszthelyettesi létszámnövekedés (5141-ről 7027-re) is történt, de ezzel együtt is a szervezet összlétszáma éppen csak meghaladta a tizenegyezret. A költségvetési megszorítások, valamint a kétéves tiszthelyettes-oktatás következtében a szervezet létszáma 2000 végére még tízezer alá is csökkent. Mindez annak ellenére történt, hogy 1998. és 2000. között az EU szakértők bevonásával folytatott részletes feladat és szervezetelemzés kimutatta, hogy a Határőrségnek az EU csatlakozás követelményeinek való megfelelés, illetve a feladat és jogkörébe tartozó intézkedések eredményes végrehajtásához minimálisan 14 ezer fős szervezetre van szüksége. Ezt az Országgyűlés határozatában is rögzítette. A Nemzeti Program, illetve a BM 3 éves fejlesztési koncepciója is megfogalmazta a 2000-2002. évekre vonatkozó létszámfejlesztéseket. Ennek ellenére a 2000. évre tervezett – mindösszesen – 100 fő felvételéhez szükséges forrás sem lett biztosítva a Határőrség részére. Lényegét tekintve az 1998-2000 közötti létszámfejlesztés elmaradásának oka, hogy a politikai vezetés e területet bizonyos értelemben véve elhanyagolta, illetve az, hogy az ezirányú feladatok biztonsági rendszerben való elhelyezkedésének és az uniós csatlakozásban való szerepének megértéséhez időre volt szükség.

Az 1999-2001 közötti „stagnálás”, vagyis létszámnövelés elmulasztása – sőt minimális csökkenés – jelentős lemaradást okozott a feladatarányos létszámviszonyok megteremtésében, de ennél nyomósabb érv volt, hogy az uniós tárgyalásokon nem lehetett prezentálni, hogy hazánk kész és képes a szükséges humánerőforrást biztosítani a leendő EU külső határok őrzéséhez. Éppen ezért miniszteri, illetve kormányzati döntés született arra, hogy nagyságrendekkel kell növelni a Határőrség létszámát, úgy, hogy már 2002 december 31-re a létszámviszonyok legalább minimális szinten, de feleljenek meg az Uniós

normatíváknak. Többek között az alább leírt intenzív létszámfejlesztési programnak is köszönhető, hogy 2001 novemberében – ideiglenesen – lezárhatóvá vált a bel- és igazságügyi tárgyalási fejezet.

Ennek megfelelően 2001-ben és 2002-ben 1000-1000 főt kell felvenni „közvetlenül” a szervezetbe és 800-800 főt kell beiskolázni a kétéves rendészeti szakközépiskolákba. A „közvetlenül” felvettek azt jelentik, hogy a polgári életből személyzeti és egészségügyi felvételin átjutottak 18 hetes képzést követően végrehajtói állományba kerültek, ennek képzési problematikájára a következő alfejezetben részletesebben kitérünk. Mindeközben a hivatásos illetve közalkalmazotti és köztisztviselői illetmény jogszabály szerinti emelése, illetve az ehhez szükséges források központi költségvetésből való nem biztosítása okán az eredetileg tervezett 1000-1000 fő helyett csak 789-774 fő tiszthelyettes felvételét fedezte a biztosított költségvetés. Megjegyzendő még, hogy az elvárt középiskolai érettségiből, mint alapkövetelményből is engedni kellett a felvételi keretek teljesítése érdekében, így a 2001-ben felvettek közül 1091-ből 280 fő (25,7 %) ¹⁶⁹ nem rendelkezett érettségivel, valamint a magyar társadalmi gyakorlatot tükrözően elmondható, hogy a pálya egyfajta ¹⁷⁰ devalválódását is jelenti, hogy a felvettek 20,3 %-a nő.

A rendészeti szakközépiskolákba való beiskolázás sem volt zökkenőmentes. Ugyanis a felvételi eljárást követően mindössze 516 fő kezdhetette meg a felkészülést a határrendész szakokon 2001-ben. Ez viszont annak köszönhető, hogy az iskolán a hallgató csak ösztöndíjat kap, mely csak töredéke annak a fizetésnek, amelyet az a „közvetlenül felvett” kap, akinek csak 18 hetes távollétet kell elviselnie szemben a két évvel, így érthető módon a közvetlen felvétellel jelentkezők száma messze meghaladta a szakközépiskolákba jelentkezőkét.

Mindenesetre a jelenlegi ismereteink szerinti körülbelüli csatlakozás idejére (2004) a határőrségnek el kell érnie a 14 ezres létszámot, mely több mind tízezer (10060) tiszthelyest tartalmaz, ennek viszont még több, mint a 22%-a hiányzik, ami azt jelenti, hogy összességében a Határőrség 2001 végén 77,4 %-os feltöltöttségű. Amennyiben sikeresen folytatódik az intenzív létszámfejlesztés, akkor a tárgyalások lezárására, vagyis 2002 év végére már 82,5%-os, majd 2003 júliusára 85 %-os lehet a határőrségi létszámfeltöltöttség, és csak 2004-ben illetve azt követően éri el és haladja meg a kilencven százalékos feltöltöttséget.

Mindazonáltal megjegyzendő, hogy az EU csatlakozás és a teljes jogú schengeni státus biztosítása közötti időszakban elkerülhetetlennek tűnik, a jelenleg jóváhagyott határőrségi összlétszám túllépése is, mivel a belső határokról létszám nem vonható el, illetve nem csoportosítható még át a külső határokra, mivel a határforgalom ellenőrzésének megszüntetése még nem valósítható meg, illetve az illegális migrációs nyomás nem csökken olyan mértékben, ami ezt megengedné. A tervezett létszám az átmeneti időszakban ideiglenesen megközelíthető a 15-16 ezer főt, a teljes jogú schengeni tagságot követően viszont a Határőrség létszáma visszaállhat az eredetileg tervezett és jogszabályban is rögzített ¹⁷¹ 14 ezer főre, ez a „schengen-land” államai határőrizeti szerveinek tapasztalataiból következtethető ki.

¹⁶⁹ A felvett férfiak esetében még rosszabb az arány, mivel közülük csak 68 % rendelkezik érettségivel, vagy ennél magasabb iskolai végzettséggel.

¹⁷⁰ Természetesen ez nem kizárólag ennek, hanem az újonnan megnyíló lehetőségnek is köszönhető, vagyis, hogy már nők is mehetnek határrendésznek.

¹⁷¹ 7/2000. (II.16.) OGY-i határozat

Összességében elmondható, hogy az elmúlt évtizedben a Határőrség létszáma és annak belső struktúrája radikálisan megváltozott, mely alapvetően a feladatokhoz illeszkedően történt, ezen belül a migrációs tendenciákhoz és az EU csatlakozásra való felkészüléshez is igyekezett illeszkedni, bár némi „fáziskésés” érzékelhető volt. 2001-ben egy intenzív fejlesztés vette kezdetét, amellyel igyekeznek az elmaradásokat pótolni, illetve a jövőre vetítve a feladatarányos létszámviszonyokat megteremteni.

4. Hatásmechanizmusok érvényesülése a képzés vonatkozásában

A képzés intézményei és tartalma folyamatosan igazodott a Határőrség elé kitűzött célokhoz, illetve a számára és az általa megfogalmazott meghatározott feladatokhoz. Ennek szellemében kezdődött meg a határőr tisztképzés 1992-ben a Rendőrtiszti Főiskolán és jött létre egy Határrendészeti tanszék, 1995-ben pedig a Bolyai János Katonai Műszaki Főiskolán alakult meg a Határőr tanszék. A katonai tanintézetek átalakítása következtében 2001-ben a Szentendrén, a határőr tiszti alapképzés bázisaként majd három évtizeden át működő Kossuth Lajos Katonai Főiskola megszűnt, a tanszék beköltözött az időközben a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetembe integrálódó, volt Bolyai Főiskolára, mely mint Hadtudományi kar funkcionál.

A határőr (határrendész¹⁷²) tiszthelyettesképzés intézményeinek létrejötte, a hivatásos határőrizetre való áttérés folyamatának köszönhetően valósult meg. 1990-ben Körmenten, 1995-ben Sopronban, 1996-ban Budapesten (Adyliget) jött létre tiszthelyettesképző, melyek 2000-tól szakközépiskolaként működnek. 2000-ben a Tamperei csúcs ezirányú állásfoglalásával összhangban az egységes rendészeti tiszthelyettesképzés érdekében a BM alárendeltségébe kerültek a szakközépiskolák, és így a korábbi miskolci rendőr tiszthelyettesképző intézményben is megkezdődhetett a határrendészek képzése. Az uniós csatlakozás feltételeinek való megfelelés érdekében „erőltetett” beiskolázásokhoz illeszkedően 2001-ben Szegeden is létre kellett hozni egy rendészeti szakközépiskolát.

Mind a tiszti, mind a tiszthelyettesi képzések tartalmába, a tematikákba, az oktatott tananyagokba folyamatosan beépítésre kerültek a Határőrség feladatrendszerében, módszertanában, eljárásaiban és tevékenységében beállt változások. A katonai jellegű képzés háttérbe szorult valamennyi intézményben, és csak annyiban maradt meg, amennyire a fegyveres erő jellegből eredő feladatok megkívánják, jelentősen megnövekedett a jogi, rendészeti képzés aránya. A szakmai képzésen belül a megújuló határőrizeti rendszer tervezését, szervezését, illetve működtetését, végrehajtását sajátítják el a hallgatók. Folyamatosan beépült a tananyagba az EU és a schengeni határőrizeti ismeretek oktatása is. A képzési intézetekben tanulókon kívül a már meglévő állomány továbbképzésének tartalma is igazodott az új feladatokhoz, elvárásokhoz.

A felsőoktatási intézményekben 2001 őszén 323 fő tanult. A rendészeti szakközépiskolákban 949 fő (516 másod- és 433 első évfolyamos) folytatta tanulmányait a két éves szakképzés keretében, ezen kívül 606 fő távoktatásos formában sajátította el a határőr ismereteket, ilyen formában további 600 fő tanul. A alapszintű (18 hetes) képzés keretében 2001-ben 1118 fő végzett, és további 449 fő felkészítése folyt a dolgozat készítésének idejében¹⁷³.

¹⁷² Hivatalosan szakmaként bejegyezve.

¹⁷³ 2001. december.

2000 évben a Phare Twining programok keretében schengeni jogszabályok ismeretét és gyakorlatát 335 határőrtiszt sajátította el, részben Németországban. Az Unió-konform ismeretek elsajátítását segítette a Tempus program keretében további 197 fő képzése is. 854 fő határőr idegen nyelvi képzése a COP'97 program keretében 2000-ben sikeresen megtörtént. Ezekon kívül a Közép-Európai Rendőr Akadémia által szervezett képzések keretében határőrök folyamatosan vesznek részt a regionális és az EU tagállamokkal való rendészeti együttműködést és szakismeretet növelő képzési programokban. Az állomány további körének illetve szakirányú „Schengen” felkészítésének forrása lesznek a COP' 2001. keretében megvalósítandó képzések.

Összességében a szervezeti és létszámfejlesztéshez hasonlóan a képzésről is az mondható el, hogy elsősorban a hivatásos határőrizeti rendszerre való áttérés határozta meg az elmúlt évtizedben, majd az ezredfordulót megelőző időszaktól kezdve az Európai Unió csatlakozására való intenzív felkészülés befolyásolta a határőr képzés intézményi és tartalmi oldalát egyaránt.

5. Hatásmechanizmusok érvényesülése a technikafejlesztés területén

Ezen a területen az elmúlt évtizedben kevésbé egyenletesen oszlottak meg az átalakulás és fejlesztés lépései, inkább az utóbbi egy-két évben jelentkeztek igazán. A rendszerváltással egyidőben eltűntek az addigi, ún. „totális” határőrizet hatékonyságát nagyban segítő technikai eszközök is, mint az elektromos jelzőrendszer, a magasfigyelők, jelzőkészülékek, stb.

A migrációs, illetve a „mindenkori operatív” helyzet változásához való igazodást jelzi viszont, hogy a délszláv háborús időszakban a Határőrség fegyverzetét kiegészítették hatékonyabb¹⁷⁴ páncéltörő eszközökkel (Fagott, Metis), valamint páncélozott szállító harcjárművekkel (PSZH, BTR). Ezen utóbbihoz meg kell jegyezni, hogy mire az orosz államadósság terhére megkapta a Határőrség a 68 db BTR-80-t, addigra (1996-97) igazán már nem volt rá szükség, így nem is került rendszeresítésre és alkalmazásra sem, jelenleg is igyekszik a Határőrség, illetve a BM ezeket eladni, és így újabb forrásokat teremteni a valóban szükséges technikai fejlesztések megvalósításához¹⁷⁵.

A kilencvenes évek első felében tehát a határőrizeti tevékenységet jelentős mértékben befolyásoló technikai fejlesztés illetve változtatás igazán nem történt. Az évtized közepén kezdődött meg német bilaterális támogatás keretében, majd költségvetési forrásból folytatva, a híradórendszer korszerűsítése. Ennek eredményeként a Határőrség a határterületen teljes lefedettséget biztosítva tudja rádiórendszerét működtetni, úgy, hogy valamennyi szolgálati gépjármű és a szolgálatban lévő összes járőr rendelkezik korszerű rádióval. 2002-től viszont a kormány szándékával összhangban a Határőrség felkészül a TETRA rendszerbe való belépésre, mely elősegítheti a honi és a határon átnyúló rendészeti együttműködés és intézkedő képesség erősödését, ezt példázza a TETRA rendszer osztrák-magyar határőrizeti szervek közös kipróbálása Sopron térségében 2000-ben.

Az információhordozó eszközöknél tartva el kell mondani, hogy az informatikai fejlesztés akadozva indult a Határőrségnél. Annak ellenére, hogy már a nyolcvanas években megszületett az informatikai fejlesztési elképzelés, de források és egységes belügyi koncepció hiányában részlegesen és területenként eltérő jellegű és volumenű rendszerek

¹⁷⁴ Addig is volt RPG-7 gránátvető.

¹⁷⁵ A jogszabályi keretet lásd 2416/1997 (XII. 17.) Korm. Határozat

alakultak ki, nem utolsó sorban USA támogatással. A kilencvenes évek második felére egységesedtek az alkalmazott szoftverek, az idegenrendészet, statisztikai nyilvántartás, gazdálkodási-, személyügyi nyilvántartások, szolgálatsszervezés, stb. A hardver illetve hálózatfejlesztés területén igazán az Unióhoz való csatlakozás feltételeinek való megfelelés „kényszere” hozott előrelépést. 1998-ban EU szakértőkkel közösen a Határőrség szakemberei kidolgozták azt a határőrségi alrendszert, mely elősegíti a határőrizeti feladatok hatékony végrehajtását, és egyben megfelel a SIS követelményeknek, illetve meghatározó része lesz a magyar NSIS-nek. Ennek megfelelően PHARE programok¹⁷⁶ keretében nagy mennyiségű, ún. végesszköz¹⁷⁷ került a Határőrség tulajdonába, majd a tíz határőr igazgatóságból haton korszerű informatikai hálózat is kiépült. A kimaradt négy igazgatóság hálózati rendszere jelen mű írásával egyidőben Határőrségi és központi költségvetésből finanszírozva készül. 2002 elejére egy korszerű, honi és a nemzetközi rendszerekkel kompatibilis informatikai rendszer zömével már rendelkezik a Határőrség, de a teljes „SIS-kompatibilitáshoz” és az eredményes határrendészeti (határőrizeti) tevékenységhez még további fejlesztések, illetve bővítések szükségesek. Ugyanis az Unió programok szinte kizárólag a leendő külső határra koncentráltak, így a többi határszakaszokon is végre kell hajtani a szükséges fejlesztéseket, az ún. végesszközök mennyisége a jelenlegi létszámhoz elegendő, de az EU elvárások szerinti létszámhoz már kevésnek tűnnek, hiányoznak még olyan fontos elemek, mint pl. szünetmentes áramforrás, a honi és a SIS feladatokhoz illeszkedő határőrségi országos és regionális informatikai központok, hiányzik még a magyar NSIS központ¹⁷⁸ is, nem utolsó sorban a működtetéshez szükséges források sem tűnnek biztosítottak.

Részben az informatikához, részben a rendészettechnikához kapcsolható a határregisztrációs rendszer, mely nagyban megváltoztatta a határforgalom-ellenőrzés technikai támogatottságát és hatékonyságát is. 1999-2000-ben a jogszabályokkal összhangban kiépítésre került az okmány- és rendszámleolvasó és nyilvántartó rendszer, mely valamennyi közúti határátkelőhelyen (557 sáv) és a ferihegyi határátkelőhelyen telepítésre került, a folyami és a vasúti átkelőhelyeket érintően a „mobil okmányolvasó” rendszer a dolgozat írásakor még tesztelés alatt működik. Hatékonyságát jól mutatja, hogy többek között ennek köszönhetően a körözött személyek és tárgyak felfedése a nyolcszorosára (1998 évi 479-ről 2001 évi 3795-re) emelkedett. Negatívuma viszont a rendszernek, hogy az útlevélezékek a regisztrációra helyezik a fő figyelmet, így a személyazonosítás, gyanúkok felfedése némileg hátrébb rangsorolódott az ellenőrzési rendszerben.

A hivatásos illetve a korszerű schengeni gyakorlattal harmonizáló határőrizeti rendszerben rendkívüli jelentősége van a mobilitásnak, ezért is volt olyan fontos, hogy a Határőrség járműparkja korszerű, a feladatokhoz illő gépjárművekkel legyen ellátva. A kilencvenes években a járművek elhasználódtak, mennyiségük töredéke volt a kívánatosnak, sőt az amortizációs cserék sem kerültek végrehajtásra, forrás hiány miatt. Mindez jelentős mértékben nehezítette a határőrizeti tevékenységet, sőt az eredményességet is visszavetette. A belügyi vezetés az orosz államadóság terhére beszerzendő terepjárók beérkezésében bízva nem nyújtott ilyen irányú támogatást, míg végül – 5 éves várakozást

¹⁷⁶ A PHARE programok finanszírozása lényegét tekintve 50-50%-ban magyar költségvetés és EU támogatásból valósul meg, mivel ezek egy-egy tényleges programot takarnak, így a dolgozatban a források nem kerülnek különülten feltüntetésre.

¹⁷⁷ Pl.: 991 db laptop, 296 db munkaállomás, 69 db szervergép, 290 db nyomtató.

¹⁷⁸ Természetesen ez nem határőrségi hanem kormányzati feladat.

követően – 2000-ben 883 db Lada Niva gépjárművet vehetett át a Határőrség. Az akkori 375 db terepjáró gépjárműhöz képest ez rendkívül nagy előrelépést jelentett. 2001. év végén mégis kevesebb, mint ezer (997 db) ilyen kategóriájú járműve volt a Határőrségnek, ez is jelzi, hogy az amortizálódottság nagyon magas mértékű volt, ami az összes járműkategóriára igaz, ugyanis az eszközök 55-73%-a már lecserélésre szorult, de nem volt erre fedezet. Igaz, nem csak erre, hanem a működtetésre is szűkösek a források. Ezt jól jelzi az is, hogy a Niva-k megérkezésével négyszeresére növekvő járműparkhoz csak 20%-os üzemanyag költség növekmény járult, ami azt is jelentette, hogy egy-egy szolgálati gépjármű kevesebb kilométert futhatott, mint előtte, miközben a korábbi futásteljesítmény is nagyságrendekkel elmaradt a feladatarányostól, nem is beszélve az uniós gyakorlattól.

Hasonló a helyzet a járőr csoportok és a csoportos határsértők szállítását is biztosító mikrobusz vonatkozásában. Ennek megfelelően a 2002-ben COP program keretében beszerzésre kerülő, közel hatvan mikrobusz lényegében az amortizációs cserét fedezi. A speciális járműveknél, illetve a mobilitásnál feltétlenül meg kell említeni a mobil bevetési központokat¹⁷⁹ és az ún. „Schengen-buszokat¹⁸⁰” is, melyek szintén PHARE programok keretében jutottak a Határőrség birtokába 2001-2002-ben. A mobil bevetési központ lényegében nem más, mint egy mikrobuszba szerelt híradóközpont, mely a határterületen kívül is (bárhol) képes egy 15-20 km sugarú körben egy lokális híradóhálózatot létrehozni és működtetni, és kapcsolódni a Határőrség híradó és informatikai hálózatára, egyben biztosítani képes a Határőrség számára jogosultsággal rendelkező adattárakkal való kapcsolatteremtést is. A Schengen-busz lényegében egy speciális ellenőrzésre kialakított mikrobusz, mely az ország egész területéről képes elérni az előbb említett adattárakat, számítástechnikai eszközeivel képes helyben hivatalos eljárások lefolytatását biztosítani, ezeket dokumentálni, egyben biztosítja okmányellenőrzések szakszerű végrehajthatóságát, a különböző helyeken megbújt személyek, sugárzó anyagok felfedését, kábítószer azonosítását, komplett közúti ellenőrzés végrehajtását. A bevetési szervek kialakításához szükséges szárazföldi mobilitás érdekében határvadász századonként 1-1 csapatszállító busz beszerzése is tervezett 2002-ben.

A mobilitáshoz tartozik a szárazföldön kívül a vízi mobilitás biztosítása is, különös tekintettel, hogy hazánk határainak közel harmada vízi határszakasz¹⁸¹. Ennek megfelelően az illegális migrációs mozgások kezelhetősége, illetve az EU elvárások teljesítése érdekében a korábbi járőrhajó állomány közel duplájára emelkedett¹⁸² 2001-2002-ben, illetve a meglévő kishajó állomány zöme korszerű navigációs berendezésekkel lett felszerelve, így éjszaka és rossz látási viszonyok között is biztosítják a járőrözési képességet. Egyben új kategóriájú (III. kat. 10 m hosszú) hajókkal biztonságosan ellenőrizhetővé válnak a schengeni külső határként és nemzetközi vízként funkcionáló dunai határszakaszok, oly módon, hogy akár menet közbeni ellenőrzést is végrehajthassanak.

Nem kerülhető meg a légi mobilitás kérdése sem. A Határőrség a dolgozat írásának időpontjában nem rendelkezik légi járművel, pedig az uniós és más rendvédelmi szervek tapasztalatai igazolják, hogy a XXI. században a jogsértők elleni hatékony fellépés már elképzelhetetlen a légi mobilitás biztosítása nélkül. A kellő hatékonyság érdekében már a

¹⁷⁹ Ebből 13-al rendelkezett a Határőrség 2001 végén.

¹⁸⁰ 2002 február végén 26 db-al rendelkezett a Határőrség.

¹⁸¹ A 2242 km-ből 735 km.

¹⁸² 23 járőrhajó és további 14 kishajóra navigációs berendezés.

rendszer váltásig is alkalmazott a Határőrség helikoptereket, oly módon, hogy a honvédség biztosította az eszközöket és a szükséges állományt is, ezek a fő migrációs irányokba kitelepülten készenlétben álltak, és határőrségi igények szerint kerültek alkalmazásra. Ez a szisztéma a rendszer váltással megszűnt. Az igények kielégítése érdekében a Határőrség vezetése megállapodást kötött a Rendőrség illetékes vezetőivel, hogy pilóta és szerelői állomány¹⁸³ a Határőrség vesz fel, és biztosítja a rendőrség – állomány nélkül kihasználatlan – helikoptereihez, így ezen eszközöket mindkét szerv megosztva alkalmazhatja a jövőben. Ez várhatóan 2002. év végétől valósul meg.

A mobilitáson kívül a másik legfontosabb technikai fejlesztési terület a felderítést érinti. Ide tartoznak az okmányhamisítás felderítését elősegítő eszközök. A Határőrség határátkelőhelyei már korábban is rendelkeztek nagyítókkal, sztereómikroszkópokkal, UV lámpákkal, de ezek nem voltak elégségesek a jogsértők, főleg az egyre szervezettebb nemzetközi bűnözők által alkalmazott hamisítások felfedésére, valamint az okmányvédelem fejlődésének követésére, így korszerűbb eszközök beszerzése vált szükségessé (asztali okmányvizsgáló, kézi okmányvizsgáló, sztereómikroszkóp, okmányolvasóból, stb.). Ez is hozzájárul ahhoz, hogy a magyar Határőrség – a migrációs mozgás arányaihoz és szervezetéhez képest – nagyságrendekkel több okmányhamisítást derít fel, mint más országok határőrizeti szervei.

Szintén elsősorban a határforgalom-ellenőrzés hatékonyságát hivatott elősegíteni a különböző helyeken (pl. személygépkocsiban, leplombált kamionban, vasúti kocsik tetőterében) megbújt személyek és elrejtett áruk felderítését támogató eszközök. Ezen eszközökkel az Unió csatlakozásra való felkészülésig a Határőrség szinte nem rendelkezett (kivéve alvázvizsgáló tükör), így ezek beszerzésére is lépéseket kellett tenni (CO mérő, endoszkóp, kézi sugármérő, kézi fémkereső, kábítószer azonosító készlet, stb.). Operatív információk alapján kijelenthető, hogy ezen eszközök alkalmazásának egyértelműen terelő hatása is van, vagyis a szervezett jogsértők a korábbtól eltérő, más átkelőhelyeket, határszakaszokat választanak, mely nem egy esetben azt is jelenti, hogy inkább nem Magyarországon keresztül kívánják a nyugat-európai államokba juttatni az illegális migráns csoportokat, a nagyobb lebukás veszélye miatt. Ezen kívül a határátkelőhelyek technikai fejlesztése azzal is járt, hogy a jogsértők még inkább a zöldhatárra „terelődtek.”

A felderítés egyik legnagyobb problematikája az éjszaka, illetve rossz látási viszonyok közötti vizuális felderítés. A Határőrség ezen képességeinek javítása érdekében a kilencvenes évek első felében viszonylag nagy mennyiségben – orosz államadósság terhére – jutott éjjellátó eszközökhöz (BN-1 és BN-2). Ezek felderítési távolsága viszont igen szűkös (100-200 m), így a hatékonyság érdekében újabb, korszerűbb eszközök beszerzése vált szükségessé, melynek forrásai szintén csak a csatlakozásra való felkészülés keretein belül teremtődtek meg (BIG-35, LUNOS-1). Ugyancsak a PHARE támogatások segítségével kezdte meg a Határőrség a „hőkamera programját” (2000-2003). Ennek keretében komplex hőkamerás felderítő rendszer kiépítése kezdődött meg, melynek elemei a mobil hőkamerás gépjármű¹⁸⁴, az irányító gépjármű, az elfogó egység, valamint a stabil telepítésű hőkamerák és kézi hőkamerák, de a komplex határőrizeti rendszer részét képezik a lépés és mozgásérzékelők, radarok is, melyek alkalmazásáról a zöldhatár-őrizeti rendszer alfejezetben térünk ki. Ezen rendszer lehetővé teszi, hogy a terepviszonyok figyelembe

¹⁸³ A Honvédség éppen leépítés alatt álló személyzetéből.

¹⁸⁴ A tanulmány készítésének idején 19 db hőkamerás gépjárművel rendelkezett a Határőrség, melyből várhatóan 2003 végéig 26 db lesz, ezen kívül 111 db kézi hőkamerával, egy éven belül további 8 stabil és 70 kézi beüzemelésre volt várható.

vételével, több kilométeres térséget ellenőrzés alatt tartson viszonylag kis létszámmal a Határőrség, anélkül, hogy ezen tevékenységét más illetéktelen felfedné, illetve, hogy ezen tevékenysége akadályozná vagy zavarná a jogkövető állampolgárok tevékenységét. A rendszer olyan high-tech eszközökkel van felszerelve, melyek a rendszer képességeit az EU gyakorlat fölé emelik, mivel egy rendszerbe foglalt GPS, digitális térkép, lézertáv mérő és korszerű adat és beszéd kommunikációs rendszere is van. Már a kezdeti stádiumban is sikeres elfogások, felderítések mutatták a korszerű eszközök hatékonyságát, melyek ezen kívül – a határforgalom-ellenőrzésben használt eszközökhöz hasonlóan – terelő hatást is kifejtnek.

A fentiekben túl a határőr felderítő szervek tevékenységének támogatására – a jogszabályokkal összhangban – operatív (fedett műveletek) tevékenységet biztosító híradó és optikai berendezések, valamint járművek is beszerzésre kerültek.

A rendészeti feladatokhoz illő felszerelés és eszközök rendszeresítése és alkalmazása is megkerülhetetlen az eredményes rendészeti munka érdekében. Ennek megfelelően az alapvető eszközökkel (bilincs, gumibot, könnygázzsóró spray, stb.) rendszeresítése és alkalmazása a hivatásos határőrizeti rendszerre való áttéréssel együtt folyamatosan megtörtént, de a létszámarányos mennyiség beszerzésére nem volt mód, illetve ezek nem egyszer elavulttá váltak, illetve a nemzetközi és hazai jogszabályok és normatívák a kiváltásukat¹⁸⁵ írták elő. A fegyverzetből különösen a maroklófegyver (PA-63) kiváltása vált időszerűvé, de forrás hiányában erre nem került sor. Az állomány védelme vonatkozásában viszont jelentős előrelépés volt 1997-1998-ban – orosz államadóság terhére – beszerzett lövedékálló mellény, melyet éppen idejében kapott meg az állomány, mivel az utóbbi időben a bűnelkövetők egyre erőszakosabbá váltak, oly mértékig, hogy több esetben a járőr elleni fegyverhasználatra is sor került. A katonai jellegű elhagyó, korszerű, a rendészeti tevékenységet támogató új rendészeti felszerelések beszerzésére végül is csak 2001-2002-ben kerülhetett sor korszerű járőrfelszerelés beszerzésére (szolgálati öv, patent és műanyag bilincsek, gumibot, járőrlámpa, kézi reflektor, könnyfakasztó sprayk, járőrtáska, kézi hangosbeszélő, speciális sisak).

A rendészettechnika keretében 2001-ben beszerzésre került megkülönböztető jelzés, mellyel lényegét tekintve valamennyi szolgálati jármű ilyen jellegű igénye kielégíthetővé vált. A 412 készlet (különböző típusú) útzár optimális feltételeket biztosít a Határőrség ilyen irányú tevékenységeihez. A hőkamerás rendszer kiegészítésére speciális infra, szeizmikus és mágneses érzékelőkkel rendelkező ún. lépésérzékelők is beszerzésre kerültek 2002-ben. 2002-ben épül ki a leendő külső határ valamennyi határőrizeti kirendeltségén és igazgatóságán a GPS rendszer, mely közel háromszáz szolgálati gépjármű egyidejű helyzet meghatározását, illetve figyelemmel kísérését és kommunikációs kapcsolattartását teszi lehetővé. Ez is része a (stabil) bevetési központok (bevetésirányítás) rendszerének, melynek kialakításához még hozzájárul a korszerű informatikai és híradástechnikai és irodástechnikai eszközök beszerzése is.

A technikai fejlesztés területén elmondható, hogy ezen a területre kevésbé hatottak a migrációs tendenciák, hanem szinte kizárólagosan a Unióhoz való csatlakozásból eredő, a közösségi elvárásoknak való megfelelés „kényszere” miatti fejlesztések domináltak, melyek az amortizációs cserék elmaradása ellenére is jelentős technikai színvonalemelkedést hoztak, de annak érdekében, hogy hosszabb távon is kellő színvonalú technikai támogatásban részesüljön a határőrizeti tevékenység, elengedhetetlen az

¹⁸⁵ Például a patentbilincsek esetében.

amortizációs cserék végrehajtása, de még inkább a működéshez szükséges többletforrások biztosítása.

Összegzés

A magyar Határőrség az elmúlt tíz év alatt folyamatosan vált egy korszerű, a rendészeti feladatait hatékonyan ellátni képes szervezetté, kialakult a jogszabályi háttere, átalakult a szervezete, létszámviszonyai és belső struktúrája a migrációs és az Unió kihívásaihoz igazodva alakult. A határőrképzés intézményei és tartalma a mindenkori igényekhez igyekezett alkalmazkodni.

A határőrizet hatékonyságát jelentős mértékben növelni képes technikai fejlesztés történt az elmúlt években, melyet tovább kell folytatni. Az amortizációs csere, illetve a működési költség feladatarányos megvalósításának elmaradása azzal a veszéllyel fenyeget – ha nem történik változás a kialakult tendenciákban –, hogy az átalakulások, fejlesztések ellenére is néhány éven belül (a csatlakozás ideje táján) nagyságrendekkel visszaeshet a határőrizet eredményessége, és ezáltal az ország és a régió, valamint az EU ezirányú biztonsági érdekei jelentős mértékben sérülhetnek.

Megállapítható, hogy a magyar Határőrség jelentős lépéseket tett már annak érdekében, hogy mind a migráció változásaiból eredő, mind a csatlakozási kihívásokból eredeztethető követelményeknek egyaránt megfelelni képes szervezet és határőrizeti rendszer alakuljon ki illetve működjön. Véleményemet erősítik a különböző hazai és nemzetközi szervezetek és szakértők értékelései¹⁸⁶ is.

* * *

Feldolgozott és felhasznált Irodalom

1. A határok és az illegális bevándorlás ellenőrzése – AEPC Association of European Police Colleges, Párizs, 1999.
2. Annual Report on Illegal Migration and Trafficking in Central and Eastern Europe – ICMPD Liaison Office, Budapest 2000.
3. A Schengeni Egyezmény és a SVE kronológiája, bibliográfiája és statisztikája című pályamunka – BM Tudományos Tanács 2000 évi pályázatán
4. Az Európai Unió Tanácsának Akcióterve az Irakból és környező régiókból történő bevándorlásra – 5573/98 – Brüsszel, 1998. január 28.
5. Az európai uniós normáknak megfelelő külső és belső határellenőrzési rendszer kiépítésének Határőrséget érintő feladatai – Határőrség Országos Parancsnokság 1999.
6. Balázs Dezső: Az embercsempész szervezet mint a szervezett bűnözés alapiskolája In.: Kriminálpolitikai válaszok a bűnözés kihívásaira, különös tekintettel a szervezett bűnözésre és büntetőjogi szankciórendszerre – Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest 2001.
7. Belügyminisztérium Internet webside – www.b-m.hu – 2001. 11. 20-i lekérdezés
8. Biztonságpolitika – A Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kara és a Magyar Történelmi Társulat Tanári Tagozata – 1997.
9. Border Management in Europe – ICMPD 2000.

¹⁸⁶ Többek között ezen fejlesztéseknek, fejlődésnek köszönhetően – elsőként a csatlakozásra váró országok közül – Magyarország 2001. november 28-án sikeresen (ideiglenesen) lezárhatta a Bel- és igazságügyi tárgyalási fejezetet.

10. Christoph Mayerhofer: Illegale migration Lagebericht für den Monat Marz 1998 – Bundesministerium für Inneres Generaldirektion
11. Claude Marteray: Közbiztonsági és bűnügyi rendőrség: összhang vagy elkülönülő hatáskörök – Új rendészeti tanulmányok 1995/1. RTF Rendészeti Vezetőképző és Kutatóintézet 110-119 o.
12. Council of Ministers: Poland Strategy of Integrated Border Management – Warsaw 2000
13. Csepeli György: A kihűlt olvasztótégely – Belügyi Szemle 1999. 1. sz. 21-26.o.
14. Cseresnyés Ferenc: Migrációs tendenciák Magyarországon az 1990-es években – Belügyi Szemle 1999. 1. sz. 35-49. o.
15. Damjanovich Imre – Radványi Lajos: A magyar Köztársaság környezeti biztonsága – In. Védelmi tanulmányok 15. – Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet Bp. 1997.
16. Dsupin Ottó: A Határőrség viszonylati parancsnokság és az alárendeltségében alkalmazásra kerülő erők helye, lehetséges feladatai konfliktushelyzet kezelésében – ZMKA doktori értekezés 1996.
17. Előterjesztés a Kormány részére – Az európai uniós normáknak megfelelő belső és külső határok kiépítésének Határőrséget érintő feladatairól (tervezet) – Belügyminisztérium, 1998.
18. European Security after the Cold War – part I-II. – Conference Papers – Papers from the 35th Annual Conference of the IISS held in Brussels, Belgium, from 9 to 12 September 1993. – The International Institute for Strategic Studies, London 1994.
19. Finszter Géza: A tekintélyelvű rendőrségtől a civil közigazgatás felé – Belügyi Szemle 1997/4.szám 3-13. o.
20. Finszter Géza: Rendészet vagy rendvédelem – Belügyi Szemle 2001. 2.sz. 86-96.o.
21. Fórizs Sándor: A határőrség helye, szerepe, lehetséges feladatai rendkívüli állapotban a Magyar Köztársaság államhatára őrizetében és védelmében – kandidátusi értekezés
22. Th. Gilly: La sécurité intérieure: Un concept en mutation (A belső biztonság: Egy változó koncepció) CICTP. 1998. 154. o.
23. Hajas Gábor: A nemzetbiztonsági szolgálatok szabályozása – Belügyi Szemle 1999. 4-5. sz. 99-111. o.
24. Hans-Jörg Albrecht: A büntetőjog európaizálása és a belső biztonság Európában – Belügyi Szemle 2000/3. 17-41. o.
25. Hans Ludwig Schmahl: Neue Entwicklungen in der Europäischen Union – Schriftenreihe der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, 1999 Brühl/Rheinland
26. Haraszi Katalin: Jogi „határ- esetek” és az alkotmány – Belügyi Szemle 2000/3. 117-133. o.
27. Hargitai József: A schengeni külsőhatár-ellenőrzési rendszer bevezetésének ausztriai tapasztalatai – Belügyi Szemle 2000/9. 43-49. o.
28. Határellenőrzés az Európai Unióban – szerkesztette: Virányi Gergely – Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 2000.
29. Héjja István: A katonai biztonság értelmezése a környező országokban – Akadémiai Közlemények ZMKA 1992. 192. sz.
30. Híma Tamás: A belső és a külső biztonság és az Egységes Európai Piac – Rendészeti Szemle 1992/2. 32-43. o. – Juliet Lodge az EK Kutatási Részlegének igazgatójának előadása alapján
31. Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok – Budapest, 1999. ISSN 1417-4537, 273-283. o.
32. ICMPD – HATÁRRENDESZET EURÓPÁBAN Bécs, 2000. Készült az Európai Unió Odysseus Project és az Osztrák Belügyminisztériummal együttműködésben
33. Idegenek Magyarországon. Szerkesztette Sik Endre és Tóth Judit – MTA Politikai Tudományok Intézet Budapest, 1998.
34. Illegális migrációval foglalkozó konferencia ajánlásai – Budapest, 1993. február 15-16.
35. Ipacs László: Szemléletváltás a rendőrök oktatásában – Belügyi Szemle 2000/2. 91-98. o.
36. Irányelvek a Szövetségi Csenedőrség határszolgálatára részére (Ausztria) – Bp. 1995. Sz.: 94/660/20-6D/1995
37. Izikné Hedri Gabriella: Amszterdam üzenete – Európa Tükör 1997. október
38. Jelentés az osztrák külső határokon tett látogatásról – (Csatlakozási felkészülést vizsgáló Bizottság jelentése) Brüsszel, 1997. május 12.

39. Juhász Erika: Gondolatok a biztonság fogalmáról és új értelmezéséről – Belügyi Szemle 1999. 4-5. sz. 142-146. o.
40. Jürgen Storbeck: A szabadság, biztonság és igazságosság övezete – Belügyi Szemle 2000/3. 3-16. o. – Jürgen Storbeck: Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Die Innen- und Justizpolitik noch Amsterdam. Nationales Relaisstraffen der Europäischen Kommission in Salzburg/Österreich. 4. und 5. November 1999
41. Kacziba Antal: Gondolatok a közbiztonság védelmének lehetséges távlatairól – Belügyi Szemle 1996. 5. szám 30-44. o.
42. Kőszegvári Tibor – Fülöp Imre: Biztonsági kihívások és kockázatok – Szemelvények 1. évf. 1. sz.
43. Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok – Budapest, 1999.
44. Kukorelli István: Alkotmánytan szerkesztette – Osiris Kiadó, 1996.
45. Külügyminisztérium hivatalos honlapja, www.kum.gov.hu – 2001. november 10-i letöltéssel.
46. Masika Edit – Harmati Gergely: Egységes Belbiztonsági és Jogi Térség Európában – ISM Miniszterelnöki Hivatal 1999, Budapest
47. Michael Werner: Értékelő jelentés a határforgalom-ellenőrzésről és a határőrizetről Magyarország jövőbeni Európai Unió külső határain – HU 97/IB/JH01 Strengthening of Border Management, Furth im Wald 2000.
48. Migráció és politika – szerkesztette Sik Endre és Tóth Judit – MTA Politikai Tudományok Intézet Budapest, 1997.
49. Migráció mint összeurópai probléma – Közép-európai Rendőrákadémia 1994.
50. Migrations – Bericht 1999 – Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Berlin
51. M. Samek – J. Kreml – F. Popp: A határőrizeti szervek hatásköre és felépítése, helyzetük az egyes országok rendőrségeinek rendszerében – KERA 1995 Budapest
52. Nagy Boldizsár: Magyarország az Európai Unió peremén: uniós jog és nemzetközi együttműködés a migráció terén – Acta Humana 1997 18-29. o.
53. Nagy Károly: Titok és biztonság az információs társadalomban – Belügyi Szemle 1999. 4-5.sz. 172-183.o.
54. Nyíri Sándor: A rendvédelmi szervek védelmi szolgálatáról – Belügyi Szemle 1996. 5. sz. 15. o.
55. Nyíri Sándor: A rendészeti igazgatás elvi kérdései – Belügyi Szemle 1996. 7-8. Szám, 3-11. o.
56. Országjelentés – Európa Tanács, Brüsszel 1998, 1999, 2000, 2001. – www.kum.gov.hu – 2001. november 10-i letöltéssel.
57. Pálvölgyi László: A hivatásos állományra épülő határőrizeti rendszer kialakulása és működése – Határőrségi tanulmányok 1993.
58. Parádi József: Rendvédelmi tisztképzésünk hagyományai – Belügyi Szemle: 1997. 4. szám 101-102. o.
59. Phisibility Study – EU szakértői delegáció jelentése – Brüsszel, 1998.
60. Rác Zoltán: Gondolatok a közigazgatás fejlesztéséről – Belügyi Szemle 2000/2. 117-120.o.
61. Ritecz Gy. – Sallai J.: A német szövetségi határőrség átszervezése – Belügyi Szemle – 1999. 03. 123-125. o.
62. Ritecz György: A Határőrség feladatai az Euro-atlanti integráció folyamatában – Határőrségi Tanulmányok 1998/4. Bp.
63. Ritecz György: „Kettős szűrő” – Belügyi Szemle – 1999. 01. 77-84. o.
64. Ritecz Gy – Sallai J: A MK államhatárának kriminál földrajza – ISM 1999.
65. Robert Wirgler: S I S – Ausztria 1999
66. Salgó László: Az új típusú biztonság – Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – Budapest, 1994.
67. Sallai János: Szomszédaink határőr szemmel – BM. Szemle 1995/1-8.
68. Sallai János: Szomszédos országok határőrizeti szervei és országismerete – Bp. 1995. Nyt.szám: 300/0275
69. Sallai János: Schenegei Egyezmény felépítése, tartalma és végrehajtásának tapasztalatai – BVTI 1999
70. Samu István: A német határvédelmi rendszer Határőrségi Tanulmányok 1999/2. Bp.

71. Samuel P. Huntington: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása – Európa Könyvkiadó – Budapest, 1998.
72. Sándor Vilmos: A határőrség helye, szerepe a Magyar Köztársaság védelmi rendszerében, feladatai szervezete és tevékenysége – ZMKA jegyzet 841/018
73. Sándor Vilmos: A Határőrség rendeltetése, helye, feladatai a Magyar Köztársaság védelmi rendszerében – Szemelvények I. évfolyam 2. szám
74. Seiffarth Oliver: Az együttműködés az Európai Unióban az igazságügy és a belügyek terén a Maastrichti szerződés és az Amszterdami szerződés értelmében – Bécs 1997 ICMPD
75. Sieber Edit: Magyarország csatlakozása az Európai Unió bel-és igazságügyi működéséhez és a Schengeni Egyezményhez – Az Integrációs Stratégiai Munkacsoport kiadványa I. Budapest, 1996
76. Simonné Berta Krisztina: A bel- és igazságügyi együttműködés az európai integráció folyamatában – Belügyi Szemle 2000/3. 42-48. o.
77. Szabó A.: A Bűnözés-ember-társadalom 1980. KJK, Bp.
78. Szabó A. Ferenc: Migráció biztonság EU-bővítés – Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet 2000.
79. Szabó Gyula: A rendőrszakképzés jövője – Belügyi Szemle 1997/3. szám, 86-89. o.
80. Szakács Gábor: A rendőrtiszti pályát választók előzetes nézetei leendő hivatásukról – Belügyi Szemle, 1997. 7-8. szám 84-112. o.
81. Számel L.: Jogállamiság és rendészet. – Rendészeti Szemle 1992. 3. sz. 3-21 o.
82. Szikinger István: Határőrizetünk és az európai integráció – Európa Tükör 1997. Június
83. Tampere European Council 15 and 16 october 1999 – Presidency Conclusion – SN 2000/99
84. Tisza Vilmos: A rendőrség informatikai feladatai a Schengeni Egyezményhez csatlakozás tükrében – Belügyi Szemle 1997. 9. szám, 78-84. o.
85. Vas Gizella: A határellenőrzés és az illegális migráció elleni fellépés az Európai Unióban – Belügyi Szemle 2000/3. 74-86. o.
86. Westphal – Stoppa: Idegenjog a rendőrség számára – Németország 1997.
87. Westphal Volker: A Schengeni Szerződés a határrendészeti gyakorlatban – k.n. Swisttal 1998. kézirat
88. Volker Westphal: Die Berücksichtigung des Schengener Durchführungsübereinkommens bei aufenthaltsrechtlichen Massnahmen 1998.
89. Volker Westphal – Edgar Stoppa: Európai jog a határrendészet részére – oktatási modul a közép- és kelet európai határőrök továbbképzéséhez – Lübeck 2000.
90. Zsigovits László: A leendő határrendészeti rendszer elemei – Hadtudomány 2001/1. 99-108. o.