



XVIII. évfolyam 3. szám

HATÁRRENDESZETI TANULMÁNYOK

2021/3. SZÁM



B U D A P E S T

- 2021 -

**A MAGYAR RENDÉSZETTUDOMÁNYI TÁRSASÁG
HATÁRRENDÉSZETI TAGOZAT
TUDOMÁNYOS, SZAKMAI KIADVÁNYA**

Szerkesztő bizottság:

Dr. Balla József, Dr. Gaál Gyula, Görbe Attiláné Dr. Zán Krisztina,
Kui László, Prof. Dr. Sallai János, Vájlok László

Főszerkesztő:

Dr. Balla József

Felelős szerkesztők:

Vájlok László

Kui László

Szakmai lektor:

Prof. Dr. Fórizs Sándor

Képszerkesztő:

Oláh Norbertné

A megjelent publikációk szerzői vélemények, melyek nem feltétlenül esnek egybe a szerkesztő bizottság megközelítésével.

Felelős kiadó:

Dr. Balla József r. ezredes
Magyar Rendészettudományi Társaság
Határrendészeti Tagozat Elnöke

Tartalom

Balla József – Kalmár Ádám – Nagy Ivett – Németh Ágota: Biometrikus adatok megjelenése az új európai határrendészeti adatbázisokban	6
1. Bevezetés.....	6
2. Az EES létrehozása a szervezett bűnözés elleni harc jegyében	7
3. Az ETIAS rendszer előzményei, a rendszer felépítése és tervezett működése.....	9
4. Biometrikus azonosítók a határforgalom ellenőrzésben az EES-hez kapcsolódóan	11
5. Hogyan valósítható meg az EES alkalmazása a schengeni külső határon lévő vízi határátkelőhelyen	14
6. Következtetés	17
Felhasznált irodalomjegyzék	17
Felhasznált jogszabályok.....	18
Kalmár Ádám: A dunai vízi határforgalom-ellenőrzés története 1991-től 1996-ig.....	20
1. Bevezetés.....	20
2. Előzmények.....	21
3. A határforgalom-ellenőrzés jogi hátterének alakulása	22
4. A nemzetközi korlátozások elrendelése és a NYEU-EBESZ misszió felállítása	23
5. A NYEU misszióval közös ellenőrzések végrehajtása	27
6. Záró gondolatok.....	31
Felhasznált irodalom.....	32
Felhasznált internetes hivatkozások.....	32
Felhasznált jogszabályok.....	33
Levéltári források.....	34
Rezümé.....	34
Ritecz György: Államhatár ellenőrzés és turizmus pandémia idején.....	35
1. Bevezető.....	35
2. WHO	38
3. Európai Unió	44
4. Magyarország.....	51
5. Határforgalmi adatok	56
6. Turisztikai adatok.....	61

7. Jogsértések	67
8. Összegzés, következtetések, javaslatok	72
Felhasznált irodalom.....	75
Jogszabályok.....	77
Internetes források	81
Teke András: A rendészet/rendvédelem tartalmi és funkcionális megjelenítése a magyar (nemzeti) biztonsági stratégiákban/stratégiai dokumentumokban (1993-2020)	84
Bevezetés	85
1. Nemzeti-biztonsági-stratégia.....	86
1.1. Nemzeti.....	86
1.2. Biztonsági.....	88
1.3. Stratégia.....	90
2. Nemzeti biztonsággal összefüggő stratégiai dokumentumok rendészeti/rendvédelmi vonatkozásai.....	92
2.1. A 11/1993. (III. 12.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelveiről	93
2.2. A 27/1993. (IV. 23.) OGY határozat a Magyar Köztársaság honvédelmének alapelveiről.....	94
2.3. 94/1998. (XII.29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről	95
2.4. A Kormány 2144/2002. (V. 6.) Korm. határozata a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról „ <i>Biztonság az új évezredben – a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiája</i> ” (Határozatok Tára, 2002/16. sz. 298-307. old).....	96
2.5. A Kormány 2073/2004.(IV.15.) Korm. határozata a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról (Határozatok Tára, 2006/15. sz. 207-219. old.)	97
2.6. A Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról	101
2.7. A Kormány 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról, „ <i>Biztonságos Magyarország egy változékony világban</i> ”	104
2.8. A nemzeti biztonsággal összefüggő stratégiai dokumentumok általánosítható, summázott áttekintése.....	111
3. Ami az EU-s stratégiaalkotások mögött lehet.....	115
4. Befejezés helyett.....	125
Tóth Veronika Zsófia: Drónok és más eszközök közötti interakciók és a képi adattovábbítás fejlesztésére vonatkozó kompetenciák.....	133
1. Bevezetés.....	133
2. Drón és az irányító kommunikációja	134

2.1.	Rádióhullámokkal történő irányítás	134
2.2.	4G irányítás	135
2.3.	Drón és humán interakció.....	135
3.	Drónok kommunikációja másik drónnal.....	136
4.	Drón és egyéb földi eszközök kommunikációja	137
4.1.	Drónok és töltőállomás összeköttetése.....	137
4.2.	Drónok és földi járművek összeköttetése	137
5.	Képi adattovábbítás fejlesztésére vonatkozó kompetenciák	138
6.	Összefoglalás	138
7.	Köszönetnyilvánítás.....	139
	Vedó Attila: A „tömeg”, vagyis a Magyar Királyi Csendőrség személyi állományának egyenruházati ellátása	142
1.	Bevezetés.....	142
2.	A Magyar Királyi Csendőrség gazdasági szakszolgálat.....	143
3.	A „tömegrendszer”, mint az egyenruházati ellátás formája	149
4.	Összefoglalás	154
	Felhasznált irodalom.....	154
	Jogszabályok.....	156
	Levéltári források.....	156
	Veprik Zita: Jó úton járunk? Avagy a korrupció megelőzésére alkalmazott eszközök hatékonyságának vizsgálata a határrendész állomány visszajelzése tükrében	157
1.	Bevezetés.....	157
2.	A kutatás célja, módszere, a hipotézisek.....	157
3.	A megkérdezett állomány jellemzői.....	159
4.	A kutatási eredmények.....	159
4.1.	A válaszadók korrupció-érzete	159
4.2.	A represszív és az integritás alapú eszközök hatékonysága a válaszadók véleménye szerint	160
4.3.	A vizsgált állomány elkötelezettsége	171
4.4.	A válaszadók javaslatai a korrupció megelőzésére, a jelenség elleni fellépésre	172
5.	Összegzés.....	173

Balla József¹ – Kalmár Ádám² – Nagy Ivett³ – Németh Ágota⁴:

Biometrikus adatok megjelenése az új európai határrendészeti adatbázisokban

1. Bevezetés

Az Európai Unió határigazgatása az elmúlt évek eredményeként egy jelentős fejlesztési folyamaton megy keresztül, annak érdekében, hogy a schengeni térség hatékony és modern határellenőrzési rendszerét a legfejlettebb technikai eszközök biztosítsák. Az Európai Bizottság közel tíz évvel ezelőtt olyan jogi eszközöket hozott létre, amelyek nélkülözhetetlenek voltak a harmadik országbeli állampolgárok és családtagjaik schengeni területre történő beléptetésének felgyorsítása, biztonságosabbá tétele érdekében. Egyszerre két megoldandó feladat jelentkezett. Egyrészt a határrendészek számára egységes, a biometrikus személyazonosítás legfejlettebb technológiáit integráló minden európai külső határra kiterjedő rendszert kifejleszteni, amely működésének megkezdésétől európai szinten regisztrálja az utazók személyes- és határátlépési adatait és egyben szükségtelenné teszi az úti okmányok bélyegőlenyomattal történő ellátását, amely az európai határregisztrációs rendszer (Entry/Exit System, a továbbiakban: EES). Másrészt, a határforgalom-ellenőrzés megerősítése tartalmazott egy szintén egységes regisztrált utas programot azon vízummentes harmadik országbeli állampolgárok részére, akik gyakori utazók és előzetesen feltöltik/rögzítik utazási adataikat egy adatbázisba, majd a kijelölt központi és nemzeti hatóságok ellenőrzéseit követően megkapják az ETIAS engedélyt (European Travel Information and Authorisation System, Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer, a továbbiakban: ETIAS), melynek birtokában kényelmesebben és gyorsabban beléptethetők a schengeni tagállamok területére.

¹ Nemzeti Közszerológálati Egyetem Rendészettudományi kar Határrendészeti Tanszék, tanszékvezető, egyetemi docens

² Nemzeti Közszerológálati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskola, doktorandusz

³ Nemzeti Közszerológálati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskola, doktorandusz

⁴ Nemzeti Közszerológálati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskola, doktorandusz

2. Az EES létrehozása a szervezett bűnözés elleni harc jegyében

Az EES létrehozásának számos előzménye van, amely jelenségek gyakorisága, illetve sokasága vezetett oda, hogy az Európai Unió „elszánta magát” arra a lépésre, hogy a schengeni térség külső határainak ellenőrzését még biztonságosabbá tegye. Az alapvető probléma, amely megoldásra várt, a határátlépések számának folyamatos növekedése. A becslések szerint 2025-re 300 millió körül lesz a schengen térségbe és az onnan kifelé irányuló mozgás, ebből következik a másik probléma, hogy így a határellenőrzés lassúvá válhat, az ellenőrzések hibakockázata megnövekedhet. A „lassúság” abból következik, hogy az áteresztő kapacitás nem növekszik, de egységnyi idő alatt több utast kell átléptetni. További kihívást jelent a korszerű módszerek és technológiák hiánya, valamint az, hogy a határellenőrzés során a nyilvántartásba vétel hiányai miatt nincsenek információk az irreguláris bevándorlásról és végül a nemzetközi bűnözés, terrorizmus elleni küzdelem is megoldásra váró probléma.⁵ Olyan célokat kellett tehát megfogalmazni, amelyek többek között az integrált határigazgatásban együttműködő hatóságok munkáját is nagyban megkönnyítik. Már 2013-ban felmerült az igény a határigazgatás modernizálására, de az Európai Bizottság által csak 2016-ban került ismételten napirendre az úgynevezett „intelligens határok javaslatcsomag”, mely végül elfogadásra került 2017-ben, amely időponttól a megvalósításé a főszerep. A javaslat kapcsán kiemelt követelmény volt, hogy az Európai Unióba érkező harmadik országbeli állampolgárok határforgalom-ellenőrzésének eljárását megkönnyítsék és egyben megerősítsék, biztonságosabbá tegyék. Felmerül a kérdés, hogy mégis három évvel később miért került ismételten a napirendi pontok közé az EES létrehozása, milyen okok váltották ki a rendszer létrehozásának „sürgetését”.

A 2015-ben zajló migrációs hullám, amely elérte az Európai Uniót olyan nem várt következményekkel sújtotta az országokat, melyek addig ismeretlenek voltak. Az egyes országokban olyan bűncselekmények jelentek meg, melyek korábban nem, vagy alacsony számban fordultak elő, de a bűncselekmények elkövetői sok esetben nem az adott állam állampolgárai voltak, így a nyomozó hatóságok részéről az elkövető személy azonosítása (amennyiben az illető okmányok nélkül érkezett adott országba), későbbi felelősségre vonása is akadályokba ütközött. Az EES mielőbbi bevezetésének másik fontos szempontja, hogy a megjelenő terrorista akciók fenyegetettséget jelentettek az egyes államokra, de annak forrását részben a nem kellően hatékony határregisztrációhoz vezették vissza.

⁵ Bizottsági szolgálati munkadokumentum: A hatásvizsgálat vezetői összefoglalója. Brüsszel. 2016. (SWD (2016) 116 final)
Letöltés: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7676-2016-ADD-5/hu/pdf> (2021.05.17.)

Az irreguláris migráció és a terrorista akciók mellett a szervezett bűnözés is egyre nagyobb teret öltött/ölt, amellyel szemben hatékonyabb lépéseket kell tenni. A helyzetet az Europol igazgatója, Rob Wainwright is kiemelte, hangsúlyozva, hogy a szervezett bűnözés az egyik legfőbb biztonsági kihívás lett.⁶ A 2017-ben kiadott, szervezett bűnözés általi fenyegetettség értékelésben (SOCTA – Serious and Organised Crime Threat Assessment) rögzítettek olyan statisztikai adatokat, melyek jól mutatják, hogy a szervezeten elkövetett bűncselekmények száma magasan nőtt. Egy statisztikai adatot kiemelve, a felmérések szerint a szervezett bűnözői csoportok 75%-a vesz részt egy adott kábítószer szállításában, amely a legtöbb esetben határátlépéssel jár, ezzel együtt fenyegetettséget jelent az országokra nézve. A szervezett bűnözői körök által felhalmozott vagyon, egy biztos anyagi fedezet lehet az egyes terrorcselekmények elkövetéséhez. Tehát nemzetbiztonsági és bűnüldözési oldala is megjelenik a fenyegetettségnek.⁷ Az EES létrehozásának alapját olyan szervezett bűncselekmények is megalapozzák, mint az embercsempészás (irreguláris migránsok csempészése), az emberkereskedelem, vagy a kábítószer- és fegyverkereskedelem. Az embercsempész hálózatok kapcsán az Europol és az Interpol együttműködése által kiadott jelentés szerint a migránsok 90%-a vesz igénybe szervezett bűnözői hálózatokat.⁸ A 2016-ban és 2017-ben kiadott jelentések azért is bírnak nagy relevanciával az EES létrehozásában, mert olyan tények rögzítése történt, ami negatív képet vázolt fel a jövőre nézve, és az azonnal intézkedések bevezetését sürgette. Az EES javaslatban szerepel továbbá az is, hogy amennyiben nem történik meg a harmadik országbeli állampolgárok regisztrálása, úgy az elkövetők későbbi azonosítása akadályokba ütközhet. Az Európai Bizottság a javaslatban leginkább a határellenőrzéssel kapcsolatos hiányosságokra hívta fel a figyelmet, melynek egyik következménye a szervezett bűnözői csoportok számának növekedésében mutatkozott meg.⁹ Ennek ellenére a javaslatra úgy is lehet tekinteni, mint olyan innovációra, ami a bűnmegelőzésben is kiemelt szerepet játszhat a későbbiekben, hiszen, ha jól működik, akkor bűncselekmények elkövetését akadályozhatja meg a rendszer használata. Tervek szerint a rendszerben, mint ahogy egyéb más bűnügyi

⁶ Intelligens határregisztrációs rendszer

Letöltés: https://www.parlament.hu/documents/10181/1789217/Infojegyzet_2019_36_EES.pdf/1baa0795-6bc6-784b-0e3b-221d47398baa?t=1571316070137 (2021.05.21.)

⁷ Nagy Ivett: Kábítószer-bűncselekmények nemzetközi kitekintésben. *Nemzetbiztonsági Szemle*. 2020. 8. Évf. 2. Szám., - p. 42.

⁸ Migrant smuggling networks, Joint Europol-INTERPOL Report Executive Summary. 2016., - p. 4.

⁹ Az Európai Unió tagállamainak külső határait átlépő harmadik országbeli állampolgárok be- és kilépésére, valamint beléptetésének megtagadására vonatkozó adatok rögzítésére szolgáló határregisztrációs rendszer létrehozásáról és a határregisztrációs rendszerhez való bűnüldözési célú hozzáférés feltételeinek meghatározásáról, valamint a 767/2008/EK rendelet és az 1077/2011/EU rendelet módosításáról.

Letöltés: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0194&from=EN> (2021.05.21.)

nyilvántartásokban is, lesz lehetőség keresésekre a tagállamok hatóságainak, valamint az Europolnak.

A fentieken túl az EES bevezetéséhez és alkalmazásához a mindenkori nemzetközi bűnügyi együttműködés elengedhetetlen. Olyan együttműködésekéről beszélhetünk, mint a schengeni térségen belüli tagállamok bűnüldöző hatóságai, határigazgatási hatóságok közötti együttműködés, az Európai Unió koordinálása, az Interpol, Europol, Frontex és még számos olyan egység, hivatal, akiknek a közös munkája létfontosságú. A gyakorlati együttműködésen túl a jogszabályok harmonizálása az országok között szintén kiemelt feladat és jelentőséggel bír. Az EES kialakításához civil szakemberek szakmai tudására, technikai segítségre is szükség van a hatékonyabb határellenőrzés kialakítása végett. Ennek ellenére nemzetközi bűnügyi együttműködésre egyik állam sem kötelezhető, de a legtöbb állam felismerte, hogy többek között a szervezett bűnözés elleni fellépés is csak nemzetközi összefogással lehetséges.¹⁰

3. Az ETIAS rendszer előzményei, a rendszer felépítése és tervezett működése

A globalizációval egyre szélesebb körben válik lehetővé, hogy üzleti, turisztikai vagy egyéb célból bárki rövid idő alatt eljuthasson a világ bármely pontjára. A légi, szárazföldi és vízi úton történő utazás számos módját, valamint az egyre növekvő utasforgalomban történő elrejtőzés lehetőségét a bűnözők is igyekeznek kihasználni. Különösen igaz ez a szervezett bűnözés és a terrorizmus tekintetében, mely nemcsak nemzeti, hanem nemzetközi szinten is egyre komolyabb kihívás elé állítja a bűnüldöző hatóságokat.

A 2001. szeptemberi eseményeket követően merült fel az igény, hogy a nemzetközi utasellenőrzés biztonságát tovább kell növelni. Ennek okán indult el az utasnyilvántartási adatállományok (továbbiakban: PNR) gyűjtésének folyamata, melynek célja az utasbiztonság javítása, továbbá a terrorizmus, a súlyos bűncselekmények és a szervezett bűnözés megelőzése, valamint a velük szemben folytatott küzdelem hatékonyságának növelése¹¹. Az első utasadat átadásról szóló PNR egyezmény az Európai Unió és USA között jött létre 2006-ban.¹² Ezzel párhuzamosan az EU-n belül 2007-ben megkezdődött a PNR-adatokat érintő közös uniós jogi

¹⁰ Blaskó Béla-Budaházi Árpád: A nemzetközi bűnügyi együttműködés joga. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019., - p. 17.

¹¹ A magyar Utas-adat Információs Egység (HU PIU) létrehozásának és a nemzeti PNR rendszer kialakításának előzményei.

Letöltés: http://tibek.gov.hu/download/1/ff/a2000/HU%20PIU_.pdf (2021.05.26.)

¹² A Tanács 2006/729/KKBP/IB határozata az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok közötti, az utasnyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak a légitfuvarozók általi feldolgozásáról és az Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma részére történő továbbításáról szóló megállapodás Európai Unió részéről.

Letöltés: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32006D0729> (2021.05.26.)

eszköz létrehozására irányuló folyamat, melynek végén 2017. május 25-én hatályba lépett a PNR Irányelv. A norma elsődleges célja a bűnüldöző hatóságok munkájának segítése a terrorista és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása, és a vádeljárás lefolytatása során.¹³ A PNR rendelkezései alapján az EU-n kívüli légi járatok utasaira vonatkozó utas-nyilvántartási adatok légi fuvarozók általi továbbítására, valamint ezeknek az adatoknak a kezelésére terjed ki. A PNR rendszer tartalmazza az utas nevét, személyi adatait és úti okmánya adatait, és kapcsolattartási információkat, a foglalás, illetve a jegy kiállításának időpontját, az utazás kezdetét és végét, továbbá a fizetési módot, esetlegesen a közvetítő utazási iroda, valamint a feladott poggyász adatait. Információt szolgáltat továbbá az együtt utazókról is. Az Európa Tanács úgy ítélte meg, hogy a PNR direktíva alkalmazása mellett szükséges, hogy az európai határrendészeti és bűnüldöző hatóságok kellő adattal rendelkezzenek az EU területére történő belépéshez vízummentes harmadik országok állampolgáraitól is. Ez alapján került létrehozásra a már említett EES mellett az ETIAS.¹⁴ Az ETIAS hatálya a vízummentes harmadik országbeli állampolgárokra terjed ki, beleértve az uniós állampolgárok és a szabad mozgás uniós jogával rendelkező harmadik országbeli állampolgárok azon családtagjait, akik nem rendelkeznek tartózkodási engedéllyel. A kérelmezőnek a schengeni térségre történő belépéséhez az online utazás-engedélyezési kérelemben a személyes adatok mellett többek között arra vonatkozóan is nyilatkoznia kell, hogy a kérelem mellékletében felsorolt súlyos bűncselekmények miatt az elmúlt tíz, terrorcselekmények elkövetése miatt az elmúlt 20 évben volt-e jogerősen elítélve.

Az ETIAS rendszere a kérelemben szereplő adatok automatikus feldolgozása során összehasonlítja azokat schengeni információs rendszer (SIS), az EES, a Vízuminformációs Rendszer (VIS), a harmadik országbeliek és menekültek ujjnyomat-adatbázisa (Eurodac), az Europol, valamint az Interpol elloptott és elveszett úti okmányok adatbázisa (SLTD) és TDAWN (körözésben megjelölt úti okmányok adatbázisa) adatbázisokban tárolt adatokkal. Amennyiben nincs találat, úgy az utazási engedély automatikusan kiadásra kerül. Találat esetén elsőként az ETIAS központi egysége végez manuális ellenőrzést. Amennyiben valóban adategyezés áll fenn, vagy továbbra is kétséges a kérelmező személyazonossága, a kérelmet, a

¹³ Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2016/681 Irányelve (2016. április 27.) az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról.

Letöltés: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0681&qid=1516000564545&from=EN> (2021.05.26.)

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1240 rendelete (2018. szeptember 12.) az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) létrehozásáról.

Letöltés: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1240> (2021.05.26.)

felelős tagállam nemzeti egysége dolgozza fel. Ha nincs ilyen, akkor az első úti cél állama jár el. Az utazási engedély három évig vagy a kérelemben megjelölt úti okmány érvényességi idejének lejártáig érvényes. Kivételesen az érvényességét egy vagy több tagállam területére korlátozhatják. Az utazási engedély önmagában nem jogosít beutazásra, hiszen a határátlépésnél egyéb ellenőrzésre is sor kerül (csomag, ruházat stb.).

Figyelő-listája a terrorizmussal kapcsolatos vagy egyéb súlyos bűncselekmények elkövetőire tartalmaz adatokat. Már a PNR rendszer létrehozása során uniós elvárás volt a tagállamokkal szemben, hogy egyetlen egység kezelje az utasadat-nyilvántartást és végezzen elemzéseket a rendelkezésükre álló egyéb nyilvántartások felhasználásával. Hazánkban mind a PNR, mind az ETIAS rendszer működtetésével kapcsolatos feladatok ellátása, mint nemzeti hatóság, a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ (továbbiakban: TIBEK) feladata¹⁵. A TIBEK fúzióközpont szerepet tölt be, hiszen a vele együttműködő szervek által keletkeztetett információk is itt összpontosulnak. Az ETIAS rendszerben kezelt adatok elemzésének, értékelésének szintén célja a terrorista és más súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, de segítséget nyújt az illegális bevándorlás megelőzéséhez, a közegészség védelméhez, valamint a határátlépések időtartamának a csökkentéséhez is.

A TIBEK stratégiai, taktikai elemzéseinek alapját az általa kezelt adatbázisok, illetve hozzá érkezett információk képezik. A komplex elemzési formák alkalmazásával elkészíti az ország nemzetbiztonsági, bűnügyi és terrorfenyegetettségi helyzetértékelését, valamint konkrét kockázatokkal vagy bűncselekményekkel kapcsolatos jelentéseket, háttér- és kockázatelemzéseket készít.

Az utasadat-nyilvántartási rendszerek adatai alapján automatikus kockázatelemzés is történik, amely a terrorista és más súlyos bűncselekményekben érintett személyek beazonosításában nyújt segítséget. A profilalkotás során felállított kockázati profilok alapján azonosíthatók azok a személyek, akik már EU-ba történő belépésük előtt biztonsági kockázatot jelentenek. Az ETIAS rendszere 2022. év közepén kezdi meg működését, és az év végére válik kötelezővé az utazók számára.

4. Biometrikus azonosítók a határforgalom ellenőrzésben az EES-hez kapcsolódóan

A vonatkozó uniós jog az EES-hez kapcsolódóan meghatározza, hogy a rendszernek alfanumerikus és biometrikus adatokat kell rögzítenie és kezelnie a külső határok igazgatásának

¹⁵ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXXV. törvény.
Letöltés: <https://net.jogtar.hu> (letöltés ideje: 2021.05.26.)

mege erősítése érdekében, különösen a határátkelőhelyek hatékonyságának növelése és különösen a jóhiszemű utazók (un. bona fide travellers¹⁶) határátlépésének megkönnyítése érdekében. A VIS már tartalmazza a vízumkérelmezők arcképét és ujjnyomatait így azt az adatbázist is biztonságos adatkapcsolattal kell összekötni az EES adattárával. Az EES-be a rendszert használó első határátkelőhelyen a vízummentességet élvező harmadik országbeli utasok esetében személyes aktát kell létrehozni, mely tartalmazza az utas teljes nevét, a születési időt, állampolgárságot, az utas nemét, az úti okmány adatait, illetve, ha az érintett valamely tagállam által bevezetett nemzeti könnyítési program kedvezményezettje, az erre vonatkozó jelzést. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2226. Rendelete – vagyis az EES Rendelet – meghatározza, hogy a vízummentes harmadik országbeiek esetén minden tagállam az EES-be történő első utas regisztrálásnál helyben rögzítse az elektronikus arcképet. Ha az arckép készítésénél a meghatározott minőségi, felbontási követelményeket helyben nem lehet teljesíteni, úgy az úti okmány géppel olvasható elektronikus adattárolójáról (chip) kiolvasott képet kell a készített arcképmással összehasonlítani és csak teljes egyezőség után lehet azt az utas egyéni aktájába rögzíteni. A Rendelet alapján ezen felül minden akta a megfelelő ujjak megléte esetén a jobb-, ellenkező esetben a bal kéz négy (mutató-, középső, gyűrűs- és kisujj) ujjnyomatait tartalmazza majd a 12 évet betöltött utasok esetén, míg a vízummal rendelkezők ujjlenyomat ellenőrzését pedig a VIS-ben tárolt adatokkal való összehasonlítás révén éri el. A határregisztrációs rendszer a személyes aktában addig tárolja és használja az utas biometrikus azonosítóit, ameddig az adott személy aktáját nem törlik.¹⁷

A Bizottság az Európai Parlament és a tagállamok támogatásával két fázisban gyakorlatot hajtott végre a későbbikben kiépítésre kerülő rendszerek és infrastruktúra legjobb technikai megoldásainak kidolgozására, ahol a mérhető kritériumok között szerepelt a pontosság, hatékonyság, és a határforgalom ellenőrzés időszükséglete is. Az első, kezdeti hatástanulmány a 2008-2013-as időszakban készült, majd az első technikai tanulmány és eszközök tesztelése 2014-2015 között került végrehajtásra 12 tagország 18 légi-, tengeri- és szárazföldi határátkelőhelyén 350 határőr és 58.000 utas bevonása mellett. A tesztek során a

¹⁶ Hautzinger Zoltán: A migráció és a külföldiek büntetőjogi megjelenése. And Ann, Budapest, 2018., - p. 35.

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2226. Rendelete a tagállamok külső határait átlépő harmadik országbeli állampolgárok belépésére és kilépésére, valamint beléptetésének megtagadására vonatkozó adatok rögzítésére szolgáló határregisztrációs rendszer (EES) létrehozásáról és az EES-hez való bűnüldözési célú hozzáférés feltételeinek meghatározásáról, valamint a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény, a 767/2008/EK rendelet és az 1077/2011/EU rendelet módosításáról.

Letöltés: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32017R2226&qid=1620984009480>
(2021.05.11.)

határátkelőhelyeken a biometrikus adathordozók közül az ujjnyomat, arckép és az írisz ellenőrzésének lehetőségeit vizsgálták egységes módszertani elvek alapján. A tesztek értékelése 2016-ban azt eredményezte, hogy a Bizottság által módosított joganyag keretei között az EU LiSA, 2020-ra kifejlesztette a határforgalom-ellenőrzés támogatásához szükséges technikai megoldásokat.¹⁸ A tárolásra kerülő ujjlenyomatok száma a Smart Borders projekt kísérleteinek eredménye. A projektbe bevont határátkelőhelyeken – köztük hazánkban egyedülként Udvaron – a gyakorlati próbák igazolták, hogy nyolc ujjnyomat érintéses (kontaktos) rögzítése kétszer annyi időbe telik, mint négy ujjnyomat. A 10 ujjnyomat levételéhez szükséges idő nagyjából háromszorosa a négy ujjnyomaténak, amelynek ideje átkelőhely típusonként eltér, azonban átlagosan 30 másodpercet vesz igénybe, így ez a megoldás befolyásolja legkevésbé a határforgalom-ellenőrzés idejét.¹⁹ A korszerű automatikus ellenőrző rendszerekhez az írisz, mint biometrikus azonosító alkalmazási lehetőségét is vizsgálták – amely bár pontos és kontaktmentes eljárás és az ICAO és a Frontex is javasolja²⁰ – de a gyakorlati tesztek eredményei alapján az írisz kis mérete miatt egészen közletről és nagy felbontású kamerával, szélesebb fókusztartományban közeli infravörös megvilágítással lehetséges csak jó minőségű kép készítése, így ez a megoldás nem terjedt el általánosan a határforgalom ellenőrzésében.²¹

Az EES bevezetése egy új korszakot nyithat a biometrikus adatok alapján történő rendészeti célú személyazonosítás európai történetében. Új ellenőrzési folyamatok, eljárásrendek, mechanizmusok jönnek létre, amely során határregisztrációs rendszerben tárolt alfanumerikus és biometrikus adatok egy új uniós szintű adatbázisba kerülnek. Az Európai Unió az Európai Parlament jóváhagyásával létrehozta a világ legnagyobb biometrikus adatbázisát, a közös személyazonosító-tárat (a Common Identity Repository-t vagyis a CIR-t), mely 240 millió harmadik országbeli állampolgár személyes adatait fogja tartalmazni segítve ezzel a rendőrségek és a határellenőrzést végző szervek munkáját a bűnelkövetők és terroristák jobb azonosíthatósága érdekében. A CIR, amely a SIS, a VIS, a harmadik országok állampolgárok Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszerében (ECRIS-TCN), az EES-ben és az

¹⁸ Smart Borders Pilot Project Report on the technical conclusions of the Pilot.

Letöltés: <https://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/Smart%20Borders%20-%20Technical%20Report.pdf> (2021.05.11).

¹⁹ Smart Borders Pilot Project Report on the technical conclusions of the Pilot, - p. 7.

Letöltés: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_pilot_-_report_on_the_technical_conclusions_en.pdf (2021.05.23.)

²⁰ Balla József: A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonság-növelő hatása a határ-, illetve közbiztonság alakulására. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018., p. 95.

²¹ Recommendations for future ABC installations Best practices Sirra Toivonen & Heta Kojo (Editors), - p. 92-93.

Letöltés: <https://cris.vtt.fi/en/publications/recommendations-for-future-abc-installations-best-practices> (2021.05.25.)

ETIAS-ban tárolt személyes adatokat is magába foglalja, várhatóan 2023-ra készül el.²² Az említett rendszerek interoperabilitását biztosító keret a 2019/817 és a 2019/818 Európai Parlamenti és Tanácsi Rendelettel jön létre.

5. Hogyan valósítható meg az EES alkalmazása a schengeni külső határon lévő vízi határátkelőhelyen

Az EES bevezetése és alkalmazása során nagy teret kap a biometrikus adatok alapján történő személyazonosítás, melyekkel kapcsolatban egyes európai légi határátkelőhelyeken az Automatizált Határellenőrzési Rendszerek (Automatic Border Control System, vagyis ABC rendszer) működtetése során jelentős tapasztalatok állnak rendelkezésre. Az EES rendelet előírja, hogy az önkiszolgáló rendszereket határrendész felügyelete mellett kell üzemeltetni, akinek feladata a rendszer bármilyen nem megfelelő, csalárd vagy helytelen használatának felfedése.

„Önkiszolgáló rendszer: olyan automatizált rendszer, amely az adott személyre alkalmazandó határforgalom-ellenőrzést egészben vagy részben elvégzi, és amely az adatok EES-ben történő előzetes regisztrációjához használható.

Elektronikus átléptető kapu: olyan elektronikus üzemeltetésű infrastruktúra, amely lehetővé teszi a külső határ tényleges átlépését vagy egy olyan belső határ tényleges átlépését, ahol a határforgalom-ellenőrzéseket még nem szüntették meg.

Automatizált határellenőrzési rendszer: olyan rendszer, amely lehetővé teszi az automatizált határátlépést, és amely önkiszolgáló rendszerből és elektronikus átléptető kapuból áll.”²³

Liszabon repülőterén már 2008-ban működött az útlevelek biometrikus adatokat tartalmazó adattároló eleminek kiolvasása és az arcfelismerés elvén működő ABC-kapu, ilyen eszközök pedig napjainkban a Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtéren, Budapesten is megbízhatóan működnek²⁴. A Dunán a schengeni külső határon működő Mohács Vízi Határátkelőhelyen elsősorban a tengeri határforgalom ellenőrzés megoldásai adaptálhatók. A FastPass nevű projekt során Pireus (Görögország) tengeri határátkelőhelyén egy, a repülőtéri ABC rendszereknél összetettebb forgatókönyvet próbáltak ki 2015-ben. Itt egy offline kiosk található a tengerjáró személyhajón melynek nincs hálózati kapcsolata. Az indulási kikötőben

²² EU gives go-ahead to 240m person biometric database, Biometric Technology Today, Volume 2019, Issue 5, 2019, Pages 2-3, ISSN 0969-4765

²³ Az Európa Parlament és Tanács (EU) 2016/399 Rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex) 2. cikkének 23-25-pont.

Letöltés: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32016R0399> (20201.06.15.)

²⁴ Balla József (2018), - p. 105-107.

beszállás után az utas biometrikus adatokat tartalmazó úti okmányával elvégzi regisztrációját a kioszknál, ahol megtörténik egy elektronikus hozzájáruló nyilatkozat kitöltése, az okmány adathordozó oldalának beolvasása, az adattároló chip kiolvasása és az arcfelismerés. A rendszer elvégzi az okmány chip-ben tárolt és a valós időben rögzített arcfénykép összehasonlítását, majd ezután az offline kioszk tárolja az utas adatait. Az határkikötőbe érve a bejelentkezett utas adatokat automatikusan importálják egy kikötői online kioszkba, a hajó kioszkjának szervere pedig törli a személyes adatokat. Ezt követően az utasoknak le kell szállniuk a személyhajóról egy úszóműves kikötőhelyen keresztül, annak érdekében, hogy a parton áthaladhassanak egy ABC kapukat tartalmazó épületen. A rendszeren történő áthaladás feltétele, hogy az utas névjegyzékben szerepeljen. Ilyenkor már nincs szükség új bejelentkezésre, azonnal beléphetnek az ABC-kapu belépő kapuján, ahol arcfelismerés után a kapu kinyílik, majd a kapun belül újabb arc-terminál következik, és ha az utas adataira nem érkezik találat a szakrendszerekből, akkor az átléptető kapu ajtaja kinyílik, és lehetővé teszi az utas számára, hogy egy másik útvonalon keresztül visszazárljon a hajóra, vagyis be- vagy kiléptetésre kerül.²⁵ Ha mindez az európai határregisztrációs rendszer elindulása után történik, akkor az utas átléptetése bélyegzőlenyomat elhelyezése nélkül valósul meg.

A határforgalom-ellenőrzés folyamatában meghatározó szerepe van a szelektív²⁶ (ellenőrzés alá vont személyek – kockázatelemzésen alapuló – elkülönítése például állampolgárság szerint) és differenciált²⁷ (ellenőrzés tartalmát, elemeit határozza meg) ellenőrzésnek. *„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 figyelembe vételével, a kockázati besoroláshoz igazodó – veszélyesség mértékének megfelelő – szétválasztással hajtja végre.*

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, eltérő tartalommal

²⁵ Recommendations for future ABC installations Best practices Sirra Toivonen & Heta Kojo (Editors), - p. 67-70.

Letöltés: <https://cris.vtt.fi/en/publications/recommendations-for-future-abc-installations-best-practices>, letöltés: (2021.05.25.)

²⁶ Szelektivitás: kiválasztást, kiválogatást jelent.

²⁷ Differenciálás: különbségtévést, megkülönböztetést jelent.

történik az ellenőrzés végrehajtása.”²⁸ Az ABC-nek meg kell felelnie mind a szelektivitás, mind a differenciált tartalommal szemben támasztott követelményeknek, amely az igények függvényében további szelektivitásra ad lehetőséget.

A felvázolt rendszer azonban több okból sem valósítható meg Mohács Vízi Határátkelőhelyen. A személyhajókat üzemeltető társaságok nem kötelezhetők a hajókon kioszkok üzemeltetésére és ha ilyenek egységes műszaki sztenderdek alapján elérhetőek is lennének, akkor sem lenne határrendész a hajókon annak érdekében, hogy az utasok regisztrációjának szabályszerűségét felügyelje. Tekintettel arra, hogy a mohácsi határátkelőhely utasforgalmát a legnagyobb arányban a német (33%) valamint az USA (13%) és Egyesült-Királyságbeli (10%) turisták,²⁹ valójában nyugdíjaskorú házaspárok teszik ki, ezért nem indokolt a sokszor nehezen mozgó, a hajóút kényelmébe „beilleszkedett” idős emberek leszállítása és ABC-kapun keresztül történő átléptetése. Figyelemmel a korlátozott fizikai lehetőségekre akkor, ha 2-3 személyhajó egymás mellé kötve áll a kikötőben, vagyis egyikről a másikra átlépve lehet csak elérni a partot. Sokkal kényelmesebb határátlépést tesz lehetővé a biztonsági szint fenntartása mellett a személyhajó fedélzetén, mobil eszközökkel történő határforgalom ellenőrzés, melyet a Schengeni Katalógus is a legjobb gyakorlatok között ír elő.³⁰

A mobil eszközöknek azonban meg kell felelniük az EES Rendelet követelményeinek, ezért Magyarországon jelenleg is folyik a NOVA.Border program fejlesztésével az új Nemzeti Határforgalom Ellenőrző és Regisztrációs Rendszer (továbbiakban NHERR) éles üzemű tesztelése. A pilot üzemmódú teszt a mohácsi határkikötőben is zajlik 2021. május 18-tól.³¹ Az NHERR Vízi Modulja jelenleg laptopokra került telepítésre, melyek asztali okmány- és érintéses ujjnyomat olvasókkal összekapcsolva szolgálati wifi rendszeren keresztül történő lekérdezéssel a hajók fedélzetén működnek. A jövőben azonban a tervek szerint egyfajta „EES-táska” kerülne kifejlesztésre, amely a fenti perifériákon kívül egy kamera és kamera-állvány telepítésével mobil adatkapcsolaton keresztül alkalmassá válhat az EES személyes akta létrehozása érdekében megfelelő minőségű digitális arcfénykép elkészítésére is és a mesterséges intelligencia által annak chip-ben tárolt megfelelőjével történő összehasonlítására, valamint gyors, legalább 4G adatkapcsolaton keresztül történő továbbítására is.

²⁸ Balla J.: Határforgalom-ellenőrzés és útiokmány hamisítás 1996-2004. között. Hadtudományi Szemle X. évfolyam 4. szám, Budapest, 2017., - p. 373-397.

²⁹ Forrás: Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság, Határrendészeti Szolgálat, Határhelyzetkép 2019. augusztus.

³⁰ A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata. Brüsszel, 2009. március 19. (28.05) 7864/09, - p. 31. 78. pontja alapján
Letöltés: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%207864%202009%20INIT/HU/pdf>
(2021.05.25.)

³¹ Forrás: Országos Rendőr-főkapitányság, Rendészeti Főigazgatóság, Határrendészeti Főosztály 29000/11195-20/2021. ált. sz. átírata, készítette: Szőke Attila r. őrgy.

6. Következtetés

A határellenőrzés jövőjét az automatizálás, a biometria, a robotika és a mesterséges intelligencia kvartettje határozza meg és mondhatjuk azt, hogy biztosítja is. Figyelemmel kell lenni azonban a mobilizálható humánerőforrás és eszközpark igényre is.

Egyet lehet érteni azzal a megállapítással, amely szerint a határőrizeti paradigmaváltás alapja a mesterséges intelligencia lesz (Artificial Intelligencia), amelynek az alkalmazástól függetlenül az alábbi feltételeknek kell megfelelniük:

- „állandó emberi beavatkozás nélkül képes legyen válaszolni környezeti behatásokra (automatizáltság);
- képes legyen hasonlóan viselkedni, mint egy természetes intelligenciával rendelkező élőlény, még ha az azonos viselkedés mögött eltérő mechanizmus is húzódik meg;
- képes legyen viselkedését célszerűen és megismételhető módon változtatni (tanulás).”³²

A határforgalom-ellenőrzést érintő paradigmaváltás sokkal összetettebb a határőrizetnél, amelyre jelenleg több olyan tényező is hatással van, amelyek még a megvalósítás folyamatában vannak. Itt említhetjük az elemzett EES és ETIAS rendeletet, amelyek elgondolások szerinti működése egy új korszakot nyithat mind az ellenőrzést végző, mind az ellenőrzött utasok vonatkozásában, de talán az eredményessége leginkább az EU és a schengeni térség biztonságának fokozásában realizálódik majd.

Felhasznált irodalomjegyzék

1. Balla József: A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonságnövelő hatása a határ-, illetve közbiztonság alakulására. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.
2. Blaskó Béla-Budaházi Árpád: A nemzetközi bűnügyi együttműködés joga. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019.
3. Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság, Határrendészeti Szolgálat, Határhelyzetkép 2019. augusztus hó, ikt.sz: 02000/1134-8/2021. ált.

³² [Kui – Vájlok: Künstliche Intelligenz \("Artificial Intelligence"\) in der Grenzüberwachung, MITTELEUROPAISCHE POLIZEIAKADEMIE FACHJOURNAL 2020/1 : 2020/1., - p. 7-12., - p. 6.](#)

4. Bizottsági szolgálati munkadokumentum: A hatásvizsgálat vezetői összefoglalója. Brüsszel. (SWD (2016) 116 final)
5. EU gives go-ahead to 240m person biometric database, Biometric Technology Today. Volume 2019, Issue 5, 2019, Pages 2-3, ISSN 0969-4765,
6. Hautzinger Zoltán: A migráció és a külföldiek büntetőjogi megjelenése. And Ann, Budapest, 2018.
7. Intelligens határregisztrációs rendszer.
8. [Kui – Vájlok: Künstliche Intelligenz \("Artificial Intelligence"\) in der Grenzüberwachung,](#) MITTELEUROPAISCHE POLIZEIAKADEMIE FACHJOURNAL 2020/1: 2020/1
9. Migrant smuggling networks, Joint Europol-INTERPOL Report Executive Summary. 2016.
10. Nagy Ivett: Kábítószer-bűncselekmények nemzetközi kitekintésben. Nemzetbiztonsági Szemle. 2020. 8. Évf. 2. Szám. – p. 40-49.
11. Recommendations for future ABC installations Best practices Sirra Toivonen & Heta Kajo (Editors). Smart Borders Pilot Project Report on the technical conclusions of the Pilot.
12. A magyar Utas-adat Információs Egység (HU PIU) létrehozásának és a nemzeti PNR rendszer kialakításának előzményei.

Felhasznált jogszabályok

1. Az Európai Unió tagállamainak külső határait átlépő harmadik országbeli állampolgárok be- és kilépésére, valamint beléptetésének megtagadására vonatkozó adatok rögzítésére szolgáló határregisztrációs rendszer létrehozásáról és a határregisztrációs rendszerhez való bűnüldözési célú hozzáférés feltételeinek meghatározásáról, valamint a 767/2008/EK rendelet és az 1077/2011/EU rendelet módosításáról.
2. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2226. Rendelete a tagállamok külső határait átlépő harmadik országbeli állampolgárok belépésére és kilépésére, valamint beléptetésének megtagadására vonatkozó adatok rögzítésére szolgáló határregisztrációs rendszer (EES) létrehozásáról és az EES-hez való bűnüldözési célú hozzáférés feltételeinek meghatározásáról, valamint a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény, a 767/2008/EK rendelet és az 1077/2011/EU rendelet módosításáról.

3. A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata. Brüsszel, 2009. március 19. (28.05) 7864/09.
4. A Tanács 2006/729/KKBP/IB határozata az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok közötti, az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak a légitársaságok általi feldolgozásáról és az Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma részére történő továbbításáról szóló megállapodás Európai Unió részéről.
5. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/681 Irányelve (2016. április 27.) az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról.
6. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1240 rendelete (2018. szeptember 12.) az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) létrehozásáról.
7. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény.

Kalmár Ádám:

A dunai vízi határforgalom-ellenőrzés története 1991-től 1996-ig

1. Bevezetés

Hazánk és az Európai Unió, illetve a schengeni övezet biztonságának ma is egyik kulcskérdése, egyben fontos kihívása is a Duna Régió közös megerősítése. A Duna folyam az Európai Unió, a Fekete-tengeri régió, a Dél-Kaukázus és Közép-Ázsia összeköttetését biztosító legfontosabb hajóút, mely jelentős teher- és személyforgalmat bonyolít le, és mivel jelentősen eltérő gazdasági fejlettségű térségeket köt össze egyben veszélyforrást is jelent a szervezett bűnözés, elsősorban az illegális migráció, ember és árucsempészség, drog és fegyverkereskedelem szempontjából, ahogy azt az EUROPOL 2011-ben meg is állapította¹. A schengeni külső határon Magyarország feladata a Schengeni Acquis alapján magas szintű határrendészeti ellenőrzés végrehajtása a Dunán, a mohácsi határkikötőben végzett munka minősége pedig kihat a teljes schengeni térség biztonságára. A vízi határforgalom-ellenőrzés végrehajtása nemcsak a jelenben, de a múltban is speciális területe volt a határrendészetnek, melyet a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság Mohács Rendőrkapitányság határrendészeti végeznek a mohácsi nemzetközi határkikötőben a vízirendészeti-, vám-, állat- és növényegészségügyi-, később katasztrófavédelmi szervekkel együttműködésben.

A folyami határforgalom-ellenőrzés történetének áttekintése és az egyes korszakokban alkalmazott normatív szabályrendszer, a hajók, személyzetük, utasaik, illetve a szállítmányok határátléptetésének elemzése – valamint annak bemutatása, hogy a speciális rendészeti ellenőrző tevékenység végrehajtásának módja és szabályai hogyan igazodtak az adott kor politikai-gazdasági helyzetéhez, a régió biztonsági kihívásaihoz – ma is a szakmaiság előfeltétele. Annak érdekében, hogy a jelen és a jövő kihívásainak a határátkelőhely működése maradéktalanul megfelelhessen, szükség van a vízi határforgalom-ellenőrzés célszerűen elválasztott periódusonként történő feldolgozására és bemutatására, illetve emellett a lehetséges következtetések levonására, azoknak a jelen határrendészetében történő lehetséges adaptálásra. A tanulmány a mohácsi vízi határátkelőhely egy rövid periódusának bemutatására fókuszál

¹ Berta Krisztina (2015): Előszó „A Dunai Folyami Fórum Struktúrájának létrehozása” című kiadványhoz. Magyarország Belügyminisztériuma, Budapest, 6.o.

részletesen. A határforgalom-ellenőrzés 1991-től 1996-ig terjedő időszakában a határőrök, vámtisztek és más együttműködő szervek képviselőinek feladatai jelentősen megváltoztak a hazánk déli határának túloldalán, Jugoszláviában fellángolt háború miatt, ezért ebben a vészterhes időszakban a fő feladat az Egyesült Nemzetek Szervezete által elrendelt átfogó áruszállítási embargó betartatása volt a VII. számú páneurópai korridoron történő folyami személy- és áruszállításban.

2. Előzmények

Déli szomszédunkban, a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaságban (JSZSZK) az 1990-es évek elején jelentős politikai változások mentek végbe. 1991 májusában előbb Horvátország, majd röviddel később Szlovénia is elkötelezte magát a korábbi államszövetségből való kiválás mellett. A közúti határátkelőhelyeken ebből annyit lehetett érzékelni, hogy a Baranya megyei határszakaszon 1991. június 25-én mindenütt eltávolították a jugoszláv zászlókat és felhúzták a horvát lobogót. Számtalan erőszakos cselekmény és lövöldözés után a Jugoszláv Néphadsereg 1991. június 27-én megtámadta Szlovéniát, mivel előző nap a parlament kimondta az ország függetlenségét és ezzel hivatalosan is kitört a háború. Az utánpótlási útvonalak Bosznián és azon a Horvátországon vezettek keresztül, melynek területén jelentős szerb kisebbség is élt. Miután a horvát belügyi erők és a Nemzeti Gárda is megtámadta a szerb fegyvereseket, 1991. július elején megérkeztek az első horvát nemzetiségű jugoszláv menekültek Magyarországra és a határőrség megkezdte egy korábban elképzelhetetlen menekültügyi válsághelyzet kezelését. Amikor július végén a szerb hadsereg lerohanta Dolj és Erdőd falvakat, akkor már a Dunán is érkeztek menekültek hajóval, szám szerint négyszázan egy nap².

Ezen időszak kezdetén a dunai határforgalom-ellenőrzést végrehajtó Mohács Forgalom Ellenőrző Pont (FEP), melynek központja a Mohács, Szent János utca 1. szám alatti MAHART épületben egy volt a Pécsi Határőr Kerület alárendeltségében lévő négy FEP-ből³, de hozzá tartozott az Udvar Közúti Határátkelőhely is, így kiemelt FEP-nek számított. Udvar Közúti Határátkelőhelyen 1991. október 6-tól a határ túloldalán kialakult háborús helyzetre való tekintettel ideiglenesen szünetelt a határforgalom ellenőrzése⁴, ehelyett új feladatként jelentkezett a menekültekkel kapcsolatos tevékenység. A hajóforgalom a vízi határátkelőhelyen

² Békés Sándor (1999): Lángoló határ. Reprint Kft., Pécs, pp. 7-23.

³ Nagy József (2012): A magyar Határőrség szervezete, létszáma és területi elhelyezkedése 1958-1990. In: Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis), XXII. évf. 25. szám V. melléklet, p. 76.

⁴ Nagy György (2009): A magyar határforgalom-ellenőrzésének sajátosságai 1945-2005. In: Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis), XVII. évf. 20. szám, p. 70.

korlátozottan működött, azonban a határforgalom-ellenőrzéssel szemben támasztott követelmények érvényesültek.⁵ A FEP a sorállomány kivonását követően az előző év november 15-től tisztán hivatásos állománnyal működött, állománytáblázata 47 fős volt, mely magába foglalta a 3 fő vezetőt, 6 tiszti-, 6 zászlósi- és 20 tiszthelyettes útlevélnyelőt, 5 fő kishajóvezetőt, 6 fő géptávírást és 1 fő takarítót is. A vezető általános helyettese alatt helyezkedtek el a kishajóvezetők és a kiszolgáló személyzet, míg a határforgalmi helyettes alatt a tiszti és beosztott útlevélnyelők. A FEP technikai eszközöket tekintve 1 RAF-2203 Latvija kisbusszal, 1 személygépkocsival, 2 motorkerékpárral, 2 VOLVO kishajóval és 7 kézi rádióval volt megerősítve. A vízi határátkelőhelyen az átkelőhely ügyeletes alatt kizárólag a kishajóvezetői beosztásban dolgozók láttak el szolgálatot.⁶ A hajók fogadása az 1447-es folyamkilóméternél lévő két városi pontonon és a Duna vízfelületén kijelölt veszteglőhelyeken történt.

A Pécsi Határőr Kerület az állománytáblázat 1992. március 1-ei módosításával Pécsi Határőr Igazgatósággá alakult⁷. A korszak jelentős szervezeti változása volt még, hogy 1993-ban az igazgatóság alárendeltségében létrejött a Mohács Határforgalmi Kirendeltség (rövidítése: HFK), melynek székhelye változatlan maradt.

3. A határforgalom-ellenőrzés jogi hátterének alakulása

A határforgalom-ellenőrzési feladatokat ezen időszak elején az 1992. június 1-én hatályba lépett Ideiglenes Határforgalom-ellenőrzési Szabályzat alapján hajtották végre, mely egységes szerkezetbe foglalta azokat, illetve új szolgálati tevékenységeket és terminológiát vezetett be. Az általános ellenőrzést elsődleges és másodlagos ellenőrzésre bontotta. Bevezette a szigorított ellenőrzést, ezen kívül több egymásra épülő fokozatban a forgalom gyorsítása érdekében könnyített ellenőrzés is végrehajtásra kerülhetett, de csak központi engedély alapján. A szabályzat meghatározta a határforgalmi akció és a másodlagos ellenőrzés részletes szabályait, valamint az ellenőrzés alá vonható utas kategóriák körét és szelektált az átlépési irány és állampolgársági kategóriák szerint az ellenőrzés mélységét illetően. A határőrség külföldiekkel kapcsolatos feladatrendszerének új keretet adott az időszak végére 1993-ban

⁵ Forrás: Baranya Megyei Levéltár, MNL BaML XXIV. 1601, Jelentés a mohácsi FEP átfogó ellenőrzéséről 1991.10.21-30 között, p. 5.

⁶ Baranya Megyei Levéltár, MNL BaML XXIV. 1601, 0113/90 számú Javaslat a hivatásos állománnyal működő FEP-ek kialakítására.

⁷ dr. univ. Nagy József (2000): p. 93.

megalkotott idegenrendészeti törvény⁸ és végrehajtási rendeletei⁹, melyek hatással voltak a vízi határforgalom-ellenőrzésre is, ugyanis új feladatként jelent meg a külföldiek szállító közforgalmú közlekedési eszköz üzemeltetőjének felelőssége miatti eljárás. Amennyiben a külföldi a nemzetközi vízi forgalomban érkezett és beléptetését úti okmány vagy vízum hiánya miatt tagadták meg, a jogszabály hatályba lépésétől kezdve a külföldi visszaszállításáról volt köteles gondoskodni az üzemeltető. 1994. március 1-én hatályba lépett a határőrség országos parancsnokának 07/1994. számú intézkedése a határforgalom szelektív és differenciált ellenőrzésről. A határforgalmi kirendeltségvezető hatáskörébe került a határforgalmi akciók idejének, irányának meghatározása. Az úti okmányok kezelésének rendje is módosult, de a vízi határforgalomban a hajós könyveket, hajós útleveleket – amellet, hogy azok vízummentességet élveztek – nem kellett átléptető bélyegzőlenyomattal ellátni.

4. A nemzetközi korlátozások elrendelése és a NYEU-EBESZ misszió felállítása

A vízi határforgalom-ellenőrzés ezen időszaka 1992-től 1996-ig tartott. A jugoszláv polgárháború harcainak következtében 1991. szeptember 25-én az Egyesült Nemzetek Szervezete Biztonsági Tanácsának (ENSZ BT) határozata¹⁰ alapján bevezették a Szerbiát és Montenegrót („Kis-Jugoszlávia”) sújtó azonnali és teljes körű fegyverszállítási tilalmat és felszólították a szemben álló feleket a tűzszünet betartására. Ennek következtében a Belgrádi Egyezmény¹¹ 27. cikke alapján az útlevelkezelők, valamint a vámstervek a hajó kapitányát írásban nyilatkoztatták arra vonatkozóan, hogy fegyvert és lőszert, valamint robbanóanyagot, robbanószeret nem szállít a hajón. Az ENSZ BT újabb 1992-ben született határozataival szigorú export-import tilalmat vezetett be Szerbia ellen és megtiltotta az ipari nyersanyagok (kőolaj, szén, acél, gumi stb...) dunai tranzit szállítását¹². Kivételt képeztek a Szerbiába szállításnál az egészségügyi cikkek és az élelmiszerek.

⁸ A külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993 évi LXXXVI. számú törvény.

⁹ 64/1994. (IV. 30.) Korm. rendelet a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény végrehajtásáról és annak végrehajtásáról szóló, többször módosított 9/1994. (IV. 30.) BM rendelet.

¹⁰ Az ENSZ Biztonsági Tanácsa 713 (1991.) számú határozata. Forrás: [https://undocs.org/S/RES/713\(1991\)](https://undocs.org/S/RES/713(1991)) (Letöltés: 2021.01.11)

¹¹ A Dunán való hajózás rendjének szabályozása tárgyában Belgrádban, 1948. évi augusztus hó 18. napján kelt nemzetközi Egyezmény becikkelyezéséről szóló 1949 évi XIII. törvény alapján.

¹² Az ENSZ BT a 757 (1992), Forrás: [https://undocs.org/S/RES/757\(1992\)](https://undocs.org/S/RES/757(1992)) (Letöltés: 2021.01.11) és a 787 (1992) Forrás: [https://undocs.org/S/RES/787\(1992\)](https://undocs.org/S/RES/787(1992)) (Letöltés: 2021.01.11) számú határozatai alapján.

A Szerbiával és Montenegróval szembeni szankciók szigorításával kapcsolatos előírásokat kihirdető kormányrendelet 1993. május 5-én lépett hatályba¹³. Az embargó elrendelését követően formailag az ENSZ BT 1993. április 17-én kelt határozata¹⁴ jogi felhatalmazásával, de már azt megelőzően 1992. október 16-tól az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ), későbbi nevén az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) vámtanácsadói misszióját Mohácsra delegálták, melynek tagjai az ENSZ által kiadott szállítási engedélyeket és a vízi szállítás szabályszerűségét ellenőrizték. A fenti határozat alapján a dunai vízi szállításra vonatkozó szigorú tilalmak végrehajtására és annak ellenőrzésére az ENSZ, valamint a magyar hatóságok közös erőfeszítése nyomán a Nyugat-európai Unió (rövidítése: NYEU) – mely az európai védelempolitika egyik megalapozó szervezete volt a második világháború óta¹⁵ – segítséget nyújt Magyarországnak. A második világháború óta nem fordult elő, hogy az ENSZ ilyen súlyos szankciókat léptetett volna életbe egy európai országgal szemben. Az ENSZ BT döntése alapján 1993. május 27-én két egyenként 17 méter hosszú, korszerű műszerekkel felszerelt német őrnaszád érkezett Mohácsra és a német, holland, olasz és luxemburgi vámtisztek a NYEU határrendőr, vámtisztviselő valamint az EBESZ vámtanácsadói missziója a magyar határőr és vámszervekkel júniusban közösen megkezdték szolgálatuk ellátását a Baja és a déli államhatár közötti Duna folyamszakaszon egymás hatásköri és illetékességi szabályaik tiszteletben tartása mellett. Feladatuk az áru és fegyver szállítási tilalom betartatása mellett a tranzitáló szállítmányok célba juttatásának biztosítása is volt.¹⁶ A dunai szállítás drasztikusan lecsökkent, melynek fő oka, hogy a szerbiai folyamszakaszon több esetben lezárták a hajózóutat, de az embargós intézkedések kapcsán 1993 tavaszától a szigorított hajóvizsgálat is visszatartotta a hajósokat.¹⁷ Míg 1992-ben az átléptetett személyek száma 40.565 fő, a vízi járműveké pedig 11.713 volt, addig ez 1993-ban 15.463 személyre és 4.437 járműre csökkent. A határforgalom ezt követően még két évig stagnált (1994: 15.276 fő és 4.534 jármű, 1995: 15.854 fő és 5.423 jármű) azt követően pedig 1996-tól emelkedni kezdett (24.610 fő átlépő 8.167 vízi jármű).¹⁸

¹³ A Kormány 65/1993. (V.4) Korm. rendelete az ENSZ Biztonsági Tanácsa 820 (1993) számú határozatának a Szerbiával és Montenegróval szembeni szankciók szigorításával kapcsolatos előírásai végrehajtásáról. (Magyar Közlöny 1993/54. szám)

¹⁴ Az ENSZ BT 820 (1993.) Forrás: [https://undocs.org/S/RES/820\(1993\)](https://undocs.org/S/RES/820(1993)) (Letöltés: 2021.01.11) számú határozata alapján.

¹⁵ Csiki Tamás (2010): Visszatekintés a Nyugat-európai Unióra. In: Nemzet és Biztonság, 2010. június, p. 66.

¹⁶ Békés (1999) p. 88-91.

¹⁷ A Határőrség Évkönyve 1993-1994. (1994) Budapest, kiadja: Határőrség Országos Parancsnoksága, p. 59.

¹⁸ Forrás: Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság, Határrendészeti Szolgálat, összesített forgalom 1990-2007..xls

Az ENSZ BT 820 (1993) számú határozata alapján a Nyugat-európai Unió és az érintett part menti államok (hazánk mellett Románia¹⁹ és Bulgária) között Egyetértési Memorandumok születtek a Dunán végrehajtott ENSZ embargó intézkedéseinek fokozásáról, melyben a főbb feladatokat foglalták össze. A memorandumokat 1993. április 5-én kötötték Luxemburgban, és mivel Olaszország elnökölte a NYEU-t, ezért az összesen 270 fős missziót is Olaszország koordinálta²⁰. Az együttműködés célja az volt, hogy a szükséges lépéseket megtegyék annak érdekében, hogy megelőzzenek minden jogsértő cselekményt, illetve ilyen cselekménytől visszatartsanak és biztosítsák a 820-as és a megelőző embargó határozatok (713, 757, 787) maradéktalan végrehajtását. A NYEU által Magyarországnak nyújtott segítség járőrhajókból, megfelelő számú vámtisztviselő vendégtisztből és a szükséges felszerelésekből állt. A járőrhajók a NYEU azonosítóját viselték, Magyarország zászlaja alatt hajóztak együtt a NYEU tagállam lobogójával. Magyarország és a NYEU tagállamai egymás rendelkezésére bocsátottak minden szükséges információt a közös feladatellátás céljának megfelelően. A végrehajtott feladatokat lehetőleg erőszak alkalmazása nélkül kellett foganatosítani, illetve amennyiben mégis legitim erőszak alkalmazás vált volna szükségessé, akkor az arányosság elve alapján a lehető legkisebb erőt kellett volna alkalmazni a vízi járművek megállítására.

A hazánk fennhatósága alatt végrehajtott közös művelet során a NYEU személyi állománya kérhette a hajókaravánok lassítását, lehorgonyzását vagy kikötését, a vízi járművek fedélzetére lépést ellenőrző vizsgálat céljából, a személyzet személyazonosságának a vízi jármű dokumentumainak és a szállítóleveleinek ellenőrzését, a rakterek, üzemi helyiségek, tartályok és konténerek átvizsgálását, a lakrészek ellenőrzését, ezen felül a rakterek, töltőnyílások lepecsételését. Kérhették a vízi jármű további ellenőrzés céljából történő visszatartását, ha alapos volt a gyanú, hogy a jármű személyzete megszegte az embargó előírásait, ezen kívül készíthettek ellenőrzési jelentést és fényképeket is. Az élet és vagyonbiztonságot súlyosan veszélyeztető helyzetben a NYEU vendégtisztjei ezeken az intézkedéseken felül kérhették még a hajó lassítása, leállítását után személyzettel szemben kényszerítő eszközök alkalmazásának kilátásba helyezését, szabályokat megszegő hajó holtágba telerését, az irányítás átvételét az

¹⁹ Forrás: Url: http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act_text?id=6581 (Letöltés: 2021.01.25.)

²⁰ Terry M. Mays (2004): Historical Dictionary of Multinational Peacekeeping, The Scarecrow Press Inc, Lanham, Maryland and Oxford, p. 243.

ilyen hajó felett, végül a magyar szervek segítségét ahhoz, hogy a szabályt szegő legénységet aktív ellenállásuk esetén őrizetbe vegyék.

A NYEU és a három érintett partmenti állam közötti szoros együttműködés biztosítása érdekében a koordinálás céljából egy Dunai Koordinációs és Támogatási Központot állítottak fel, melynek a központja a romániai Calafatban volt. A központ biztosította a koordinációt, az információáramlást, a logisztikai biztosítást az egész misszió számára. A magyar hatóságok teljes mértékben részt vettek az ENSZ szankcióval kapcsolatos feladatok végrehajtásában és felléptek minden olyan tevékenységgel szemben is, mely nem volt összhangban a magyar törvényekkel. Három ellenőrzési övezetet állítottak fel, melyek központjai hazánkban Mohács, Bulgáriában Ruse, Romániában Calafat városai voltak. Magyarországon a város szolgált a NYEU őrnaszádjainak és személyi állományának bázisául. A 24 órás szolgálatot ellátó ellenőrzési övezet vezetőjét egy helyettes segítette. Az ellenőrzési övezet feladatai közé tartozott a hajózási adatok gyűjtése, helyi nyílt felderítés végrehajtása a rendelkezésére álló eszközökkel, a Szerbia felé tartó vagy onnan jövő hajók ellenőrzése, valamint a hajózási adatok jelentése a koordinációs központnak, és együttműködés az érintett magyar rendvédelmi szervekkel. A NYEU ellenőrző missziójának jogállását és felszerelését, logisztikáját is szabályozták az Egyetértési Memorandumban. A misszió Mohácsra delegált külföldi személyi állománya kiküldetése idejére diplomáciai mentességet élvezett, a hazánkba delegált nagykövetségi alkalmazottaknak megfelelő kiváltságok az adminisztratív és technikai személyzetet is megillették. Feladatuk végrehajtása érdekében teljes mozgásszabadságot élveztek, a vízi utakat, hidakat, kikötői létesítményeket ingyenesen használhatták. A NYEU a magyar fél rendelkezésére bocsátotta személyi állományának névsorát és tájékoztatást adott a vendégtisztek időszakos váltásáról. A vendégtisztek tartózkodtak minden olyan cselekménytől, mely a memorandummal összeegyeztethetetlen lett volna. A vendégtisztek azokat a felszereléseket tarthatták maguknál, melyek felhasználhatók voltak nyomozati célra, bizonyítékok rögzítésére. Önvédelmi célból viselhették személyi maroklőfegyvereiket, mely a hasonló nemzetközi missziókban elfogadott volt. A NYEU állománynak megengedett volt, hogy létrehozza saját hírközlési hálózatát, beleértve műholdas mobil és asztali telefonokat, telefaxot és egyéb rádió eszközöket. A szükséges frekvencia kijelölésről a magyar kormány rövid időn belül intézkedett. A misszió ellátását és a szükséges javításokat a Koordinációs és Támogatási Központ szervezte úgy, hogy az ellátást az ellenőrzési zónák igényei alapján összesítették, a javítási munkálatokat pedig mozgó egységek végezték hozott pótalkatrészekkel, de a lehetséges mértékben a helyi infrastruktúrára támaszkodva. A misszió külföldi személyi

állományának elhelyezését a költségek vállalása nélkül megállapodás szerinti áron a magyar fél biztosította.

A NYEU külföldi személyi állománya szolgálatban a nemzeti egyenruháját viselte, magánál tartotta útlevelét, valamint egy Magyarország által kiállított igazolványt, mely tanúsította, hogy bírtokosa tagja a missziónak, erre vonatkozóan jól látható helyen azonosító jelzést (karszalagot) viseltek. Az orvosi ellátásról – szükség esetén kórházi kezeléssel - Magyarország gondoskodott, az egészségügyi biztosításról a küldő országok gondoskodtak. A magyar hatóságok biztosították a NYEU szolgálati személyeinek a szükséges hivatali helyiségeket, valamint gondoskodtak a fordítói és titkársági feltételekről. A memorandum addig maradt hatályban, míg valamely fél nem jelezte a másiknak, hogy meg kívánja szüntetni a részvételét a misszióban, ebben az esetben a memorandum a bejelentést követő 15 nap elteltével hatályát veszette. A jóváhagyást követően a misszió a lehető legrövidebb időn belül felállt Mohácsnál.

5. A NYEU misszióval közös ellenőrzések végrehajtása

Az ENSZ BT 820 (1993) számú határozata és az Egyetértési Memorandum megszületését követően meghatározták a külföldi vámtisztviselőkkel végrehajtandó közös feladatokat.²¹ A járőrhajók és a külföldi vámtisztviselők előzetesen egyeztetett időpontban és módon részt vettek a magyar vám-, határőr és rendőri szervekkel a Duna honi szakaszán végrehajtott ellenőrzésekben, melynek egyeztetéséért a Dunai Vízügyi Rendőrkapitányság volt a felelős. Az ellenőrzések elsősorban Mohácson, valamint Baja és Mohács között a kijelölt ellenőrzési övezetekben kerültek végrehajtásra (kérés esetén a teljes hazai Duna szakaszra is kiterjedhettek). A külföldi vámtisztviselők önállóan nem intézkedhettek, hajóvizsgálatot nem tarthattak. A Mohács Határforgalmi Kirendeltség, Mohácsi Vámhivatal és a Dunai Vízügyi Rendőrkapitányság Mohács Vízügyi Rendőrőrs bevonásával a NYEU hajója segítségével 24 órában ún. „NYEU-portyás” szolgálatot vezényelt. A Pécsi Határőr Igazgatóság, a Vám- és Pénzügyőrség Dél-Dunántúli Regionális Parancsnoksága és a Dunai Vízügyi Rendőrkapitányság illetékes vezetői minden héten pénteken 10.00 órai kezdettel egyeztető megbeszélést tartottak a járőrhajó következő heti szolgálatszervezése, a vizsgálatok során felmerült problémák megvitatása és a következő heti

²¹ A Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoka, a Határőrség Országos Parancsnoka és az Országos Rendőrfőkapitány 1/1993. Együttes Intézkedése alapján.

feladatok pontosítása érdekében. A külföldi őrhajókon a magyar szervek parancsnoka a vízirendészet szolgálati személye volt, aki a hajóval történt manőverekre utasítást adhatott a külföldi hajóparancsnoknak is. A külföldi vámtisztviselők a magyar hatóságok tagjaival együtt az ellenőrzött hajóra léphettek, a személyzet úti okmányait a magyar határőrök ellenőrzését követően megtekinthették, a magyar vámtisztekkel és a határőrökkel együtt közösen részt vehettek a tartályok, konténerek, rakterek, lakrészek és más helységek átkutatásában, a vámtisztviselők jelenlétében ellenőrizhették a fuvarokmányokat, a vízirendészet tagjával pedig a vízirendészeti ellenőrzésben vehettek részt. A misszió külföldi vendégtisztjei az ellenőrzések során saját technikai eszközeiket használhatták és szakértőként nyilatkoztak arról, indokolt-e további vizsgálatok elvégzése. Kényszerítő eszköz alkalmazásáról az ellenőrzött hajó területén a vízirendőr, míg a határkikötő területén a határőr döntött. Ha a rendőri intézkedésnek az ellenőrzött hajó személyzete nem tett eleget és feltételezhető volt, hogy az országot jogszabály ellenesen akarják lehagyni, akkor a határőrség mindent megtett a tiltott határátlépés megakadályozása érdekében. A magyar törvényalkotás követte a megváltozott helyzetet és a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978 évi IV. törvényben kriminalizálta a közbiztonság elleni bűncselekményeknél a nemzetközi gazdasági tilalom megszegése bűncselekményt a 261/A. paragrafusban.²² Azokban az esetekben, amikor valamely személy ellen indult eljárás, az óvadék letétele után az illetékes hatóság lefolytatta a szükséges eljárást vele szemben, az bűncselekmény tárgya szerinti árut a vámhatóság elkobozta.

A határvizsgálat végrehajtása meghatározott technológiai sorrendben történt. A hajó kikötőbe érkezésekor belépési szándék esetén azonnal, kilépési szándék esetén a kilépés előtt köteles volt határvizsgálatot kérni. A beléptető vizsgálat előtt, valamint kiléptetés után a hajó kapitányán és az ő megbízottján kívül a partra csak külön engedéllyel volt szabad lépni. A kapitány megbízottját – akit a hajós terminológiában „kezelő”-nek neveznek – minden esetben a géphajó szállította a kikötőbe, ahol jelentkezett vizsgálatra az illetékes szerveknél, elsőként a határőrségnél, majd a vízirendészetten, a Vám- és Pénzügyőrségnél és végül a NYEU misszió szolgálati személyeinél. A „kezelő” által leadott érkezési-indulási jelentést, valamint a személyzeti névjegyzéket az útlevelkezelő ellenőrizte. Az ellenőrzés során vizsgálta az úti célt, továbbá azt, hogy a névjegyzékben szereplő létszám megegyezik-e a leadott úti okmányok számával. A tényleges úti okmány ellenőrzés során elsőként megállapította az állampolgárságot az úti okmányból, majd sorrendben következett a területi és időbeni érvényesség megállapítása, a határfigyelőztetési feladatok elvégzése, a szükséges bejegyzések végrehajtása, a névjegyzék

²² A 261/A. §-t és az előtte levő címet az 1993: LXXI. törvény 14. §-a iktatta be a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978 évi IV. törvénybe.

(és ha kellett, az úti okmány) kezelése és a statisztikai feladatok végzése (statisztikai munkalap és hajóforgalmi napló kitöltése). Az érkezési-indulási jelentésre elhelyezték az ún. „hajós-bélyegzőt”, mely egy álló téglalap alakú bélyegző volt, ennek adattartamát pedig hivatalos tintát tartalmazó tollal jegyezték be. A bejegyzés tartalmazta a hajó nevét, a hajóforgalmi napló számát, a be- vagy kilépés dátumát és idejét, az érkezés, jelentkezés pontos idejét, hajó vizsgálat kezdetét és végét, az elindulás pontos idejét és a hajóvizsgáló határőrök nevét, rendfokozatát. Az okmányok ellenőrzése után az útlevélnyelő visszaadta a személyzeti névjegyzéket a „kezelőnek” és ezzel ő vissza is ment a hajóra, amelyen felkészültek a hajóvizsgálatra. A hajóvizsgálatot az illetékes szerveknek minden esetben érkezési sorrendben kellett elvégezni, melynek koordinálásáért az átkelőhely ügyeletes volt a felelős.

Az irodai vizsgálat után következett a hajón végrehajtott határvizsgálat. Ezt valamennyi szerv egy időben egymás feladatát és hatáskörét tiszteletben tartva, együttműködve hajtotta végre. A határvizsgálatban részt vett a határőrségtől a hajóvizsgáló, a NYEU hajón lévő portyás, és erő esetén a kutató. A Vám- és Pénzügyőrségtől a hajóvizsgáló és a kutató vámtiszt, a vízirendőrségtől a hajóvizsgáló, a NYEU hajón lévő járőr, a NYEU képviselőjében 4-6 fő külföldi vendégtiszt, az EBESZ képviselőjében egy tisztviselő, valamint szükség esetén a növény- és állategészségügyi szolgálat munkatársai. A szolgálati személyek szállítását a hajó vizsgálatra a vizsgált kötelék géphajója vagy a NYEU őrnaszádja végezte. A hajó fedélzetére való érkezést követően a szolgálati személyek a hajó társalgójában megkezdték a vizsgálatot. A határőr hajóvizsgáló a hajó „kezelőjét” kérte meg, hogy egyenként szólítsa a személyzet tagjait. Az egyenkénti személyazonosítást követően ismételt ellenőrzés alá vetette az útleveleket érvényesség szempontjából és visszaadta azokat. A következő feladat a vízi járművek kutatása volt tiltott áru, esetleg megbűjt személy felfedése érdekében. A nagy létszámban jelen lévő vizsgáló személyzet minden esetben három vegyes kutató csoportot képzett, melyből az egyik az uszályok elejétől hátra felé, a másik a végétől előre kezdte meg a kutatást és középen találkoztak. A harmadik csoport a tolóhajót vagy géphajót kutatta. A NYEU misszió hajóvezetője mindig a járőrhajón maradt és egy kijelölt biztosító pedig arra figyelt, hogy a géphajóról az uszályokra a vizsgálat alatt ne szállhasson át senki. A járművek közlekedésbiztonsági ellenőrzését a vízirendőrség beosztottja a kutatással egyidőben végezte. A kutatás kiterjedt a hajón lévő valamennyi raktérre, nyitható és átjárható nyílásra, üregre és kamrákra.

Amennyiben valamennyi szerv képviselője befejezte a hajóvizsgálatot, a tisztviselők elhagyták a hajó fedélzetét, erre a határőr adott engedélyt. Fontos szabály volt, hogy amennyiben hajóvizsgálatot követően a beléptetett hajó személyzete a város területén például

élelmiszert kívánt vásárolni, akkor a parkolóban kellett lehorgonyozni, a kiléptetett hajóknak pedig négy órán belül el kellett hagyniuk az ország területét, mert ha ezt elmulasztotta, ismételt határvizsgálat következett. Az ügyeletes a napi határforgalmi adatokat az éjféli zárással megküldte a határőr igazgatóság főügyeletes tisztjének telefaxon keresztül. A NYEU hajón portyaszolgálatot teljesítő magyar határőr váltása után írásos jelentést készített a 12 órás szolgálati idejében végrehajtott hajóvizsgálatokról, eseményekről, a határkikötőben vizsgálatra várakozó hajók- uszályok számáról. A hajóvizsgálónak a hajóvizsgálat során feladata volt a hajósoktól minden olyan nyílt információ összegyűjtése, melyet az Aldunán közlekedésük során észleltek. Ezeket az információkat továbbították az igazgatóság Főügyeleti Szolgálatára részére, mely összegezte ezeket és napi információs jelentésben továbbította az Országos Parancsnokságra. Az ügyeletes több fontos okmányt vezetett folyamatosan a szolgálata alatt, többek között a határátkelőhely ügyeletes jelentési könyvét, a FEP bélyegzők átadás-átvételi könyvét, a hajóforgalmi naplót, a technikai eszközök átadás-átvételi könyvét, a személy- és járműforgalmi nyilvántartást. Ezekon felül a munkaokmányai közé tartozott a határátkelőhely rendje, az átkelőhely vázlata, a határfigyelőztetési nyilvántartás és a határkörözési kigyűjtő (mindkettőt csak Duna menti államokra), valamint a tiltónévjegyzék a pótlistákkal (mely a határátlépési tiltólistán szereplő személyek adatait tartalmazta).

A NYEU Dunai Misszió Mohácson tartózkodása alatt összesen 14 esetben került felfedésre nemzetközi jogi kötelezettség megszegése azonban ebben az időszakban ez még a várakozásoknál is kisebb eredmény volt tekintettel arra, hogy a magyar gazdaságnak jelentős kára keletkezett. Az ENSZ embargót 1995 szeptember 23-án éjjel 23.30 perckor a mohácsi vízi határátkelőhelyen átmenetileg felfüggesztették²³, ettől az időponttól kezdve a nemzetközi normáknak megfelelően folyt a hajók be- és kiléptetése. A Szerbia ellen elrendelt ENSZ szankciók hivatalos felfüggesztése 1995 év november végén történt meg,²⁴ a misszió 1996. május 22-én fejezte be munkáját, és végül az 1996 szeptember 14-i békeszerződés után végleg hivatalosan is megszűntek a gazdasági korlátozások.²⁵

Balla József szerint a határforgalom alakulására több olyan tényező is hatást gyakorol, amelyek függetlenek a szubjektív emberi tényezőktől. Ilyen befolyásoló tényezőként tekinthetünk a nemzetközi politikai viszonyokra; a gazdaságpolitikai viszonyokra és a természetföldrajzi viszonyokra is²⁶. A fenti tényezők közül itt természetesen a nemzetközi

²³ Békés (1999): p. 94.

²⁴ Az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1022 (1995) számú határozata alapján.

²⁵ Az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1074 (1996) számú határozata alapján.

²⁶ Balla József (2017): A határforgalom-ellenőrzés tartalmi változásai 1990-ig. In: Hadtudományi Szemle, X. évf. 2. szám, p. 305.

politikai viszonyok okozta korlátozásokból eredt a határforgalom negatív irányú változása. A vízi határforgalom 1992-ben még 40.565 fő volt (11.713 vízi jármű), de ebben az időszakban a nemzetközi korlátozások hatására jelentősen lecsökkent és csak a ciklus végére állt ismét helyre. A személyforgalom 1993-ban 15.463 fő volt (4.437 jármű), 1994-ben 15.276 fő (4.534 jármű), 1995-ben 15.854 fő (5.423 jármű) majd 1996-ban 24.610 fő utast (8.167 járművet) regisztráltak a határőrségnél. A személyhajók száma évente mindössze 5-10 között volt, elsősorban a teherforgalom volt a jellemző²⁷. Elmondható tehát, hogy bár a délszláv viszonylatban a határforgalom nagysága jelentősen lecsökkent, a nemzetközi embargó betartatása új és állandó feladatot jelentett a határforgalmat ellenőrző szerveknek²⁸. A ciklus végén a Mohács Határforgalmi Kirendeltség létszáma kis mértékben emelkedett, hiszen a hivatásos állományra történő áttérés idején nem haladta meg az 50 főt, 1996-ban pedig a rendszeresített létszám 67 fő volt (4 tiszt, 24 zászlós, 27 tiszthelyettes és 8 közalkalmazott), míg a feltöltött létszám 53 (2 tiszt, 19 zászlós, 24 tiszthelyettes és 8 közalkalmazott) volt.²⁹

6. Záró gondolatok

A szerző egy korábbi tanulmánya folytatásaként bemutatott különleges dunai vízi határforgalom-ellenőrzési időszakban – 1993 és 1995 között – a Nyugat-európai Unió műveleti tevékenysége jelenik meg a jugoszláviai embargó folyami szállítás területén való betartatása érdekében. A határőrség szolgálati személyei képesek voltak eredményesen együtt dolgozni egy európai védelmi szervezet missziójába delegált külföldi vendégtisztekkel már a 90-es évek közepén, ezáltal fejlesztették szakmai és nyelvtudásukat is (nem utolsó sorban a magyar vámszerv a misszió után Németországtól ajándékba megkapta a Scharnebek és a Hannover nevű tengeri parti őrhajókat is). A NYEU Dunai Misszió Calafatban felállított Dunai Koordinációs és Támogatási Központja is egyfajta előfutára volt a hazánk által felállítani kívánt Dunai Rendészeti Koordinációs Központnak is, mely jelenleg jogszabályi alappal rendelkezik ugyan³⁰, de valódi központ Mohácson nem, illetve csak az évente végrehajtott DARIF Műveletek ideje alatt működik. Az akkori központ, csakúgy, mint a jelenlegi magyar kezdeményezés egy közös több nemzetiségű vám- határrendészeti művelet támogatása

²⁷ Forrás: Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság, Határrendészeti Szolgálat, összesített forgalom 1990-2007.xls

²⁸ dr. univ. Nagy József (2000): p. 84.

²⁹ Forrás: Baranya Megyei Levéltár, MNL BaML XXIV. 1601, A Pécsi Határőr Igazgatóság 1996 évi munkáról szóló jelentés, iktató szám: 1/1/1997., 6. sz. melléklet.

³⁰ 2012. évi CLXXI. törvény, Magyarország Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a Dunai Rendészeti Koordinációs Központ működtetéséről szóló Megállapodás kihirdetéséről.

érdekében jött létre a dunai biztonság fokozása érdekében. A Duna - mint vízi út - jelentőségének növekedése, a térség országainak biztonság iránti növekvő igénye adja ma is a téma múltbeli tanulmányozásának előremutató voltát és aktualitását.

Felhasznált irodalom

1. A Határőrség Évkönyve 1993-1994. (1994) Budapest, kiadja: Határőrség Országos Parancsnoksága, p. 59.
2. Balla József (2017): A határforgalom-ellenőrzés tartalmi változásai 1990-ig. In: Hadtudományi Szemle, X. évf. 2. szám, p. 305.
3. Balla József. (2018). Schengeni értékelési mechanizmus. Hadtudományi Szemle, 11(1), pp. 287-306.
4. Berta Krisztina (2015): Előszó „A Dunai Folyami Fórum Struktúrájának létrehozása” című kiadványhoz. Magyarország Belügyminisztériuma, Budapest, p. 6.
5. Békés Sándor (1999): Lángoló határ. Reprint Kft., Pécs, pp. 7-23.
6. Csiki Tamás (2010): Visszatekintés a Nyugat-európai Unióra. In: Nemzet és Biztonság, 2010. június, p. 66., pp. 88-91.
7. dr. univ. Nagy József (2000): a Határőrség területi elhelyezkedésének, tevékenységének, szervezetének és létszámának fejlődése 1958-tól 1998-ig. Doktori (PhD.) értekezés tervezete, Budapest, p. 93.
8. Nagy György (2009): A magyar határforgalom-ellenőrzésének sajátosságai 1945-2005. In: Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis), XVII. évf. 20. szám, p. 70.
9. Nagy József (2012): A magyar Határőrség szervezete, létszáma és területi elhelyezkedése 1958-1990. In: Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis), XXII. évf. 25. szám V. melléklet, p. 76.
10. Terry M. Mays (2004): Historical Dictionary of Multinational Peacekeeping, The Scarecrow Press Inc, Lanham, Maryland and Oxford, p. 243

Felhasznált internetes hivatkozások

1. http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act_text?id=6581 (Letöltés: 2021.01.25.)

Felhasznált jogszabályok

1. A külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993 évi LXXXVI. számú törvény.
2. 64/1994. (IV. 30.) Korm. rendelet a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény végrehajtásáról és annak végrehajtásáról szóló, többször módosított 9/1994. (IV. 30.) BM rendelet.
3. A Kormány 65/1993. (V.4) Korm. rendelete az ENSZ Biztonsági Tanácsa 820 (1993) számú határozatának a Szerbiával és Montenegróval szembeni szankciók szigorításával kapcsolatos előírásai végrehajtásáról. (Magyar Közlöny 1993/54. szám)
4. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa 713 (1991.) számú határozata. (forrás: [https://undocs.org/S/RES/713\(1991\)](https://undocs.org/S/RES/713(1991)), Letöltés: 2021.01.25.)
5. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa 757 (1992) számú határozata. (forrás: [https://undocs.org/S/RES/757\(1992\)](https://undocs.org/S/RES/757(1992)) Letöltés: 2021.01.25.)
6. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa 787 (1992) számú határozata. (forrás: [https://undocs.org/S/RES/787\(1992\)](https://undocs.org/S/RES/787(1992)) Letöltés: 2021.01.25.)
7. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa 820 (1993.) számú határozata. (forrás: [https://undocs.org/S/RES/820\(1993\)](https://undocs.org/S/RES/820(1993)) Letöltés: 2021.01.25.)
8. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1022 (1995) számú határozata. (forrás: [https://undocs.org/S/RES/1022\(1995\)](https://undocs.org/S/RES/1022(1995)) Letöltés: 2021.01.25.)
9. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1074 (1996) számú határozata alapján. (forrás: [https://undocs.org/S/RES/1074\(1996\)](https://undocs.org/S/RES/1074(1996)) Letöltés: 2021.01.25.)
10. A Dunán való hajózás rendjének szabályozása tárgyában, Belgrádban, 1948. évi augusztus hó 18. napján kelt nemzetközi Egyezmény becikkelyezéséről szóló 1949 évi XIII. törvény.
11. A Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoka, a Határőrség Országos Parancsnoka és az Országos Rendőrfőkapitány 1/1993. Együttes Intézkedése Büntető Törvénykönyvről szóló 1978 évi IV. törvény.
12. 2012. évi CLXXI. törvény, Magyarország Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a Dunai Rendészeti Koordinációs Központ működtetéséről szóló Megállapodás kihirdetéséről.

Levéltári források

1. Baranya Megyei Levéltár, MNL BaML XXIV. 1601, 0113/90 számú Javaslat a hivatásos állománnyal működő FEP-ek kialakítására pp.1-4
2. Baranya Megyei Levéltár, MNL BaML XXIV. 1601, Jelentés a mohácsi FEP átfogó ellenőrzéséről 1991.10.21-30 között, p. 5.
3. Baranya Megyei Levéltár, MNL BaML XXIV. 1601, A Pécsi Határőr Igazgatóság 1996 évi munkáról szóló jelentés, iktató szám: 1/1/1997., 6. sz. melléklet

Egyéb források

1. A Határőrség Évkönyve 1993-1994. (1994) Budapest, kiadja: Határőrség Országos Parancsnoksága, p. 59.
2. Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság, Határrendészeti Szolgálat, összesített forgalom 1990-2007.xls

Rezümé

Az 1991 nyarán kitört jugoszláviai polgárháború következményeként az Egyesült Nemzetek Szervezete Biztonsági Tanácsa Szerbiát és Montenegrót sújtó azonnali és teljes körű fegyverszállítási tilalmat majd később teljes gazdasági embargót rendelt el és felszólította a szemben álló feleket a harcselekmények befejezésére. Az érintett dunai part menti államok (hazánk mellett Románia és Bulgária) között Egyetértési Memorandumok születtek a Dunán végrehajtott ENSZ embargó intézkedéseinek fokozásáról, melyben a főbb feladatokat foglalták össze. Az európai védelempolitika akkori legfontosabb, de mára megszűnt szervezetét, a Nyugat-európai Uniót (NYEU) elnöklő Olaszország koordinálásával, összesen 270 fős missziót hoztak létre, melynek egyik központja hazánkban, Mohácson volt. A NYEU által Magyarországnak nyújtott segítség járőrhajókból, megfelelő számú vámtisztviselő vendégtisztből és a szükséges felszerelésekből állt. Ez egy rövid időszakra alapjaiban változtatta meg a Dunán hazánk vízi határforgalom-ellenőrzését is, melyhez a határőrség tevékenysége – a menekültügyi válsághelyzet és határvédelmi feladatok végrehajtása mellett is – rugalmasan és sikeresen igazodott.

Ritecz György:

Államhatár ellenőrzés és turizmus pandémia idején¹

1. Bevezető

Az államhatárok jellege a társadalmi változások, a technikai, technológiai fejlődés eredményeként folyamatosan változik, hosszú ideig fizikai védelmet is jelentettek a természetes határok. (Sallai 2007, Mátyás 2020) A XX. században a légierő és rakéatechnika megjelenésével a fizikai védelem jelentősége lecsökkent, politikai szerepe viszont megnőtt. Ezt tovább bonyolította a globalizáció folyamatának a kiteljesedése, amely egy határ(ellenőrzés)nélküliség irányába mutat. Ugyanakkor újabb konfliktusok, globális problémák, például az irreguláris migráció, COVID-19 járvány, átrajzolták az államhatárok szerepét, hol az elválasztó, hogy az összekötő szerep erősödik-gyengül. (Sallai 2021)

Alig egy emberöltővel ezelőtt, 1990-ig még az úgynevezett „totális határörizet” volt a jellemző Európa ezen a részén, vagyis a volt szocialista országokban. (Deák 2016a, 2016b) Ez azt jelentette, hogy a zöldhatáron – határátkelőhelyek közötti határszakaszokon – tilos volt az áthaladás, csak a határátkelőhelyeken lehetett átlépni, szigorú ellenőrzés mellett. Ez utóbbi azt jelentette, hogy mindenegyres személynek és járműnek prioráláson és ellenőrzésen kellett átesnie ahhoz, hogy átléphessen. Ez a helyzet fokozatosan (Ritecz 2017), de lényegét tekintve hazánk EU és teljes jogú schengen csatlakozásával változott meg. (Deák 2017). Ekkortól az úgynevezett schengeni térségben, 27 ország belső határain lényegében mindenféle ellenőrzés nélkül lehet átlépni. (Németh József 2020:376) Ilyen formán Magyarország államhatárának felén az úgynevezett belső határokon szinte korlátlan a mozgás, bárhol, bármikor átléphető, míg a külső² határokon csak a határátkelőhelyeken a megengedett időben és kizárólag ellenőrzés mellett lehet ezt meg tenni. (SVE 1990)

Eddig ez volt a helyzet, de az államhatár kettős jellege szinte minden korábbinál jobban szembetűnővé vált a COVID-19 pandémia során. A kettős jelleg, mely szerint a határ nem csak elválaszt, de össze is köt. Az összekötő szerep azt is jelenti a járvány időszakban, hogy megvan a lehetőség arra, hogy adott esetben a fertőzött területről, fertőzést – esetünkben vírust hordozó

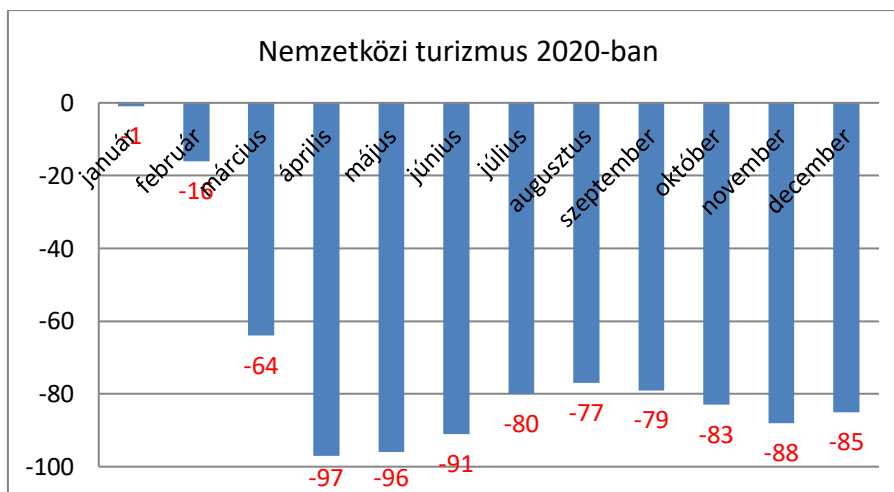
¹ Jelen tanulmány a NKFIH alapból megvalósuló „Az állami finanszírozású alkalmazott kutatóintézeti hálózat intézményrendszerének és finanszírozásának, valamint a Bay Zoltán Nemzeti Kutatóintézet-hálózat kialakítása I. ütem (ED_18-1-2019-0005)“ (K1539) projekt Turizmusbiztonság I alprojekt keretein belüli kutatás eredménye.

² Lényegét tekintve ide sorolható a román és a horvát határszakasz is annak ellenére, hogy az EU és hivatalosan a Schengeni Egyezménynek is tagjai, de ez utóbbinak nem teljes joggal, így a velük közös határszakaszok, úgy nevezett „ideiglenes külső határnak” minősülnek.

és azt tovább adni képes – elkapott személy a másik ország területére bejutva, ott más személyekkel találkozva a fertőzést továbbadja (Tokodi – Ritecz 2020c) és így az adott fertőzés járvánnyá, sőt nemzetközivé, akár világméretűvé, vagyis pandémiává váljon. Itt jön, vagy jöhet szóba az államhatár elválasztó jellege. Kérdés az, hogy a mai globalizált világunkban lehetséges, és ha igen milyen eszközökkel és módszerekkel a határok lezárása, ennek milyen eredménye és hatásai vannak, lehetnek? (Kovács 2017)

Jelen mű írása a COVID-19 járvány európai megjelenése után egy évvel történik, mely egybeesik a pandémia úgynevezett harmadik hullámával, de a vakcináció felfutó szakaszával is, így már rendelkezünk adatokkal, tapasztalatokkal és ismeretekkel, melyeket tudományos igényességgel feldolgozva hasznos és megfontolandó következtetéseket is levonhatunk.

Gyakorlatilag 2020 (és talán még 2021 is) lényegét tekintve az úgynevezett koronavírusról³ szólt. A politikának nem csak az emberek életének és egészségének megóvása a feladata, de az is, hogy a pandémia utáni élet minél hamarabb a „normális kerékvágásba” kerülhessen vissza, ehhez, illetve a járvány alatti működőképesség biztosíthatóságához a gazdaság működőképességét fenn kellett tartani. (Sallai 2020) Ebben viszont a globalizált gazdaságban, a logisztikai láncok folytonosságának biztosíthatóságában az államhatároknak – pontosabban az ott folyó ellenőrzésnek – meghatározó szerepe volt és van. A pandémia és a határok lezárásának gazdaságra gyakorolt hatását az egyik legdinamikusabban fejlődő szolgáltatás, a turizmus, azon belül is a nemzetközi turizmus⁴ adatai érzékeltethetik.



1. ábra. Nemzetközi turizmus 2020-ban, az érkező turisták számának változása (%-ban) az előző év azonos időszakához képest. (A szerző által készített ábra.) Forrás: UNWTO ECO⁵

³ A COVID-19 betegséget okozó SARS-CoV-2 vírust nevezik új típusú koronavírusnak.

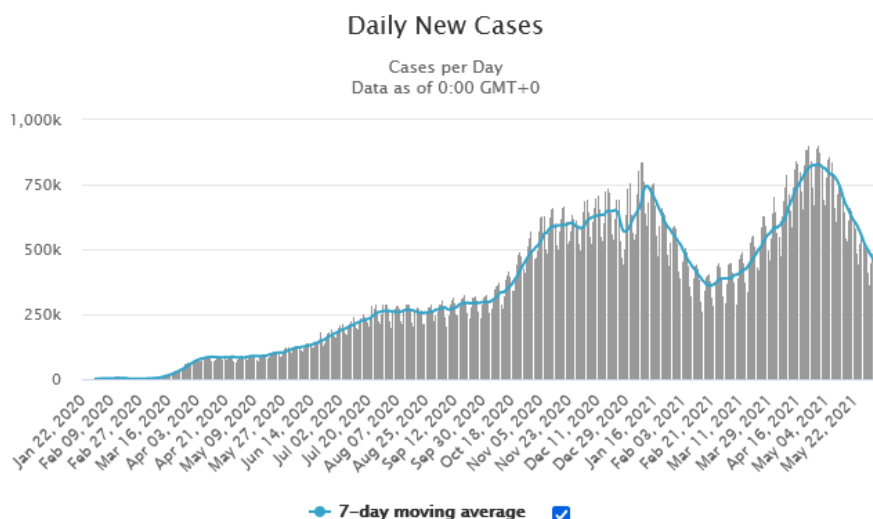
⁴ A hivatalos nemzetközi statisztikák alapvetően a nemzetközi turizmust tartják nyilván. (Tokodi-Ritecz 2020a. 144.)

⁵ 2021.05.14-én is januári az utolsó adat.

Egyfajta megközelítésben „Élni annyi, mint emberek között lenni: inter homines esse”, míg „nem lenni emberek között: sinere inter homines esse – annyi, mint nem élni”. (Szilágyi 2020:114) Ebből következően a teljes izolációra törekvés embertelen, legalábbis hosszú távon értelmetlen.

Bizonyos értelemben a szabadság-biztonság dilemmájaként is felfoghatjuk az elemzett szituációt, ezt többen a gyakorlati oldalról is így közelítették meg. Ez jelent meg több államban is a karantén és a határzár elleni tiltakozásokban.⁶ Mondhatni nem akartak engedni az egyéni szabadságukból és a személyes mozgási szabadságuk korlátozásaként élték meg a boltok, éttermek bezárását, sport és kulturális rendezvények elmaradását, zártkörű megtartását, egyes időszakokban, vagy helyekre való bejutás korlátozását, avagy a „lakásfogságot”, vagyis a karantént. Pedig az Ő személyes érdekük is – természetesen a széles közösségé is – az, hogy minél kevesebben betegedjenek és haljanak meg a járvány következtében, vagyis az Ő és valamennyiünk biztonsága ezt kívánja. Másként is lehet fogalmazni és nem a szabadság-biztonság, hanem inkább a gazdaság (működőképessége) vagy egészség (járvány visszaszorítása) dilemmája ként. Ahogy a fenti, szabadság-biztonság, így a gazdaság-egészség párhuzam, illetve szembeállítás is téves és félre vezető. Ugyanis egyik esetben sem lehet „vagy-vagy” szituációról beszélni, csak „és” konstelláció az elfogadható. Ugyanis ahogy nem létezik „totális szabadság” és „teljes biztonság”, így nem lehet kizárólagosan az egészség érdekeit nézni a gazdasággal szemben és fordítva sem. Mind a kettőnek – és természetesen a még érintett egyéb tényezőknek – együttesen kell érvényesülnie, pontosabban az intézkedéseknek, cselekedeteknek arányosnak kell lenni a mindenkori szituációhoz igazodva. Éppen ez a politika felelőssége, hogy ezt megtudja-e teremteni és ehhez a szakértők véleményét menyire veszi figyelembe.

⁶ <https://www.portfolio.hu/global/20210320/koronavirus-sok-orzagban-tuntetnek-a-korlatozasok-ellen-ellentuntetok-is-vannak-475030> (letöltve: 2021. 03. 21.)



2. ábra. Az ismert napi új COVID-19 betegek száma és heti átlaga a világon.
 Forrás: <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries> (letöltve: 2021. 06.08.)

2. WHO

2020. január 30-án az Egészségügyi Világszervezet (WHO) az új koronavírus okozta járványt nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzetté, 2020. március 11-én pedig világjárvánnyá nyilvánította.⁷

A koronavírus terjedésének fő útjai a beltéri aeroszolak és a cseppek, amelyek beszéd vagy köhögés során keletkeznek, míg a kültéri aeroszolak, valamint a legtöbb tárgyfelület kisebb szerepet játszanak. Ennek megfelelően logikusan a „fertőző cseppek” egyik emberről a másikra jutása megelőzésének egyik legfőbb módja a távolságtartás, amelynek egyik módja lehet az adott államterületén kívül tartás is. A WHO éppen 2019-ben készített egy átfogó részletes tanulmányt (WHO 2019)⁸ a XX. és XXI. századi influenza pandémiákról, melyben az 1918-19-es spanyolnátha (H1N1), az 1957-58-as Ázsiai influenza (H2N2), az 1968-69-es Hong-Kongi influenza (H3N2) és a 2009-10-es H1N1pdm09 pandémia adatait és tapasztalatait dolgozták fel, elemezték és fogalmaztak meg ajánlásokat. Ezzel együtt 18 független tudományos intézményben szisztematikusan vizsgálták az alábbi intézkedéseket és azok hatékonyságát:

- egyéni védőintézkedések (pl. kéz higiéné, légzési illemszabályok és arcmaszkok);

⁷ A WHO 2020. február 11-én az ideiglenes 2019-nCoV után nevezte el a vírust SARS-CoV-2 névre, az általa okozott fertőző betegség neve COVID-19 lett.

⁸ A világ valamennyi részéből, összesen 241 szaktanulmányt feldolgozva állt össze e kiadvány.

- környezeti intézkedések (pl. felület- és tárgytisztítás, valamint egyéb környezeti intézkedések);
- társadalmi távolságtartó intézkedések (pl. érintkezés nyomon követése, a beteg személyek elkülönítése, a járványnak kitett személyek karanténba helyezése, iskolákkal, munkahelyekkel kapcsolatos intézkedések és bezárások, valamint a tömeges kontaktusok elkerülése);
- utazással kapcsolatos intézkedések (pl. utazási tanácsadás, be- és kilépés ellenőrzése, belső utazási korlátozások és határzár). (WHO 2019:8)⁹

Jelen tanulmány témaköréből adódóan alapvetően az államhatár ellenőrzéshez kapcsolódó elemzéseket, ajánlásokat vesszük figyelembe. Négy súlyossági szintet különböztetnek meg, általánost, középezt és magast, valamint a rendkívülit. Ez utóbbi esetben javasolt intézkedések, a munkahelyekre vonatkozó intézkedések és bezárás, belső utazások korlátozása. Érdekes módon semmilyen körülmények között nem ajánlotta az UV lámpa alkalmazását, a páratartalom módosítását, a kontaktkutatást és az érintett személyek karanténba küldését, illetve a ki- és belépők szűrését és a határzárát. (WHO 2019:16-18) Ezen utóbbi szakmai „nem ajánlások” azért is érdekesek, mert a COVID-19 elleni lépések lényegében erre épülnek, (Balla – Christián – Hautzinger 2021:5) ezért megnéztem az érvelést is. A részletekben már árnyaltabban fogalmaztak.

Az érintkezés nyomon követése és a kontaktkutatásnak alapvetően a kezdeti, még lokális (közepes) periódusban van jelentősége és ekkor hozhat eredményeket, természetesen az ehhez kapcsolódó karanténnal. A kapcsolatok nyomon követését fontos intézkedésként határozza meg a határokon átnyúló járványterjedés csökkentésében a dokumentum. Azonban hozzátesszik, hogy az érintkezések nyomon követése etikai (adatvédelmi) kérdéseket vethet fel, valamint kérdéses az információk és az erőforrások, köztük az emberi erőforrások nem hatékony felhasználása. (WHO 2019:37) A mobiltelefonokon lévő nyomkövető alkalmazások lényegében kudarcot vallottak a legtöbb országban.

Az utazók fertőzöttségének be- és kilépéskori szűrése nem ajánlott, mivel az intézkedések nem veszik figyelembe a lappangási időt, illetve azt, hogy a fertőzöttek jelentős része tünetmentes lehet. Ahogy a COVID-19 során gyakorlatilag (az eddigi adatok alapján) a megfertőzöttek 80-90% -a tünetmentesen vészelhette át a pandémiát. A belső utazási korlátozás is csak feltételesen javasolt egy lokalizált és rendkívül súlyos járvány korai szakaszában, korlátozott ideig. A

⁹ A szerző fordítása.

végrehajtás előtt fontos az intézkedés költséghatékonyság, elfogadhatóság¹⁰ és megvalósíthatóság, valamint etikai és jogi megfontolásainak mérlegelése, hívja fel a figyelmet a WHO.

Az ajánlás szerint utazási tanácsok potenciálisan csökkenthetik az utazók járványnak való kitettségét, és korlátozhatják a terjedést a járványok által érintett régiókba történő utazás elhalasztása. Érdekes a WHO, mint egészségügyi szerv, nem csak az egészségügyi szempontokat mérlegeli. Ezért aztán az utazások elhalasztására vonatkozó ajánlások megfogalmazása előtt javasolja mérlegelni ezek pénzügyi és gazdasági következményeit is. (WHO 2019:60)

Azt is látnunk kell, hogy a WHO nehéz helyzetben van, ugyanis közel 200 eltérő jogszabállyal, kultúrával, szokásokkal rendelkező ország számára kell általános ajánlásokat megfogalmazni.

Az úgynevezett be- és kilépési pontok – ideértve a határátkelőhelyeket is – vonatkozásában fontos ajánlás az egészségügyi nyilatkozatok megtétele (szóban vagy írásban). Külön elemzi a tanulmány az átlépők szemrevételezését és a hőmérőzést. Lényegét tekintve ezeket feleslegesnek ítéli, mivel a fertőzöttek lappangási időben még nem mutatnak tünetet és a megbetegedettek zöme egyáltalán nem mutat tünetet. Ezenkívül a hőmérőzés hatékonyságának alacsony szintjét konkrét gyakorlati adatokkal is példázza.¹¹ Nem is beszélve arról, hogy adott lázas utazó úgy is dönthet, hogy lázcsillapítót szed a tünetek csökkentése érdekében.

A WHO szerint úgynevezett polimeráz láncreakció (PCR) teszt alkalmazható a belépési pontokon, de ezek általában költség- és erőforrás-igényesebbek, mint a hőmérőzés, így valószínűleg nem alkalmazhatók tömeges utasellenőrzésre.

A határzárt általában nem ajánlják, ezzel együtt megfogalmazták, hogy a szigorú határellenőrzés sikeres módszer lehet az influenza késleltetésére és megelőzésére. Egy szimulációs tanulmány szerint a Hong-Kong és Kína közötti határokon átnyúló utazások 99%-os korlátozása körülbelül 3,5 héttel késleltetheti a járvány csúcsát. Ezenkívül a globális modellen alapuló szimulációs tanulmányok azt is megjósolták, hogy a nemzetközi utazási korlátozás körülbelül 2-3 héttel késleltetné a járvány terjedését. Ehhez viszont a határforgalom lezárásának 90%-99%-os mértékűnek kellene lenni. Ez viszont jelentősen lassítja az importot és a lakosság számára nélkülözhetetlen cikkek, mint például az élelmiszerekhez és az orvosi cikkekhez való hozzáférés megnehezülhet, ezért alaposan meg kell fontolni az ilyen lépéseket.

¹⁰ Ahogy utaltunk is erre a bevezető, szabadság-biztonság dilemma részben.

¹¹ Egyes kutatások során 50,8–70,4%, illetve 63,6–81,7%, valamint 31–71%-os eredményességi mutatókat sorol fel. (WHO 2019:62)

Csak a szigorú határozatoktól várhatók eredmények, de ez is főleg a kis, elszigetelt országokban. A határzár költségeit lényegében „megfizethetetlenek” minősíti a WHO. A jelentős létszámon és eszközigényen túl, magas költségekkel kell számolni a közvélemény tájékoztatására, meggyőzésére is. Nem is beszélve a határzár kereskedelmi és utasforgalomra, illetve a gazdasági folyamatokra gyakorolt negatív hatásáról. Emellett felhívja a figyelmet az etikai szempontokra, illetve a személyek szabad mozgásának jogára, valamint az érintett területekről érkező személyek megbélyegzésének veszélyére. Ezekből adódóan lényegében csak végső megoldásként javasolja alkalmazni.

2020 februárjában megjelent a járványügyi szükséghelyzet időszakában frissített WHO ajánlás (WHO 2020a), és már konkrétan a COVID-19-re vonatkozott. Továbbra sem tanácsolták az utazási vagy kereskedelmi korlátozások alkalmazását a COVID-19 járványt tapasztaló országokban. Tekintettel arra, hogy a bizonyítékok azt mutatják, hogy az emberek és az áruk mozgásának korlátozása a közegészségügyi vészhelyzetek során a legtöbb helyzetben hatástalan, és elterelheti az erőforrásokat más beavatkozásoktól. Mindemellett a korlátozások megszakíthatják a szükséges segítséget és technikai támogatást, megzavarhatják a vállalkozásokat, és negatív társadalmi, gazdasági következményekkel járhatnak az érintett országokban. Bizonyos körülmények között azonban az emberek mozgását korlátozó intézkedések ideiglenesen hasznosnak bizonyulhatnak, például kevés nemzetközi kapcsolattal és korlátozott reagálási képességgel rendelkező környezetben.

Az olyan utazási intézkedések, amelyek jelentősen zavarják a nemzetközi áru- és utasforgalmat, csak a járvány kezdetén lehetnek indokoltak, mivel lehetővé tehetik az országoknak, hogy akár néhány napig is időt nyerjenek a hatékony felkészültségi intézkedések gyors végrehajtására. Az ilyen korlátozásoknak alapos kockázatelemzésen kell alapulniuk, arányosaknak kell lenniük a közegészségügyi kockázattal, rövidnek kell lenniük, és a helyzet alakulásával szükséges rendszeresen átgondolni őket. A dokumentum konkrétan is jelzi, hogy számos olyan ország, amely megtagadta az utazók belépését, vagy felfüggesztette a Kínába vagy más érintett országokba irányuló és onnan induló járatokat, már a COVID-19 eseteiről számolt be. A testhőmérséklet ellenőrzésen alapuló szűrés önmagában, a kilépéskor vagy a belépéskor nem hatékony módja a nemzetközi terjedés megállításának. Ezzel együtt hatékonyabb a megelőzésre vonatkozó ajánlásokat eljuttatni az utazóknak, és érkezéskor egészségügyi nyilatkozatokat kell gyűjteni az utazók elérhetőségével, hogy lehetővé tegyék a megfelelő kockázatelemzést és a beérkező utazók esetleges kapcsolatfelkutatását.

A nemzetközi utazókra vonatkozó konkrét ajánlásában a járvány által érintett területekre tervezett utak elhalasztására és a személyes higiénia, a távolságtartásra hívta fel a figyelmet.

Érdekes, hogy még ekkor is azt írták, hogy maszkra nincs szüksége annak, akinek nincsenek tünetei. Azok vonatkozásában, akik mégis a járvány sújtotta területekről érkeztek 14 napon keresztül ellenőrizni kell a tünetek esetleges jelentkezését, javasolták. Ami gyakorlatilag a karanténnal azonos. Ajánlásukban kiemelték, hogy az intézkedések legyenek arányosak a közegészségügyi kockázatokkal, hatékonyak és olyan módon valósuljanak meg, hogy elkerüljék a nemzetközi forgalom szükségtelen korlátozását.

Szinte ezzel egyidejűleg fogalmazta meg a WHO kimondottan a nemzetközi utasforgalomra vonatkozó ajánlásait (WHO 2020b), mely már az EU-ban is berobbanó pandémia közepette (2020. 03. 19.) jelent meg. A dokumentum tanácsokat nyújt az észlelés és a COVID-19 gyanúval rendelkező beteg utazók kezelésére a belépési pontokon és minden típusú szállítóeszközön, illetve az országoként végrehajtandó intézkedések, prioritások és kapacitások vonatkozásában. Területei:

1. Beteg utazók felderítése a belépés során.
2. Beteg utazók kikérdezése.
3. A COVID-19 betegség gyanús utasok bejelentése.
4. Betegek elszigetelése, esetkezelés és karanténba utalás.

Egyértelmű ajánlasként fogalmazza meg, hogy a határellenőrzés során legyen jelen felkészült egészségügyi alkalmazotti állomány, az ellenőrzést végzők rendelkezzenek személyi védő- (érintkezés és a csepp biztos) felszereléssel. Valamint a korábbi ajánlásoktól eltérően ekkor már javasolták a hőmérőzést.

A pandémia első hullámának elmúltával adta ki a WHO a nemzetközi utazásokra vonatkozó újabb ajánlásait. (WHO 2020c) A dokumentum éppen azért keletkezett, mert a COVID-19 járvány kezdete óta számos ország leállította a nemzetközi utasforgalmat, illetve annak egy részét, és ekkor tervezték az utazások újbóli engedélyezését. A dokumentum kiemeli, hogy a döntéshozatali folyamatnak multiszektorálisnak kell lennie, feltétlenül szükséges alapos kockázatelemzést végezni, és a tervezett intézkedésnek arányosnak kell lennie a közegészségügyi kockázatokkal.

Felhívta a figyelmet, hogy minden országnak kockázat-haszon elemzést kell készítenie, mely során az ajánlás szerint a járvány elleni (orvos és gyógyszer, egészségügyi felszerelés) utazást, fuvarozást biztosítani kell, valamint a külföldön ragadtak haza utaztatását. Kiemelte, hogy nincs „nulla kockázat”, így a fenti és a teherforgalmon kívüli utazásokat nem javasolja. A dokumentum gyakorlatilag részletes kockázatelemzési sorvezetőt ad, mely ismertetésére terjedelmi okokból nem térhetünk ki. Lényegében abból az országból való beutazás korlátozását ajánlja, amelyben a célországnál szignifikánsan nagyobb a koronavírus járvány. Kiemelt

fontosságot tulajdonít a kommunikációnak, az utazási tanácsokkal kapcsolatos bizalom kiépítéséhez, az egészségügyi tanácsok betartásának fokozásához, valamint a pletykák és hamis információk terjedésének megakadályozásához. A nemzetközi utazások változásainak időben történő és pontos kommunikációjának, a lakosságot, az utazókat, a közlekedési ágazat üzemeltetőit, az egészségügyi hatóságokat és más releváns ágazatok üzemeltetőit is meg kell céloznia.

A határátkelőhelyeken az ellenőrzésekor, a tünetek (38 °C feletti láz, köhögés) alapján történő kiszűrést javasolja, bár továbbra is megjegyzi, hogy a hőmérés csak kis mértékben lehet hatékony. A távolságtartást és a maszkviselést, akkor már egyértelműen ajánlja, ahogy az aktív betegek elkülönítését és felkutatását is. Az átléptetéshez kapcsolódó kikérdezéshez egy formanyomtatvány mintát is megad. A PRC teszt alkalmazását már támogatja, de megjegyzi, hogy körültekintően kell értékelni ezeket, mivel hamis negatív és hamis pozitív eredmények fordulhatnak elő. Az „Immunitási igazolások” nemzetközi utazáshoz való alkalmazását a COVID-19 összefüggésében a WHO nem javasolta, mivel ekkor még ezeket nem támasztották alá tudományos bizonyítékok. A beléptetett személyek vonatkozásában 14 napos karantént javasolt.

2020 novemberében, amikor a pandémia második hulláma javában felszálló ágban volt, a WHO újabb ajánlást adott ki (WHO 2020d), melynek határellenőrzéshez kapcsolódó részét az alábbiak szerint foglalhatjuk össze. Járványügyi döntéseknek, a tényezők széles körének a maga komplexitásában történő vizsgálatára, kockázatelemzésre kell épülni. Ezen belül kiemelt szerepet kell kapnia az egészségügyi rendszer kapacitásának értékelésének, valamint minden esetben lehetővé kell tenni a munkavállalók számára, hogy szükség esetén utazhassanak, az alapvető szolgáltatások folytatásának támogatása érdekében. A beutazás megtagadását alapvetően abban az esetben tartja indokoltnak a dokumentum, amennyiben a beutazni szándékozó a járvány szempontjából fertőzöttebb országból, területről érkezik. Az utazók és a széles lakosság egyértelmű és korrekt tájékoztatását nélkülözhetetlennek tekinti a dokumentum. Gyakorlatilag a pandémia megjelenése után egy évvel a WHO egy úgynevezett kockázatértékelési dokumentumot adott ki a nemzetközi utazásokhoz kapcsolódóan. (WHO 2020e) E dokumentum nem ajánlásokat fogalmaz meg, de több olyan meghatározást is tartalmaz, melyet célszerű az államoknak az intézkedéseik során figyelembe venni. Mindenekelőtt az öt napos inkubációs periódust, vagyis, hogy az újonnan fertőzött emberek akár öt napig is utazhatnak, mielőtt a tüneteik megjelennek. Nincs értelme az utazás korlátozásának, ha alacsonyabbak vagy azonos nagyságrendű a COVID-19 betegek száma és

növekedési üteme a szomszédos¹² országban, mint az adott intézkedés foganatosítását tervező országban. Egyedüli kivételként nevesíti a dokumentum, ha az intézkedést tervező országban az egészségügyi rendszer kritikusan alacsony szintű és nagy létszámú beutazóval kellene számolni. De ebben az esetben is inkább csak a határátlépést követően kötelező karantén elrendelését tartják indokoltnak. Tehát a magasabb számú és intenzitású járvány területről érkezők esetében is a karantén intézkedéseket elégségesnek tartja a WHO és a határátlépést nem véli indokoltnak.

Összességében a WHO ajánlásaiból és dokumentumaiból azt láthatjuk, hogy COVID-19 egy olyan világméretű járvány, mely súlyosabb egy normál influenzajárványnál, ezzel együtt a leküzdése érdekében tett, illetve tenni kívánt intézkedéseket egy rendkívül komplex és mély kockázatelemzésnek kell megelőznie és ezt folyamatosan szükséges végezni, figyelembe véve a széles egészségügyi, társadalmi és gazdasági tényezőket és hatásokat egyaránt. A határellenőrzés vonatkozásában kiemelten fontos a széles lakosság és az utazók gyors, korrekt és hiteles tájékoztatása, emellett a határátlépők interjúvolása, adott esetben tesztelése, indokolt esetben a karantén alkalmazása.¹³ Szükséges az ellenőrzésben résztvevők felkészültsége, egyéni védő felszereltsége, de lényegében felesleges az utazók hőmérőzése. Az utazás korlátozása, vagyis a határátlépés alkalmazása tulajdonképpen felesleges, csak rövid ideig, illetve meghatározott estekre korlátozva indokolható az alkalmazása.

3. Európai Unió

A turizmus, illetve az államhatárok átlépésének szerepét, jelentőségét a világjárvány elterjedésében talán az érzékelteti a legjobban, hogy Európában, de lényegében a többi földrészen is a pandémia az után alakult ki, hogy 2020. február 19-én az Atalanta – Valencia Bajnokok Ligája-mérkőzésen 40 ezer ember zsúfolódott össze a San Siro Stadionban,¹⁴ és ezzel egy időben, vagy rövidebb idővel ezután, a 1600 lakosú tiroli Ischglben sielő és mulatozó emberek közül 11 ezer elkapta a koronavírusot. (Földvári 2020)

A COVID-19 hatására világszerte, példa nélküli utazási korlátozások, a személyszállítás csaknem teljes leállításához vezettek. (EB 2020/648. 2. bek.) Éppen ezért az Európai Bizottság (EB) már március 16-án felhívta a figyelmet, hogy a koronavírus elleni küzdelemben egyszerre kell védeni a lakosság egészségét, és közben Európa szerte el kell kerülni a személyek szabad

¹² Az utazás szempontjából kiinduló ország, vagy terület is ideértendő.

¹³ A legtöbb ország ezt a gyakorlatot alakította ki. (Deák 2021)

¹⁴ <http://www.csakfoci.hu/kulfoldi-foci/bajnokok-ligaja/egy-milanoi-bl-meccs-lehetett-a-biologiai-bomba-az-olasz-koronavirus-jarvany-kitoreseben> (letöltve: 2020. 03. 26.)

mozgásának, valamint az áruk szállításának és az alapvető szolgáltatások igénybevételének zavarait. (EB 2020/C 86 I/01) A tagállamok ezért nem hozhattak olyan intézkedéseket, amelyek veszélyeztették az egységes árupiac, mindenképp az ellátási láncok integritását, illetve nem folytathattak tisztességtelen gyakorlatokat. A tagállamoknak mindig be kell engedniük saját állampolgáraikat és lakosaikat, és elő kell segíteniük más, hazatérő uniós állampolgárok és lakosok átutazását. (COM 2020 115 final) Az EB ajánlása szerint az ellenőrzési intézkedések nem áthatják alá a gazdasági tevékenység folytonosságát, és fenn kell tartaniuk az ellátási láncok működését. Magyarul a belső határokon határellenőrzés visszaállítása (Balla et al. 2020) és a külső határokon bevezetett szigorított ellenőrzés a teherforgalmat nem akadályozhatja. Vagyis a „szabadságok” tekintetében a személyek szabad mozgása részben korlátozható a járványhelyzetre tekintettel, de az áruk és a szolgáltatások szabad áramlását továbbra is biztosítani kell, így az ezekhez kapcsolódó személyzetét is, így a személyek egyfajta szelektív mozgását biztosítani kellett. (Balla 2018)

EU ajánlásai a külső határokat érintően (EB 2020/C 86 I/01 12. pont):

- belépők elsődleges¹⁵ és másodlagos¹⁶ szűrése, a tünetek jelenlétének és/vagy az érintett területekről, vagy országokból érkező utazók COVID-19-nek való kitettségének értékelése céljából és a közegészségügyi utasazonosító űrlap kitöltése;
- tájékoztató anyagok biztosítása az érintett területekről érkező, vagy oda induló utazók számára;
- kilépési szűrőintézkedések alkalmazása, amelyek célja a tünetek jelenlétének és/vagy az érintett országokból induló utazók COVID-19-nek való kitettségének értékelése. A COVID-19-nek kitettként vagy azzal fertőzöttként azonosított utazók utazását nem szabad engedélyezni.
- a gyanús esetek elkülönítése és a tényleges esetek egészségügyi létesítménybe való áthelyezése, illetőleg karanténba helyezése.

Az EB az intézkedéseit, ajánlásait az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (ECDC) és az Europol szakmai hozzájárulásával dolgozta ki. Ami azt is jelentette, hogy a határellenőrzésre vonatkozóan a Frontex nem adott ki a COVID-19-el kapcsolatosan semmilyen dokumentumot.

¹⁵ Az elsődleges szűrést orvosi képzettséggel nem rendelkező személyzet is végezheti, mely magába foglalja az utazók szemrevételezését a fertőző betegség tüneteire tekintettel és testhőmérséklet mérést, valamint a járvánnyal kapcsolatos kérdőív kitöltését.

¹⁶ A másodlagos szűrést orvosi képesítéssel rendelkező személyzetnek kell elvégeznie. Részletes interjút, célzott orvosi és laboratóriumi vizsgálatot és második hőmérsékletmérést foglal magába.

Az iránymutatás kitért a határellenőrzéshez szükséges elegendő létszámú és megfelelően kiképzett személyzet és számukra a védőfelszerelés, illetve a naprakész információk biztosításának fontosságára. A szituációra tekintettel az EB megfogalmazta azt is, hogy még a határellenőrzés során is az intézkedések többségét az egészségügyi hatóságoknak, vagy azok felügyelete alatt kell meghozni. Ebből adódóan a határforgalom-ellenőrzést végző hatóságok lényegében támogató szerepet játszanak.

A dokumentum deklarálja (EB 2020/C 86 I/01 15. pont), hogy a tagállamoknak lehetőségük van megtagadni a nem honos harmadik országbeli állampolgárok beléptetését, amennyiben azok releváns tüneteket mutatnak, vagy különösen ki voltak téve a fertőzés kockázatának, és közegészségügyi veszélyt jelentenek. Adott esetben karantén is alkalmazható, ha ez hatékonyabb. Természetszerűleg EB iránymutatása szerint az intézkedéseknek arányosnak és diszkrimináció mentesnek kell lenniük.

A tagállamok a schengeni előírásokkal (Tokodi-Ritecz 2020a) összhangban visszaállíthatják az ideiglenes határellenőrzést a belső határokon, a ragályos betegség jelentette kockázatot mérlegelve. (EB 2020/C 86 I/01 18. pont) A belső határon – szemben a külső határra vonatkozóakkal –, a nyilvánvalóan beteg személyek beléptetését sem szabad megtagadni. A belső határokon az uniós polgárok számára továbbra is garantálni kell a szabad mozgásról szóló irányelvben meghatározottakat. (EB 2020/C 86 I/01 21. pont) Ezzel együtt a tagállamok megtehetik a megfelelő intézkedéseket, például előírhatják a területükre belépő személyek számára, hogy vállalják az önkéntes elszigetelődést (karantén) vagy más hasonló intézkedéseket. Az ingázók határátlépését viszont továbbra is biztosítani kell.¹⁷

A tagállamok eltérő időpontokról határoztak, a legtöbb ország azonban 2020. március 20-ig bevezette a korlátozásokat. Az ideiglenes utazási korlátozás alapvetően a harmadik országokból az EU térségbe irányuló, valamennyi nem alapvető fontosságú utazásra vonatkozott. Ugyanakkor személyek hazájukba való visszatérését lényegében biztosították, ez ekkor még alapvetően az EU és EGT polgárokra és az ezen országokban jogszerűen tartózkodókra vonatkozott. Éppen ezért az EB 2020. március 30-án iránymutatást fogadott el (EB 2020/C 102 I/03), mely alapján a hazaszállítás megkönnyítését széles értelemben véve tette lehetővé. Ezt az egy héttel későbbi dokumentum (EB 2020 148 final) még tovább bővítette, de egyben jelezte azt is, hogy a korlátozó intézkedések további fenntartása indokolt.

¹⁷ Ezt tovább erősítette az EB (2020/C 102 I/03) határozata, 2020. 03. 30.-án, mely az úgynevezett kritikus foglalkozást gyakorlók számára még egyfajta zöldfolyosó biztosítását is elvárta. A határozat az idénymunkások határátléptetését is előírta a tagállamoknak.

A pandémia első hulláma időszakában, már 2020. április 15-én a Bizottság – az Európai Tanács elnökével együttműködve – közös európai ütemtervet (EB 2020/C 126/01) terjesztett elő a Covid-19 járvány megfékezésére irányuló intézkedések fokozatos megszüntetésére. Az ütemterv kritériumokat és ajánlásokat fogalmaz meg a tagállamok számára az intézkedések megszüntetésének és a szabad mozgás helyreállításának feltételeivel kapcsolatban.

Az ütemterv kétlépcsős megközelítést írt elő, amelynek keretében a belső határok ellenőrzését koordinált módon kell megszüntetni. Ezt követően fokozatosan enyhítenék a külső határokon bevezetett ideiglenes korlátozásokat. Az ütemterv rögzítette, hogy a népegészségügyi helyzet javulásával párhuzamosan a tagállamok mérlegelik a „közösségi korlátozó intézkedések” megszüntetését. Ez pedig előkészítette a megelőző és védekezési intézkedések, különösen az általános utazási korlátozások biztonságos enyhítését. Egyben felhívta a figyelmet, hogy „az intézkedések túl gyors megszüntetése azonban ahhoz vezethet, hogy a fertőzések száma hirtelen újból emelkedni kezd. Amíg nem áll rendelkezésre oltóanyag, az utazás és a turizmus iránti igényt és azok előnyeit össze kell vetni a kijárási korlátozás újbóli bevezetését igénylő esetek újbóli előfordulásának kockázatával.” (EB 2020/C 169/01 4.bek.) A korlátozások enyhítéséhez elengedhetetlennek ítélték a tesztelési kapacitások bővítését is. (EB 2020/C 126/01) Az ütemterv szerint a belső határokon az utazási korlátozásokat és határellenőrzéseket fel kell oldani, amint a határ menti régiók járványügyi helyzete hasonlóságot mutat a határ minkét oldalán. A külső határokon az újranyitás lehetőségét egy második szakaszban kellett biztosítani, oly módon figyelembe kellett venni a koronavírus EU-n kívüli terjedését és az újbóli behozatal veszélyeit.

Egy hónappal később az ütemtervre alapozva a túrizmus újraindítására (EB 2020 550 final, EB 2020/C 169/01), illetve a szabad mozgás helyreállítására és a belső határellenőrzések megszüntetésére (EB 2020 3250 final) születtek dokumentumok. Természetesen ügyelve a fokozatosságra és a közegészségügyi helyzet javítására, éppen ezért a turisztikai tevékenységek biztonságos és fokozatos helyreállításának elveit az alábbiak szerint rögzítették (EB 2020/C 169/01 10. bek.):

- a Covid-19 előfordulása alacsony szintre csökkent;
- az egészségügyi rendszer megfelelő kapacitással rendelkezik;
- szilárd felügyelet és nyomon követés van érvényben;
- rendelkezésre áll a tesztelési kapacitás;
- rendelkezésre áll a kontaktkövetés lehetősége;
- koordinációs és kommunikációs mechanizmusok vannak érvényben.

A tanácsi ajánlás értelmében a tagállamoknak 2020. július 1-jétől kezdődően fokozatosan és koordinált módon fel kellett oldaniuk az Európai Unióba irányuló, nem alapvetően szükséges utazásokra vonatkozó korlátozásokat. (EU 2020/912) Kezdetben ez tizenöt ország polgáira korlátozódott.¹⁸ Érdekes, hogy az ajánlás megfogalmazta, hogy az ajánlással összefüggésben lévő döntések eredményessége nagyban függ attól, hogy a tagállamok koordináltan hajtják-e végre azokat, a Frontex¹⁹ ebben mégsem vett részt, pedig ez lenne az egyik alapfeladata. (EP és ET 2016/1624 6. bek.)

Az ajánlás nem érinti a tagállamok lehetőségét, hogy a „Schengeni Határellenőrzési Kódex” (EP és ET 2016/399) 6. cikkével összhangban, amennyiben úgy ítéli meg, hogy egy harmadik országbeli állampolgár közegészségügyi szempontból veszélyt jelent, akkor korlátozó intézkedéseket alkalmazhat. Ezzel együtt is mindez lényegében azt jelentette, hogy a nyári turizmusnak nyílt utat engedett az unió.

2020 őszén a COVID-19 járvány második hullám felszálló ágában az ET újabb ajánlást (EU 2020/1475) adott ki a korlátozó intézkedések összehangolásáról. Ebben lényegében keretbe foglalta az eddig kiadott ajánlásokat és közleményeket, illetve hangsúlyozta, hogy az egészségügyi politika és az egészségügyi szolgáltatások a tagállamok hatáskörébe tartoznak, ezért azok eltérők is lehetnek. Ezzel együtt az ajánlás igyekszik közös kereteket adni és a fokozott koordináció feltételeit megteremteni éppen azért, hogy a korlátozó intézkedések csökkenthetőek legyenek. Alapelveként rögzítette, hogy minden bevezetett korlátozást fel kell oldani, amint azt a járványügyi helyzet lehetővé teszi.

A dokumentum újdonságként pontos arányszámokat határozott meg az intézkedési szintekhez (zöldtől szürkéig²⁰) kapcsolódóan, a regisztrált Covid-19-esetek 14 napos összesített aránya, a pozitív teszteredmények aránya, illetve a tesztelési arány vonatkozásában. Alapnak tekinti az ajánlás, hogy a tagállamok nem tagadhatják meg a más tagállamokból érkező személyek beutazását. A magasabb kockázatú (zöldtől eltérő) területekről érkezők esetében továbbra is indokolt esetben a tesztelésre és a karanténra kötelezés lehetősége áll fenn, valamint az utasazonosító űrlap kitöltése. Ezen túl a határellenőrzést érintően (is) a tagállamok közötti együttműködésre és a tájékoztatási kötelezettségre hívta fel a figyelmet.

2020 decemberében a ECDC és a EASA közösen adott ki egy kézikönyvet az utazók COVID-19 tesztelésére és a karanténra vonatkozóan (Guidelines 2020). Ez megerősítette a korábbi

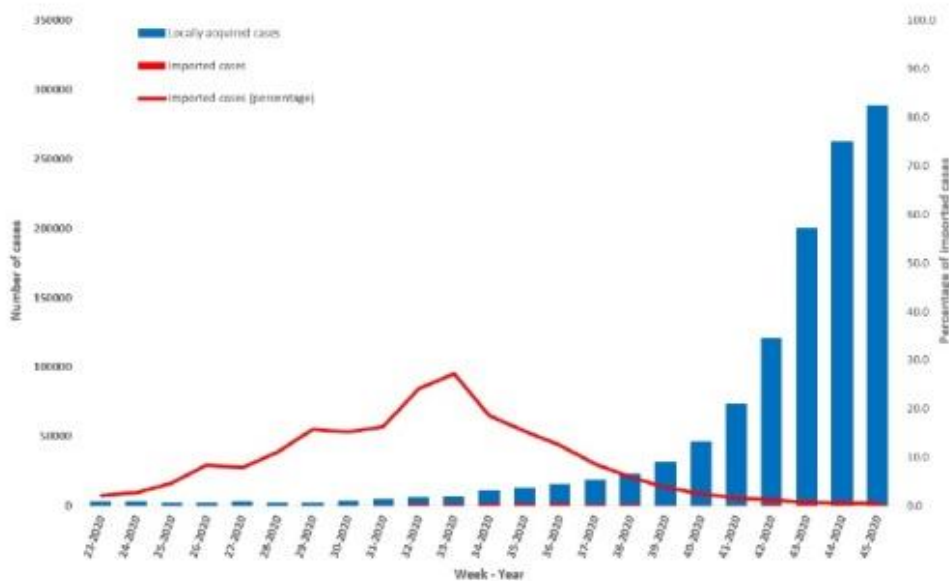
¹⁸ Ezt időszakosan frissítették pl. EU 2020/1052.

¹⁹ A Frontex eredeti megnevezése is erre predesztinálná, Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Gyakorlati Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség. (2007/2004/EK)

²⁰ Érdekes, hogy a fokozatokban a piros után szürkét használ a dokumentum, pedig a média is inkább a feketét használja (a pandémia során is) a legrosszabb, legsötétebb helyzetre.

megállapításokat, miszerint a beutazók szűrése, karanténba helyezése és határzárak valószínűleg nem akadályozzák meg a SARS-CoV-2 adott országba történő elterjedését, bár rövid időre késleltethetik azt. Valamint ami talán ennél is fontosabb a témánk szempontjából, hogy a külföldről érkező utazók által a vírus terjedésének lehetősége lényegében minimális, a helyben az adott közösségben történő fertőződéshez képest. Ezt igazolja a dokumentumban szereplő ábra is. Ez alapján a koronavírus terjedés megakadályozásában, fékezésében a határellenőrzésnek, határzárnak csak minimális szerep jut.

Figure 1. Locally acquired and imported cases of COVID-19, as reported by the destination country for eight EU/EEA countries*, weeks 23–45/2020



3. ábra. A helyileg megszerzett (kék oszlop) és a külföldről behozott (piros vonal) COVID-19 esetek, nyolc EU tagállam adata alapján, 2020. 23-45 hetében. Forrás: EASA- ECDC (Guidelines 2020: 8)

Jól illusztrálja a kialakult helyzetet az alábbi, 2020. december 25.-én íródott cikk részletei.

Lengyel katonák is segítik a brit kamionosok tesztelését

Brit és lengyel katonák, valamint francia tűzoltók is bekapcsolódtak pénteken a hét eleji francia határzár miatt Angliában feltorlódott több ezer kamion sofőrjeinek koronavírus-tesztelésébe. A brit védelmi minisztérium közölte, hogy nyolcszáz katona érkezett a délkelet-angliai Dover kompkikötőjének közelében, egy használaton kívüli repülőtéren kialakított átmeneti kamionparkolóba, illetve az autópályán felállított tesztelési helyszínekre. A BBC televízió beszámolója szerint Mariusz Błaszczak lengyel védelmi miniszter utasítására lengyel katonák és egészségügyi szakértők is a délkelet-angliai Kent megyébe utaztak, és bekapcsolódtak a tesztelésbe. A szemközti partról francia tűzoltók is átkeltek, és szintén részt vesznek a kamionosok koronavírus-szűrővizsgálatában.

A Kent megyei tanács pénteki adatai szerint még mindig hozzávetőleg négyezer kamion vár arra, hogy átkelhessen a francia oldalra. A francia hatóságok hétfőn nulla órától állították le a brit oldalról érkező teherforgalmat az Angliában feltűnt új koronavírus-változat gyors terjedése miatt. A szerda este feloldott határzár alatt több ezer kamion torlódott fel az angliai oldalon.

A francia korlátozás előzményeként a brit kormány a múlt héten bejelentette, hogy új koronavírus-variánst azonosított. Ennek a vírusváltozatnak a fertőzőképessége a vizsgálatok adatai szerint akár 70 százalékkal is meghaladhatja a korábban azonosított koronavírus-típusokét.

A brit és a francia kormány szerdai megállapodása szerint újraindulhatott Nagy-Britanniából Franciaország felé a légi, a vasúti és a tengeri közlekedés, de Franciaországba csak az léphet be Nagy-Britannia felől, aki 72 óránál nem régebbi negatív koronavírus-tesztet mutat fel.

Forrás: MTI <https://magyarnemzet.hu/kulfold/lengyel-katonak-is-segitik-a-brit-kamionosok-teszteleset-9144548/> (letöltve: 2021. 01. 05.)

2021 tavaszán (március 17.), a pandémia harmadik hulláma közben az EB újabb közleményt adott ki (EB 2021 129 final) melyben ismét az újranyitáson volt a hangsúly. Ebben leszögezi, hogy az egymástól való kölcsönös függés miatt addig, amíg egyes tagállamok korlátozásokat alkalmaznak, más tagállamok is csak korlátozott mértékben tudnak újra megnyitni, vagyis a harmonizációra és a koordinációra figyelmeztet. A tartós nyitás érdekében az ECDC olyan kereteket határoz meg, mely szimulációkat tenne lehetővé, amelyek szemléltetik, hogy az egyes tagállamok mekkora mozgástérrel rendelkeznek a korlátozó intézkedések enyhítése terén anélkül, hogy a vírus terjedésének újbóli fokozódását kockáztatnák. Kiemeli, hogy az együttműködés alapvető fontosságú az objektív információk biztosítása és a hatalmas mértékű dezinformáció ellensúlyozása érdekében.

Új elem az oltásokat, a tesztelést és a gyógyultságot tanúsító digitális zöldigazolvány (magyar köznyelv „védeltségi igazolványként” nevesíti), mely az unión belüli szabad mozgáshoz való jog érvényesülését segíti, vagyis ennek birtokosa mentesíthető a karantén vagy tesztelési

kötelezettségek alól.²¹ Tervek szerint a rendszer nyári megnövekedett utasforgalom kezelésére alkalmasnak kell lennie.²²

A dokumentum rögzíti, hogy a turizmus és az EU-n kívülről érkező egyéb utazások az EU nyitottságának fontos elemei, és a többi tevékenységhez hasonlóan ezek esetében is a biztonságos nyitás a cél. A tavaly nyári EB ajánlás (EB 2020/912) továbbra is érvényben van és meghatározza azokat az országokat, amelyek járványügyi helyzete lehetővé teszi, hogy az onnan érkezőkkel szemben el lehet tekinteni a korlátozó intézkedésektől.

A gyakorlati tapasztalatokra építve a dokumentum deklarálja, hogy a sikeres oltási folyamat önmagában nem fogja felszámolni a vírust, járványügyi helyzet nyomkövetésére, vagyis tesztelekre és a kontaktkövetésre továbbra is szükség van, hogy a vírus esetleges ismételt megjelenését gyorsan lehessen azonosítani. Ezt kívánja támogatni a két platform – az utasazonosító űrlap megosztási platformja és az uniós digitális utasazonosító (lokalizáló) űrlap platformja – egymást kiegészítő és egymással összekapcsolódó projektek. Ezek az eszközök lehetővé teszik a határokon át utazók gyorsabb és hatékonyabb kontaktkövetését.

Összességében az látható, hogy nem alakult ki egységes „járványpolitika” (Hajdú–Rác 2020:203), mivel az egészségügy és a járványkezelés tagállami hatáskör. Éppen ezért az EB, illetve az EP és ET, csak közleményekben és ajánlásokban fogalmazhatta meg az elvárt lépéseket. A kezdeti bizonytalanságot követően, folyamatos fejlődés volt érzékelhető a dokumentumokban és a járvány elleni küzdelem mellett egyre nagyobb szerepet kapott a gazdasági érdekek érvényesítése.

4. Magyarország

A koronavírus „igazoltan” 2020. március 4-én jelent meg Magyarországon, illetve az egészségügy számára. Az első két magyarországi beteg Iránból visszatért, Magyarországon legálisan tartózkodó egyetemi hallgató. A két hallgató feltehetően február 22-én érkezett a Liszt Ferenc Repülőtérre, (Hajdú – Rác 2020: 207) amikor Európában beindult a járvány terjedése.²³ Március 11-én a kormány járványügyi vészhelyzetet hirdetett ki (40/2020. Korm. rendelet). Ezzel együtt beutazási korlátozásokat vezetett be a leginkább „fertőzöttnek” tekintett országokból, (41/2020. Korm. rendelet) vagyis Olaszország irányából – akkor ott volt a világon

²¹ Az Európai Parlament 2021. április 29-én elfogadott módosításai a Covid19-világjárvány idején a szabad mozgás megkönnyítése érdekében az oltásra, tesztelekre és gyógyultságra vonatkozó interoperábilis igazolványok (digitális zöldigazolvány) kibocsátásának, ellenőrzésének és elfogadásának keretéről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatához (COM(2021)0130 – C9-0104/2021 – 2021/0068(COD)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0145_HU.pdf (letöltve: 2021. 05.09.)

²² Jelen mű 2021 májusában készült.

²³ Lásd, 2.2 fejezetben.

(Kínán kívül) a legnagyobb a fertőzöttség – érkezők kontrollálására, a szlovén és osztrák határszakaszokon²⁴ visszaállításra került a határellenőrzés. Továbbá az akkor legfertőzöttebb országokból – Kína, Olaszország, Irán és Dél-Korea²⁵ – való beutazás került megtiltásra. (41/2020. Korm. rendelet 2.§) Ugyanezen rendelet 6.§-a kiutazási tilalmat is elrendelt, egyes a járványkezelésben fontos foglalkozási körökben dolgozókra (pl. egészségügyi dolgozók, rendészeti dolgozók) vonatkozóan. Ezzel egyidejűleg a Magyar Honvédség (MH) felhatalmazást kapott arra, hogy részt vegyen a veszélyhelyzettel összefüggő rendészeti tevékenységekben. Erre azért is szükség volt, mivel a belső határokon az ellenőrzés visszaállítására nem rendelkezett kellő létszámú állománnyal, (Balla et al. 2020) főleg, hogy továbbra is érvényben volt és van a „migrációs válsághelyzet” (41/2016. Korm. rendelet²⁶), vagyis a WHO és az EU ajánlásaiban szükséges létszám biztosítása, csak a MH bevonásával volt lehetséges.

2020. március 14-én az országos rendőrfőkapitány vezetésével megalakult a „Határellenőrzési Akciócsoport”, a határátkelőhelyek koronavírus világjárvány-helyzetnek megfelelő működtetése érdekében. (1101/2020. Korm. határozat 10. pont) Az akciócsoport tevékenységének köszönhetően az EU-s közleményekkel és ajánlásokkal összhangban Magyarország március 17-én rendelte el a járványügyi hatósági határozatot. Ezáltal viszont nem maradt elég idő a külföldön dolgozó magyar, és a tranzitban²⁷ érdekelt szomszédos országok állampolgárainak a felkészülésre, az utazásuk megszervezésére. A rendelkezések életbe lépése után több ezer ember torlódott össze Hegyeshalomnál, több kilométeres kocsisor, több órák várakozás várt a belépni szándékozó magyarokra is. A korábbi napi ingázók lehetetlen helyzetbe kerültek a magyar és a szomszédos országok rendelkezései következtében. Nem csak az ingázó munkaerő, de a foglalkoztatójuk is súlyos helyzetbe került.

Szerbia is lezárta határait a személyforgalom előtt. Március 20-ra a teherforgalom bedugult, két-három napos várakozási időt igényelt a feltorlódott kamionok átkelése a határon. A magyar kormányzat nem járult hozzá, hogy – a román és ukrán megoldáshoz hasonlóan – humanitárius

²⁴ Logikus, hogy először ezen a határszakaszokon került sor a belső határokon az ellenőrzés visszaállítására és a szlovák szakaszon később, de az elérhető jogszabályokban egyáltalán nem találni olyat, amely ez utóbbi szakaszon elrendelné az ellenőrzést, pedig 2020. március 17. és április 01 között - több lépcsőben - gyakorlatban megkezdődött az ellenőrzés ott is, illetve az ellenőrzés megszüntetésére is fellelhető a norma. (282/2020. Korm. rendelet)

²⁵ Érdekes módon, a sorból kimaradt Spanyolország, ahol pedig már akkor több volt a fertőzöttek száma (11826), mint Dél-Koreában (8413). Forrás: Johns Hopkins CSSE

²⁶ E rendelet az egész országra kiterjed, de már 2015 szeptemberétől a déli határszakaszra (270/2015. (IX. 18.) Korm. rendelet) kihirdetésre került a válsághelyzet.

²⁷ „...a magyar-szlovén, illetve magyar-osztrák határon belépésre jelentkeztek és a járvány szempontjából potenciálisan veszélyforrásnak számítanak, az ország területén csak az áthaladás engedélyezett ezért elhelyezésre került rajtuk egy sárga színű „ONLY FOR TRANSIT” matrica.” (Oláh 2021: 18)

folyosót nyisson a főleg Olaszországból és részben a német nyelvterületről hazatérő szerbiai vendégmunkások számára. Minden járművet és személyt megállítottak, s nyilatkoztattak arról, hogy mely területről érkezett a határra. (Hajdú – Rác 2020:207)

Március 28-tól a kormány kijárási korlátozásokat rendelt el (71/2020. Korm. rendelet), vagyis nem csak az országot, de a lakást sem volt ildomos elhagyni.

Április 1-től²⁸ lényegében a nem magyar állampolgárok nem léphettek be az államhatáron (81/2020. Korm. rendelet 2.§), illetve a WHO és EU-s ajánlásoknak megfelelően az átlépőknek egészségügyi vizsgálaton kell átesni, és a fertőzés gyanús személyeknek karanténba kellett vonulni 14 napra. Ezzel együtt a rendelet deklarálta, hogy a teherforgalomra nem vonatkozik, vagyis a gazdasági érdekek érvényesülésére – ahogy a WHO és az EU is – a magyar kormány is odafigyelt. Lényegében a teherforgalmat a további szigorító intézkedések sem érintették, így ezt külön nem is említem. Ezen rendelet 4.§-a nem csak a méltánylást érdemlő esetek elbírálására hatalmazta fel az országos rendőrfőkapitányt, hanem a határátlépésre, a Magyarország területén tartózkodásra, az áthaladásra, az útvonalra, a megállási lehetőségekre, a humanitárius tranzitforgalomra vonatkozó különös közlekedésre vonatkozó szabályok megállapítására²⁹ is.

Hazánk jól ismert tranzit jellegét mutatta az is, hogy amikor román állampolgárok tömegeit érintette a nyugati országokban a munkahelyük és életlehetőségük elvesztése és tömegesen indultak meg gépkocsikon haza, Románia humanitárius folyosó megnyitását kérte. Magyarország rövid időn belül megnyitotta a humanitárius folyosót a román és bolgár állampolgárok számára, akik kijelölt útvonalon érkeztek a román átkelőhelyekre, s hagyhatták el Magyarország területét. A VIII. román katonai rendelet április 9-én rendezte (Hajdú – Rác 2020:206) a magyar–román határon átnyúló ingázás romániai helyzetét is. Az ingázónak – ha egészséges – nem kell karanténba vonulnia a munkába járása során. A rendelet területi hatálya azokra vonatkozik, akik bármely határátkelőtől 30 kilométeren belül élnek, s legalább hetente egyszer ingáznak a lakóhelyük és a munkahelyük között. Tulajdonképpen az EB iránymutatása (EB 2020/C 102 I/03) szerint április első napjaiban hazánk valamennyi szomszédos országgal megállapodott, a teherforgalom és az ingázók akadálytalan határátléptetéséről.

Lényegében az EB ajánlásának megfelelően a külső és belső határokon egyaránt a határforgalom ellenőrzésben az átlépők következetes ellenőrzésen estek át, (Tokodi – Ritecz 2020b) ami hőmérőzést és szemrevételezéssel fertőzés gyanús tünetek felfedezésére koncentrált,

²⁸ Ez nem áprilisi tréfa.

²⁹ Ezek közzétételét (4 § (3)) viszont nem kell Hivatalos Értesítőben foganatosítani, így több a kérdésben született szabályozás nem igazán nyilvános, így a kutatás számára is elérhetetlen.

valamint a kikérdezést és a közegészségügyi utasazonosító űrlap kitöltését jelentette. A zöldhatáron a Készenléti Rendőrség határrendészeti igazgatóságai és a HM állomány bevonásával volt biztosítható a határőrizet.

A pandémia az európai országokban gyakorlatilag április első felében tetőzött, de a nagy bizonytalanság és ismeret hiány miatt a szigorító intézkedések enyhítésével még egy darabig vártak a döntéshozók. Bizonyos mértékig már ide sorolható volt a május végi szerb magyar kölcsönös belépési tilalom eltörlés. (226/2020. Korm. rendelet) A következő lépés már nagyobb horderejű volt, melynek keretében Ausztria, Csehország és Szlovákia állampolgárai beléphettek hozzánk és a mi polgáraink hozzájuk. (262/2020. Korm. rendelet) Némileg disszonáns, hogy a rendelet csak négy ország polgárainak szabad átléptetését jelenti, vagyis más országok állampolgárai továbbra is csak ellenőrzés mellett – kivéve a teherforgalmat – léphetnek át a belső határainkon, mégis június 06-án mind a szlovák kollégák, mind a magyar rendőrök levonultak a határról és felfüggesztették az ellenőrzést. A nem kellő átgondoltságot mutatja, nem beszélve a döntések megalapozását jelentő alapos kockázatelemzés – melyet a WHO és az EU is preferált – elmaradásáról, hogy a fenti rendeletet már másnap hatálytalanítják a következő számú rendelettel (263/2020. Korm. rendelet) lényegében csak azért, mert a lista kiegészült Németországgal.

Gyakorlati oldalról 2020. június második felétől visszaállhatott a normál kerékvágásba a határforgalom-ellenőrzés, mivel a kormány megszüntette a járványügyi veszélyhelyzetet. (282/2020. Korm. rendelet) Ezzel a belső határokon az ellenőrzés megszűnt, a külső határokon az ellenőrzés a schengeni elvek szerint folytatódott, vagyis a nyári utazások, szabadságolások során zavartalanul átléphetők voltak az államhatárok. Lényegében ezzel egy időben a magyar kormány kidolgoztatott egy új szelektálási rendszert, mely a magyar állampolgárokat nem érintette, a külföldieket, pontosabban az országokat, viszont fertőzöttségi viszonyok alapján különböző színek alá sorolta. (341/2020. Korm. rendelet) Ha az aktuális fertőzöttség mértéke alacsony – zöld, ha kevésbé súlyos, – sárga, és ha súlyos, akkor piros. Egyfajta értelemben, ezzel hónapokkal megelőztük az EU hasonló lépését (ET 2020/1475), másrészt viszont, mivel nem voltak hozzárendelve konkrét objektív paraméterek, mellyel a besorolást igazolni és kontrollálni lehetett volna, ezért inkább a politikai játszmák eszköze lehetett, mint a járvány elleni küzdelem része. A rendelet különlegessége még az is, hogy a sok kivétel mellett külön könnyítéseket tartalmaz a sporteseményekre, sportolókra és sportszakemberekre. A normaszöveg szigora ellenére a nyári üdüléseket és tranzitforgalmat nem nehezítette.

A pandémia második hullámának kezdetén, a szabadságolási időszak végén (2020. 09. 01-től) a kormány ismét elrendelte a belső határokon az ellenőrzés visszaállítását (407/2020.Korm.

rendelet) és az ismételt határátlépési korlátozásokat, kvázi határzárt, (408/2020. Korm. rendelet) vagyis külföldi alapesetben nem léphet az országba,³⁰ magyar állampolgárra a belépést követően 14 nap karantén vár. Természetesen elég terjedelmes a kivételek sora, mely érdekes módon az EU-s ajánlásokban szereplőkkel csak kis részben harmonizál. A tapasztalatokat felhasználva az ingázó munkavállalók és a fuvarozók akadálymentes áthaladását igyekszik biztosítani a jogszabály. A tranzitutasok is viszonylag egyszerűen átléphetnek. A sporteseményre érkezők is különleges kedvezményt élvezhettek.³¹ Éppen erre a részre vonatkozó részeket öt nappal később tovább pontosítják, mely azért az előkészítés alaposágáról is ad egyfajta kritikát. (422/2020. Korm. rendelete) Az alapos előkészítettség, a szakmailag és tudományosan alátámasztottság hiányát jelzi az is, hogy a MH járványügyi készséggel kapcsolatos feladatait ismertető jogszabályba (410/2020. Korm. rendelete) szakszerűtlen megfogalmazás is kerülhetett. A rendelet 1.§. a) pontja szerint „a határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló 407/2020. (VIII. 30.) Korm. rendeletre figyelemmel – a határellenőrzési és a határvédelmi feladatokban, ..”. Miközben a határvédelem, szakismeret nélkül is belátható, hogy „az ország elleni katonai támadás esetén, a határterületen megvalósított katonai védelmi tevékenység” (Rendészettudományi Szaklexikon 2019:246) Vagyis az MH-nak ez az alapfeladata és nem egy rendeletben, járványügyi helyzetben kapott feladatról lenne szó. Vélhetően itt a határőrizet kifejezést szerették volna írni a jogalkotók, bár annak sem lett volna sok értelme, mivel az a határellenőrzés része, melyre vonatkozóan már előtte feladatot szabtak.

2020. szeptember 01. óta jelen tanulmány megírásának idején 2021. április-május is érvényben van a belső határokon a határellenőrzés visszaállítása³² és a határellenőrzésre (külső és belső határon egyaránt), a járvány elleni küzdelem érdekében hozott szigorító intézkedések, pedig azóta sok minden történt a pandémia terén. Akkor még Magyarországon naponta 100-200 között volt az ismertén megfertőződötték száma és napi 1-3 fő halt meg a COVID-19 miatt, az ismert statisztikai adatok szerint. Majd a második hullám felfutásával a kormány ismét elrendelte a járványügyi veszélyhelyzetet (478/2020. Korm. rendelet³³), majd november 11-től úgynevezett védelmi intézkedéseket vezetett be (484/2020. Korm. rendelet³⁴), de egyik sem

³⁰Ez is kritikákat kapott EU részéről. <https://mfor.hu/cikkek/makro/brusszel-a-diszkriminativ-magyar-hatarzar-azonnali-visszavonast-koveteli.html> (letöltve: 2020. 09. 28)

³¹ Ez alapján lehetett 2020. szeptember 24-én, Budapesten megtartani az UEFA Szuperkupa döntőt és további Bajnokok Ligája mérkőzéseket, mert sem Nagy-Britannia, sem Németország nem engedett be más országok sportolóit, szurkolóit.

³² Ide értve a tranzit folyosók és azok rendőri és honvédségi biztosítása, az átkelőhelyeken térképek és szórólapok osztogatása is.

³³ 2020. november 03.

³⁴ 2020. november 10.

érintette a határellenőrzést, így annak szabályai és a gyakorlata sem változott. Időközben a járvány a második hulláma is tetőzött, amikor hazánkban (2020. december harmadik hetében) voltak olyan napok, amikor a napi új megbetegedettek száma meghaladta a négyezret és naponta közel 200-an haltak meg a járvány miatt. Azután február közepére lecsengeni látszott a második hullám, ekkor Magyarországon a koronavírusban (ismerten) megfertőződöttek száma napi ezer alá is csökkent³⁵ és a járvány következtében elhunytak száma naponta a 100-at sem érte el. Ezzel együtt a határellenőrzésre vonatkozó szabályok és a gyakorlat mit sem változott. Ezt követően kialakult a pandémia harmadik hulláma, melynek tetőzésén 2021. március második felében, április elején hazánkban voltak olyan napok, amikor naponta több mint tízezren betegedtek meg és 300-an haltak meg a járvány következtében. Ez már csillapodni látszik, de az elmúlt nyolc hónapban a határellenőrzés járvány elleni szabályozása és gyakorlata továbbra sem változott.³⁶ Más országokban a járvány terjedési intenzitásához, illetve az adott ország és a szomszédos országokban kialakult viszonyokhoz folyamatosan igazították a szabályokat és az ellenőrzés gyakorlatát.³⁷ 2021. május elejétől (203/2021. Korm. rendelet) nem vonatkoznak a magyar utazási korlátozások a védettségi igazolvánnyal rendelkező magyar állampolgárokra. Ez azt jelenti, hogy amikor belép valaki a magyar határnál, az itthon kiállított védettségi igazolványt és a személyi igazolványt kell csak felmutatnia, és mentesül a karantén alól.

Összességében azt láthattuk a járvány elleni magyar határellenőrzéssel kapcsolatos lépésekben, hogy a kezdeti gyors és rendkívül szigorú intézkedések után, a hazai és nemzetközi tapasztalatok, ajánlásokkal összhangban a gazdasági működőképesség fenntartása, újraindulása érdekében enyhítések születtek, majd az első hullámot követően, a nyári szabadságolásra, a járvánnyal kapcsolatos szigorító szabályok megszüntetésre kerültek. Majd ősszel egy szelektíven szigorú határellenőrzési lépések léptek érvénybe a pandémia kapcsán, melyeket nem befolyásolt a járvány menete, intenzitása.

5. Határforgalmi adatok

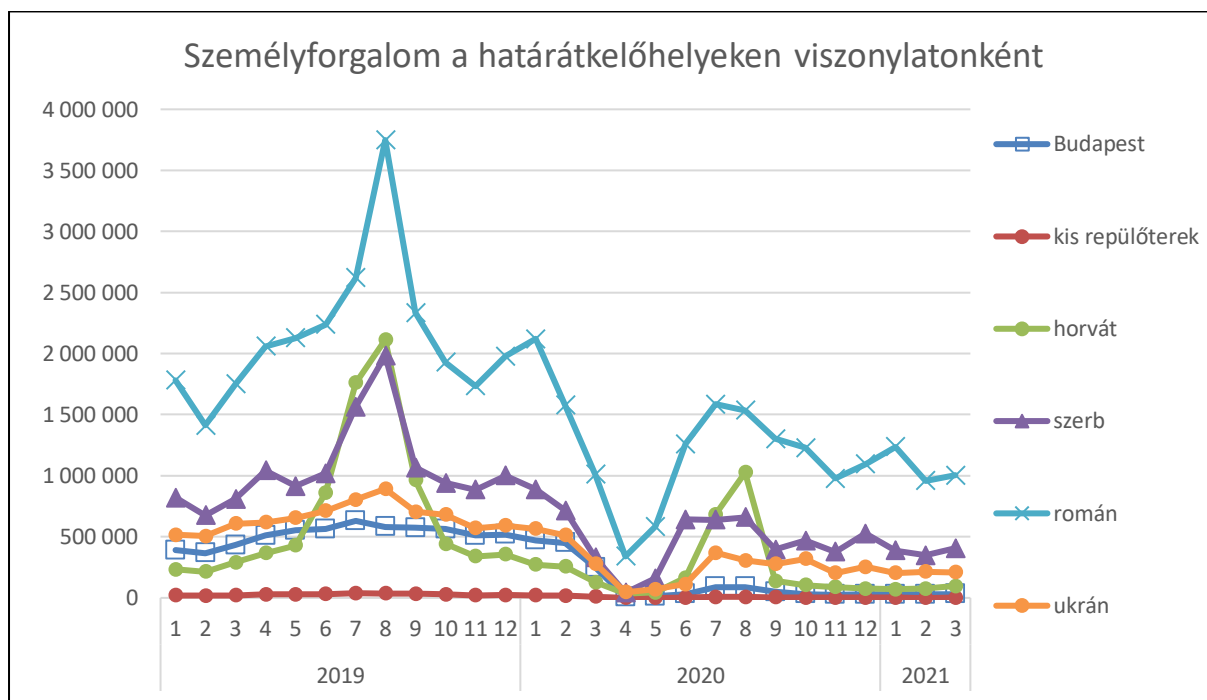
Schengen tagságunkból eredően határforgalmi adatokkal kizárólag a külső határokat érintően rendelkezünk. A belső határokon az ellenőrzés ideiglenes visszaállítását követően keletkezett

³⁵ Hasonló hullámvázis volt tapasztalható a szomszédos és más európai országokban is.

³⁶ Időközben számtalan szigorító, majd enyhítő, aztán újabb szigorító intézkedés született a járvány elleni fellépés érdekében, de egyik sem érintette a határellenőrzés ezen szegmensét.

³⁷ Lásd, „szigorító lépések” a felhasznált irodalomban.

statisztikai adatok mindenki számára elérhető módon nem elérhetőek,³⁸ illetve csak részlegesen, így ezek vizsgálatára csak minimális mértékben térünk ki.



4. ábra. Személyforgalom a határátkelőhelyeken viszonylatonként 2019 januárjától (a szerző által készített grafikon). Forrás: ORFK Határrendészeti Helyzetképek³⁹

A határforgalmi adatok szezonálisan igen eltérően alakulnak, ezért is a 2020. év adatainak érzékeltethetősége és elemezhetősége érdekében a 2019. évi havi adatokat is feltüntettük az ábrán, illetve ezt viszonyítási alapként is vesszük. Jól érzékelhető, hogy a legnagyobb utasforgalom a román határszakaszon bonyolódik, ez végig megmaradt a pandémia időszakában is. 2020. első két hónapjában, amikor még Európában nem igazán vették komolyan a koronavírust még felfutóban volt a forgalom, a korábbi év azonos időszakához képest januárban még 15,4%-os növekedést detektáltak, mely februárban már csak 10,7%-os volt, mert ebben a hónapban kezdtek terjedni a hírek az „új vírusról”. Ez utóbbi főleg az ukrán (csak 1,4%-os növekedés) és szerb (csak 5,8%-os növekedés) szakaszon érezte a hatását. Márciusban, már amikor az európai országokban, így hazánkban is megjelentek az első betegek, majd megtörtént a hónap közepén az egyes határszakaszok lezárása, majdnem a felére (48,6%) esett az utasforgalom. Lényegében áprilisban szinte teljesen leállt a légi és szárazföldi határforgalom, egyedül a román viszonylatban maradt meg a korábbi forgalom ötöde, mely alapvetően abból adódhat, hogy a nyugat-európai üzembeszárások és karanténok miatt sok „vendégmunkás”

³⁸ Ez tudományos kritérium.

³⁹ Havonta megküldésre kerül számomra, melyek mindenki számára elérhetőek: <http://www.police.hu/a-rendorsegrol/statisztikak/hatarrendeszet>

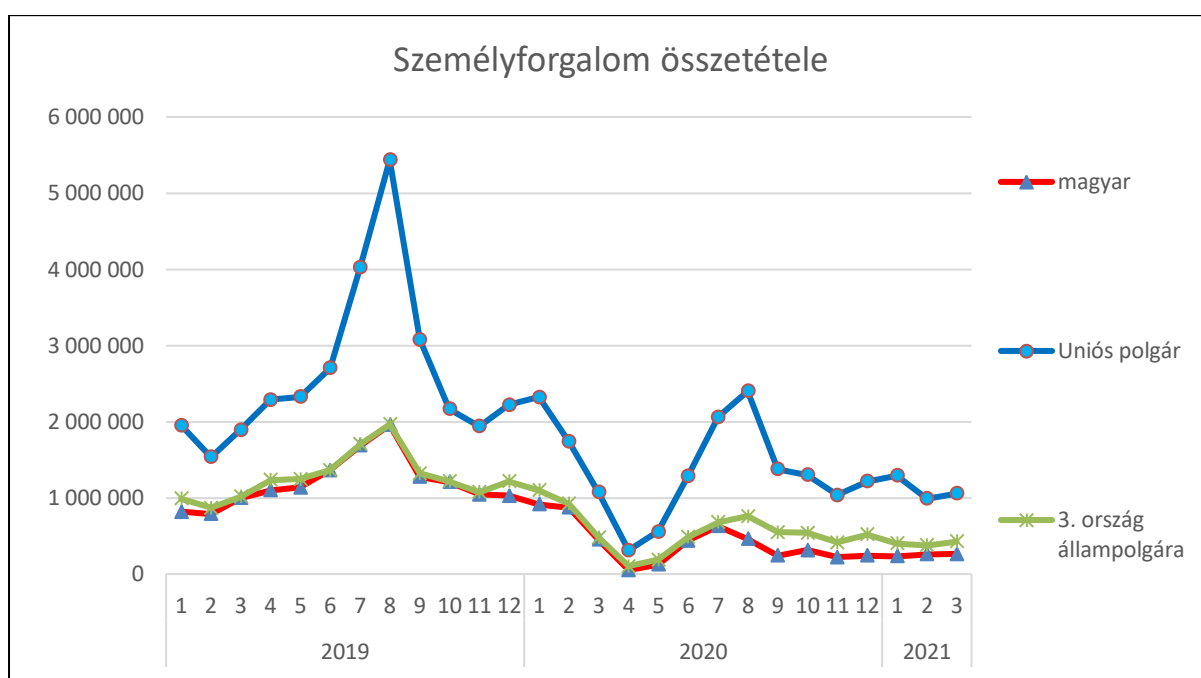
hazaindult és mivel román állampolgárok vannak közülük a legnagyobb arányban, ezért ez a szakasz forgalma még ekkor is relatíve magas volt. Ugyanez volt jellemző májusra is, azzal a kiegészítéssel, hogy a szerbek – és Szerbián keresztül főleg a török és más balkáni vendégmunkások – közül is sokan a bezárások miatt inkább hazatértek. Itt kell megjegyezni, hogy az előző évi adatokban is látható kiemelkedő augusztusi forgalom is főleg a román és a balkáni vendégmunkások szabadságra haza, majd visszaindulásából ered. Most a pandémia alatt sokan nemcsak szabadságra tértek haza, hanem a gyárak és vendéglátó és más termelő, vagy szolgáltató szektorok időszakos bezárása miatt tartósan, vagy időszakosan munkanélkülivé váltak, így hazatértek, ez látható főleg a román és szerb viszonylatú forgalomban június és szeptember között, bár szeptemberben, augusztus végén már a vissza irányú mozgás is megkezdődött. Ugyanis a pandémia első hulláma után és a határzárak feloldását követően egyfajta optimista hangulat kezdett eluralkodni egyes szektorokban, így újra munkába lehetett állni, ezért többen visszaindultak, bár nem mindig sikeresen. Erről később a jogsértéseknél 3.3 alfejezetben még írunk. A júliusi, augusztusi horvát viszonylatú forgalom megugrás a korábbi években is jellemző volt, mely alapvetően a hazánkból és rajtunk keresztül a szlovákok és lengyelek Adriára irányuló szabadságra utazásából eredt. Ez tavaly is megjelent, még ha csak fele akkora mennyiségben is, de a karanténból, kijárási tilalomból való kiszabadulás és a határzár megszűntét, aki tehetett igyekezett kihasználni.⁴⁰ Egyrészt jól gondolták, mert az új határzár (2020. 09. 01.) miatt e forgalmat szinte mintha elvágták volna, tehát megszűnt e lehetőség. Másrészt viszont rosszul teheték, mert ezáltal az Adrián olyan sok ország, sok helyről érkezők relatíve sokan „kontaktusba” kerülhettek egymással, megágyaztak egy újabb járványhullámnak, mely gyakorlatilag már augusztus végén meg is indult a legtöbb európai országban, így hazánkban is (lásd 2. és 3. ábra).

Az őszi, majd a téli és tavaszi hónapok határforgalmi adataiból látható, hogy a pandémia első hulláma alatt érzékelhető „pánik”, mely gyakorlatilag leállította a határforgalmat, már nem tért vissza a második hullámmal együtt, sőt a határzár ellenére is jelentős határforgalom (jármű forgalmat is vizsgálva) maradt fenn. A légi forgalmat azért nem elemeztük külön, mivel lényegében áprilistól minimálisra csökkent a forgalmuk, még a Ferihegyi júliusi-augusztusi havi, közel 90 ezres forgalom is elhanyagolható a korábbi 600 ezres nagyságrendű havi forgalomhoz képest. A kisrepülőterek néhány ezres havi utasforgalma nem számottevő.

Ha a jármű és utasforgalmat összevetjük, és kiszámoljuk az egy járműre jutó utasok számát, érdekes megfigyelést tehetünk. Ahogy már a román és szerb viszonylatban jeleztük alapvetően

⁴⁰ Ezt jól mutatja az is, hogy a horvát viszonylatban az egy járműre jutó utasok száma a tavaszi és az őszi időszakban 1-1,5 között, van, míg a nyári hónapokban ez felment 2,5-3 före.

a nyugatról jövő, illetve oda visszatérő „vendégmunkásokból” ered a forgalom jelentős része. Ezt az egy járműre jutó utasok száma is jelzi, mivel tartósan 2-2,5 főt jelez, melyre vélhetően hatással vannak az úgynevezett „horror karaván” -ok is, amikor egy sofőr egy tréleren nemcsak több járművet szállít, de ehhez további járművek és trélerék is kapcsolódnak. Ez csökkentheti az átlag utas számot. Azért is érdekes ennek az átlagnak az alakulása, mert a szerb szakaszon átmenő forgalomban már 3 fő átlagosan az egy járműre jutó utazók száma. Ezt übereli az ukrán 3,5-4-es érték, mely csak a pandémia második hullámának csúcsán (2020. november) csökkent 3 alá, majd visszaemelkedett a 3,1-3,3-as szintre. Ez is mutatja, hogy az ukránok főleg csoportosan, sokszor mikrobuszokkal járnak dolgozni, akár hazánkba, akár tőlünk nyugatabbra, nem ritkán nem teljesen legálisan. Erre még visszatérünk a 3.3 alfejezetben.



5.ábra. Személyforgalom összetétele 2019 januárjától (a szerző által készített grafikon).

Forrás: ORFK Határrendészeti Statisztikai Kimutatás

A viszonylati határforgalmi adatoknál már láttuk, hogy a román viszonylat a legforgalmasabb. Meg kell említeni, hogy Románia EU tag, így állampolgárai uniós állampolgárok, így ebben a kategóriában szerepelnek. Ennek megfelelően az ábrán jelzett uniós polgárok adatai alapvetően a román polgárok határátlépéseiből erednek, melyet fentebb már elemeztünk. A 2020. év tavaszi határzár, illetve a járványtól való félelem minden kategóriába tartozó csoportot szinte egyaránt érintett, ez megjelent a február-márciusi csökkenésben és az áprilisi leállásban. Kivéve a már említett hazainduló románokat. Érdekes igazán az, hogy a második határzár után a magyarok mozgása – legalábbis a külső határokon – jelentősen visszaesett, ami egyrészt az állampolgári fegyelemnek, jogkövető magatartásnak tudható be, másrészt talán annak, hogy a

gazdaság működőképessége érdekében biztosított határforgalomban (ingázás) a magyar állampolgárok inkább a belső határokon mozogtak, így ebben a statisztikában nem jelennek meg. Az uniós polgárok (zöme román) és a 3. ország állampolgárainak relatíve aktívabb mozgása a második határzár alatt jelentheti azt is, hogy igyekeztek a jogi kiskapukat kihasználni, vagy még azokat is megkerülni (jogsértéseknél erre kitérünk), vagy egyszerűen arról volt szó, hogy a „gazdaság újraindítása” jelszóval jellemezhető logisztikai láncok külső határon való áthaladásának biztosításában a 3. országok polgárainak nagyobb a szerepük. Ha figyelembe vesszük azt is, hogy a külső határon a határátkelőhelyek negyede bezárt a „határzárak” alatt, akkor a működő átkelőhelyek gyakorlatilag komoly forgalmat bonyolítottak le.⁴¹

	I. „határzár” (2020.03.16-06.05)			II. „határzár” (2020.09.01.- 2021.04.11. ⁴²)		
	Osztrák	Szlovén	Szlovák	Osztrák	Szlovén	Szlovák
átléptetett személy	1 040 549	120 724	590 246	3 436 446	560 962	1 834 657
nemzetközi tranzitálásban	155 592	41 303	155 592			
nemzetközi forgalomban hazai úticéllal	98 221	35 766	150 239			
beléptetés megtagadása	11 564			38 106		
hatósági házi karantén	73 047			178 330		

1. táblázat. A belső határszakaszokon ismertté vált adatok, viszonylatonként, illetve időszakonként. Forrás: Operatív Törzs⁴³

A belső határszakaszok vonatkozásában igencsak szegényesek a rendelkezésre álló adatok, így mélyreható elemzést nem adhatunk. Mivel havi bontású adatokkal nem rendelkezünk, csak a két visszaállított határellenőrzés („határzár”) időszakára összesen adatokkal rendelkezünk, így a tendenciát, illetve az pandémia és a hozzákapcsolódó intézkedések változásainak hatását nem vizsgálhatjuk. Az időben is és a térbeni eltérések figyelembevételére egyfajta havi átlagot számoltunk, melyet 100 km-es viszonylatra kalibráltunk, ily módon némileg összevethetővé váltak az adatok. Az abszolút számokból is jól látható, hogy az első periódusban a határforgalomban átléptetett személyeken belül a tranzitutasok aránya a harmada volt szlovén viszonylatban (míg az osztrákban hetede, ukránban negyede). Mely arra utal, hogy a tavaszi

⁴¹ Lásd: <https://www.youtube.com/watch?v=jJUz1jQuLv8&t=173s> (letöltve: 2021. 05. 20.)

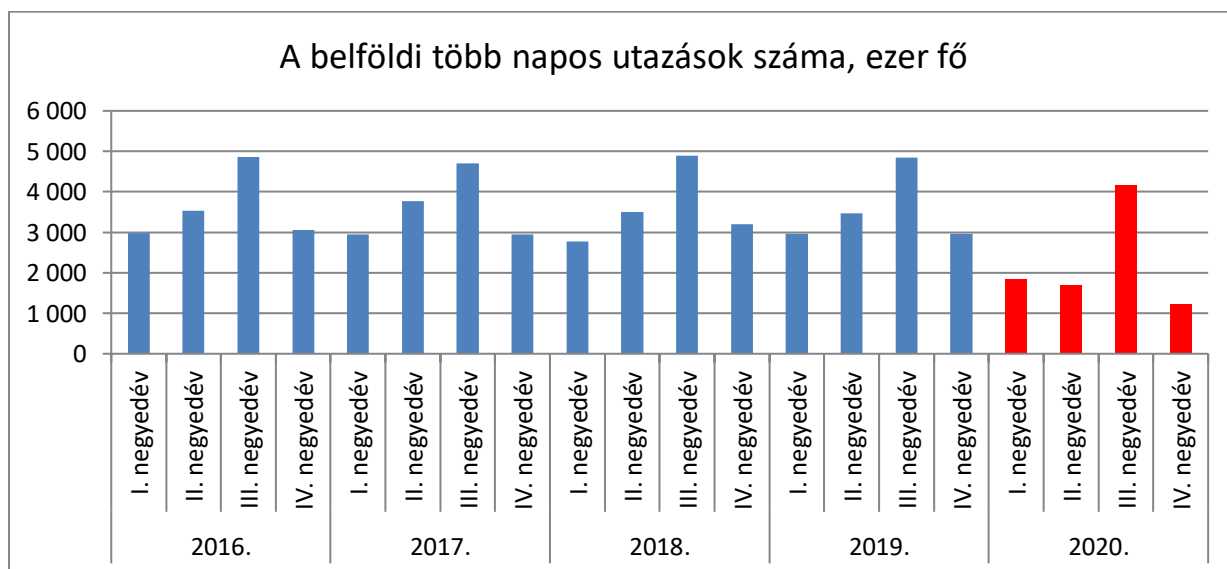
⁴² Természetesen ez nem a „határzár” végének ideje, hanem az adatgyűjtés lezárásának időpontja.

⁴³ Az adatokat jelen projekt keretében folytatott kutatás számára, kérésre az Operatív Törzs, a Határon túli magyarok fóruma (2021. 04. 13.) számára készített prezentáció megküldésével biztosította, melyet ez úton is köszönünk.

időszakban az észak olasz területekről és környékéről sokan szinte menekültek és Szlovénián és rajtuk keresztül igyekeztek hazájukba. Ha időben és térben arányosított adatokat vizsgáljuk, láthatjuk, hogy a második periódus minden belső határos viszonylatban megnövekedett a határforgalom, mely a gazdaság működtetése érdekében a teherforgalom privilegizálását és az elvileg szigorú beléptetési szabály ellenére, a számtalan kivétel (Balla – Christián –Hautzinger 2021:7) gyakorlatilag intenzív forgalom lehetőségét is biztosította. Ezzel együtt is a második "határzár" időszakában a külső határokon lényegében több mint duplájára nőtt a forgalom,⁴⁴ míg a belső határon ez viszonylatonként eltérő, de összességében nem érte el a 20%-os növekedést sem. Ami azt jelzi, hogy a teherforgalom jelentős része tranzit, mely ősszel már „támogatottan” (zöldsáv) mehetett a harmadik országokból és tagállamok felé és vissza. Ezen kívül az ingázók és az vendégmunkások nagy száma (mint már említettük) jelentősen befolyásolhatta az adatokat.

Ha ezen adatokat összevetjük az osztrák adatokkal (Ausztria 2020), mely szerint 2020. december 19. és 2021. január 07. közötti kevesebb, mint három hét alatt, több mint egymillió határellenőrzést folytattak le, és ennek következtében 12 ezer esetben tagadták meg a beutazást, illetve 72 000 embert küldtek hatósági házi karanténba, az arányosítás elvégzése után azt mondhatjuk, hogy a mi belső határainkon nagyságrendileg ugyanakkora tömeget ellenőriztek, mint az osztrák belső határokon. Viszont a karanténba küldés és a beléptetés megtagadásában az osztrák kollégák kétszer olyan szigorúak voltak, mint a mieink.

6. Turisztikai adatok



⁴⁴ Ahogy a végrehajtásban dolgozók látták: „Bevallom még soha nem éltem át olyan stresszes időszakot, mint akkoriban, ha belépő irányban kellett szolgálatot adnom.” (Oláh 2021:47)

6. ábra. A magyarországi belföldi többnapos turista utazások száma (a szerző által készített grafikon). Forrás: KSH 27.2.1.8.⁴⁵

A magyarországi belföldi turizmus adatait elemezve⁴⁶ (6. ábra) jól érzékelhető, hogy annak ellenére, hogy hazánkban (ismerten) csak az első negyedév utolsó harmadában (03.02.) jelent meg a koronavírus, a belföldi turistaforgalom az I. negyedévben már 38,3%-kal (2019. év I. negyedévhez képest) visszaesett, majd a pandémia első hulláma által jellemzett II. negyedévben már kevesebb, mint az előző évi érték felére (-50,9%) esett a belföldi forgalom. A III. negyedévben, vagyis a pandémia első és második hulláma közötti periódusban, amikor lényegében az államhatárok is nyitottak voltak és a nemzetközi utas és turistaforgalom is szabadon mozoghatott, a belföldi utasforgalom szinte alig esett vissza (-14,3%). A nyári időszak a belföldi turizmus szempontjából a statisztikai adatok alapján is eredményesnek volt mondható, mivel a bevételek még fele ennyit sem (-6,2%) estek, sőt, ha az előző három év átlagát nézem, még 9,31%-os növekedés is kimutatható. Vagyis csak az igen jónak mondható 2019-es év III. negyedévéhez képest volt némi visszaesés, de abszolút számokat tekintve eredményesnek volt mondható a III. negyedév belföldi turista forgalma. Azért is említettem az „is” szócskát a korábbi mondatban, mert nem csak a szálloda és vendéglátó szolgáltatásoknak volt eredményes, de a „karanténból szabadult” tömegek végre kimoszulhattak szűkebb lakókörnyezetükből és egyfajta pszichés nyomás alól felszabadulva élvezhették a nyarat, a szabadságot. De ennek meg is lett az ára, mely a második hullámban testesült meg. Ami azt jelentette, hogy a 2020. IV. negyedévben az utasok száma és a hozzájuk kapcsolódó bevétel is több mint 58%-kal maradt el az egy évvel korábbi adatoktól. A visszaesés mértékét talán jobban érzékelteti, hogy a korábbi években a IV. negyedév átlagban a III. negyedévi forgalom kétharmadát is kitette, míg 2020-ban még a harmadát sem. Bár azt hiszem ez érthető is, mivel a pandémia második hulláma miatt a kormány (484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet) a védelmi intézkedéseinek részeként elrendelte, hogy a szállodák turistákat nem fogadhattak.

Talán érdemes megfigyelni a belföldi utasok átlagos tartózkodási idejét is. Igaz, hogy az I. és III. negyedévben szinte alig (2,56 és 0,85%) változott az érték, de a II. és IV. negyedévben, amikor a legnagyobb volt a forgalom-visszaesés, az eltöltött átlagos napok száma 13-10%-kal, vagyis 3,9 napról 4,4 napra nőtt. Ami arra utal, hogy azok, akik ebben az időben is rászánták

⁴⁵ KSH 2021. április 6-tól újabb típusú táblázatrendszerben frissíti az adatokat, melyek megújult STADAT-rendszerben találhatóak meg, mi is innen frissítettük a korábbi táblázatainkat.

⁴⁶ Meg kell jegyezni, amit a KSH is feltüntet a vizsgált táblázatainál, hogy a 2020. évben a koronavírus-járvány miatt a bevezetett veszélyhelyzeti intézkedések következtében a határforgalom jelentősen elmaradt a szokásostól. 2020. II. negyedévben az adatgyűjtés szünetelt, így ezen adatok előállítására modellbecsléssel és imputálással történt. Az adatszolgáltatók alacsony száma miatt a publikált adatok megbízhatósága csökkent és azok csak korlátozottan összehasonlíthatóak a korábbi időszakok adataival.

magukat az utazásra inkább hosszabb időt töltöttek el, mely a szokásostól eltérő motivációra, utazási célra utal. Erre vonatkozóan nem található a belső turizmust érintő KSH adatok, de a külföldre utazók motivációjára vonatkozóan igen (KSH 4.5.7.2).⁴⁷ Ezen belül is elkülönítetten kerülnek megjelenítésre az egynapos utazások és a többnaposak. Az elmúlt évek adatai alapján elmondható, hogy időszakonként másfél- kétszer annyian indulnak egynapos útra külföldre polgártársaink közül, mint többnaposra. A pandémia alatt, vagyis a KSH 2020. III. és IV. negyedében⁴⁸ ez jelentősen megváltozott, vagyis főleg a több napos utak maradtak el, az utazási alkalmak számában 67-76%-os csökkenés történt, míg a külföldön töltött napok számában 70-81%-os visszaesést látunk. Vagyis, ha mégis muszáj külföldre utazni, akkor is inkább csak egy napra teszik ezt, a járványtól való félelem okán. 2020. második felében a külföldre utazók vonatkozásában a motiváció, illetve annak változásának vizsgálata érdekében nem csak azt vizsgáltuk meg, hogy az adott negyedévben az előző év azonos időszakához képest mekkora visszaesés történt, hanem azt is, hogy az egyes motivációk aránya hogyan változott az előző években kialakult szokásokhoz képest. Természetesen a többnapos külföldre utazásokon belül a „szabadidő, szórakozás, egészségmegőrzés”,⁴⁹ mely a többnapos kiutazások száma és kint töltött napok számát tekintve is legnagyobb arányt teszi ki (50-53%). Más dimenziójú adatoknál is láthattuk, hogy ez a cél és ebből adódóan a motiváció sem változott a nyári (III. negyedév) időszakban (47-53%). Tehát azzal együtt, hogy ekkor már túl voltunk egy első hullámon és egy „határáros” időszakon és a külföldre utazások száma és időtartama jelentősen (67-69%) csökkent, akik mégis kimentek, azok fele szabadidő eltöltése miatt utaztak ki. A második határáros és a pandémia második hulláma (IV. negyedév) viszont már azt hozta, hogy szabadidős céllal már szinte senki nem utazott ki.⁵⁰ Kevésbé jelentős és az összes mennyiségi adatokhoz képest sem lényeges súlyú (11-12%), de mégis érdekes társadalmi jelenségre utal, hogy az I. negyedévben, amikor minden motivációs kategória 20-40%-kal csökkent, kivéve az egynapos „rokon, barátlátogatás”. Vagyis amikor "bepánikolt" Európa, akadt 363 ezer olyan honfitársunk, aki úgy gondolta, nem lehet nagyobb baj abból, ha egy napra átugrunk a rokonokhoz, annak ellenére, hogy élt a határáros. Ez a fajta felelőtlenesség fennmaradására utal az is, hogy a második határáros időszakban a többnapos külföldre utazók ötöde rokonlátogatás miatt utazott külföldre, igaz – bár nem melegség – ebben az időszakban volt a karácsony és az év végi szabadság időszaka.

⁴⁷ Sajnálatos módon a KSH az említett új STADAT rendszerre való áttérés során ezt a táblázatot ilyen formában nem frissíti.

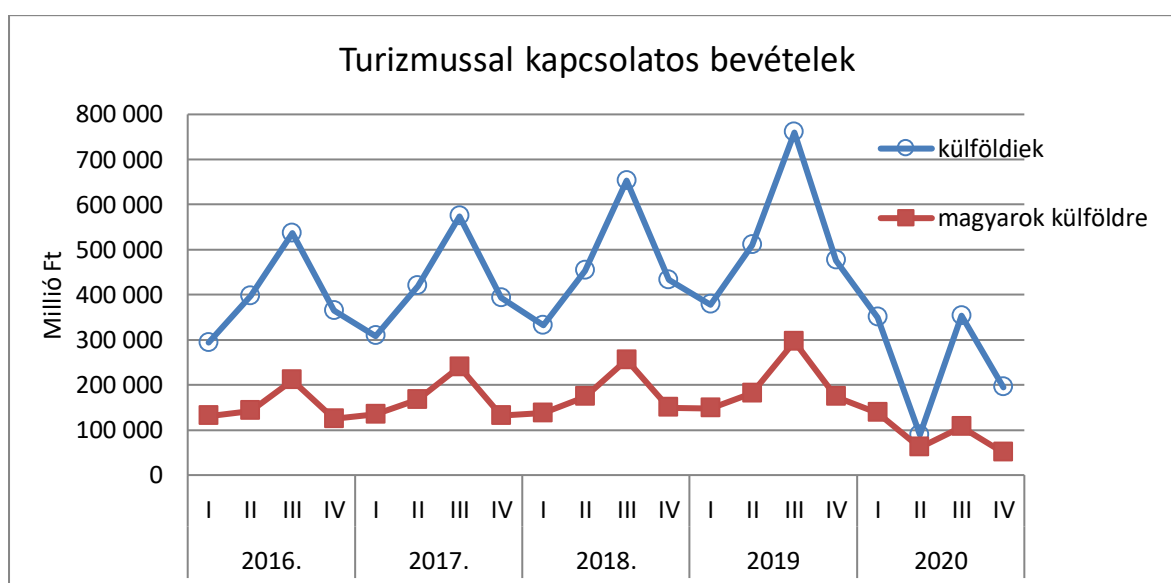
⁴⁸ A II. negyedévre nem jeleznek adatot.

⁴⁹ KSH által alkalmazott kategória.

⁵⁰ 68-97,7%-os visszaesés.

Ami viszont logikusan várható volt az adatokból, hogy a munkavégzés célú külföldre utazás aránya megnőtt. A korábbi egyötöd, egytized arányról az egynapos kiutazások 38,5%-ra, míg a több napos esetében már 55,7%-os arányt ért el a munkavállalói célú kiutazás. Sőt a több napos kiutazások esetén a kint töltött napok száma, ha minimálisan is (0,38%), de nőtt a 2019. IV. negyedévéhez képest. Ami arra utal, hogy a határzár nem csak zárként működik, ahogy a neve jelzi, de lehetővé teszi a gazdaság működőképességének fenntartását, vagy legalábbis logisztikai-, munkaerő lánc megszakadását nem eredményezte.

Mint láttuk a belső turizmus jelentős bevételt hozott még a járványközben is (csak a III. negyedévben 154 mrd Ft), addig a nemzetközi turizmus csökkenés ténylegesen jelentős bevétel visszaesést eredményezett.

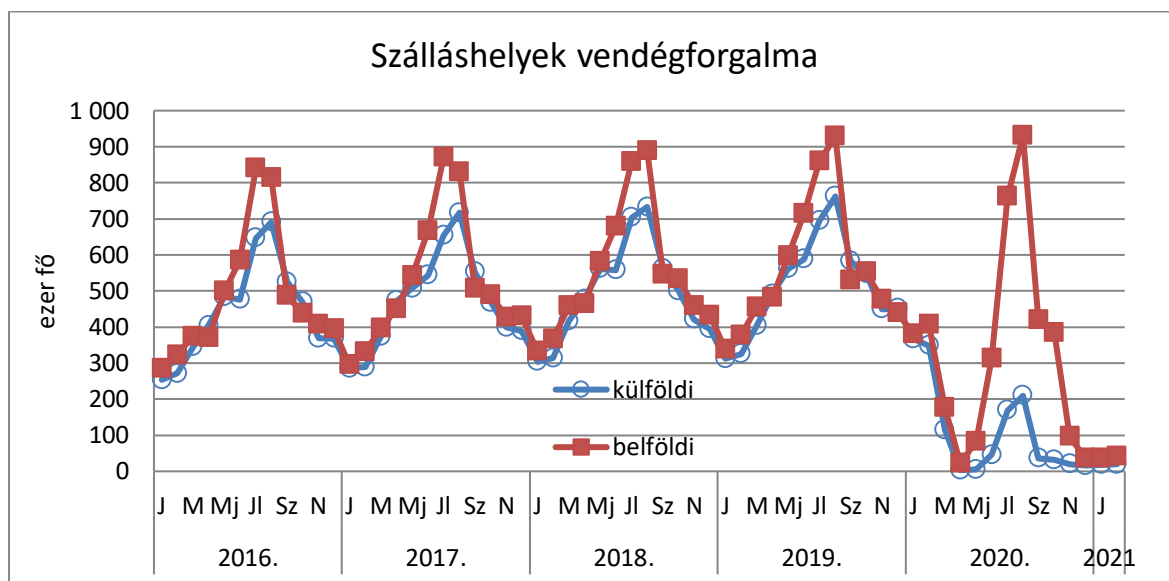


7. ábra. A turizmushoz kapcsolódó bevételek – Turizmus szolgáltatások (a szolgáltatás-külkereskedelmi korrekciós tételekkel korrigálva) – millió Ft (a szerző által készített grafikon).
Forrás: KSH 27.2.1.1

A turizmus szolgáltatásokból származó bevételek jelentős (évi 3,9-13,6%-os) emelkedése tört meg 2020-ban. A Magyarországra látogató külföldiek költségei a III. negyedévben, vagyis nyáron lényegében megfeleltek (-53,52%⁵¹), de a magyarok külföldre menetele még inkább megcsappant (-63,84%). Talán hatott a „kevesebb Adria, több Balaton” szlogen. Ennek köszönhetően, illetve az utazástól, pontosabban a megfertőzés veszélyétől való félelem okán a belföldi turizmus (-ból származó bevétel 154 mrd Ft) csak részben tudta kompenzálni a külföldi turisták elmaradásából eredő bevétel csökkenést (406 mrd Ft). Ezzel együtt az adatokból az tűnik ki, hogy a külföldi turistákat kevésbé (-59,02%) tántorította el a határátlépéstől a pandémia, mint a külföldre szándékozó magyar turistákat (-71,37%).

⁵¹ Az előző év azonos időszakához képest.

A negyedéves adatoknál árnyalhatóbb, de talán szélsőségesebb adatokat is jeleznek a havi kereskedelmi szálláshelyek vendégforgalma szállástípusonkénti statisztikái (KSH 27.2.1.13.).



8. ábra. A kereskedelmi szálláshelyek vendégforgalma (a szerző által készített grafikon).

Forrás: KSH 27.2.1.13.

Ugyanis itt azt jelzik az adatok, hogy már áprilisban a belföldi forgalom vonatkozásában is szinte teljes (96,27%) visszaesést jelez, és a külföldiek vonatkozásában (99,39%) lényegében a turizmus teljes megszűntét mutatja. A járvány első hullámát követően júliusban, de főleg augusztusban a belföldi turizmus szinte helyreállt, míg a külföldiek magyarországi turistáskodása ebben az időszakban is jelentősen (-76,02% és -73,22%) elmaradt a szokásostól. Ezen adatok inkoherensek a turista bevételek adataival (KSH 27.2.1.1.), mely a nyári hónapokra, „csak” 53,3%-os visszaesést és 353 mrd Ft-os bevételt jelzett a külföldi turisták vonatkozásában, de főleg a negyedig negyedévben – a járvány második hulláma –, amikor 95%-os külföldi turista érkezés csökkenés mellett a bevételekben, „csak” 59%-os visszaesést mutat. Ez talán magyarázható azzal, hogy a 2020. év adatai a járvány miatt még mindig nem tekinthetők véglegesnek, ezt a honlap, illetve az adatbázis is jelzi, illetve az adatok gyűjtése eltérő forrásból történik.

A külföldi vendégek szeptembertől való hirtelen eltűnése mutatja a második határzár hatását. Főleg, hogy a belföldi vendégek száma az előző év azonos időszakát tekintve szeptemberben „csak” 24,34%-kal, de októberben is, csak 34,97%-kal esett vissza, sőt még novemberben is – amikor Európában már egy hónapja, de hazánkban is hetek óta tombolt a pandémia második hulláma –, a korábbi vendégek számának ötöde (94 ezer fő) gondolta úgy, hogy a járvány ellenére itthon még biztonságos a „vendégeskedés”. Mely részben betudható annak is, hogy az első határzár időszakában szinte minimális volt a megbetegedések száma és a politikai

kommunikáció nyár óta a főhangsúlyt a gazdaság újraindítására helyezte és nem a járvány megfékezésére. Ennek is volt köszönhető a nyári szabad mozgás és a járvány elleni intézkedések nagyvonalú kezelése folytán az ősszel a berobbanó újabb járvány hullám ellenére nem kevesen gondolták úgy, hogy az külföldre utazás ellehetetlenülése (határzár) miatt belföldi utazással kárpótolják magukat. Ez viszont a járvány gyorsabb és szélesebb körű terjedését tette lehetővé.

A külföldi turisták Magyarországon regisztrált fogyasztása⁵² alapvetően megerősíti a fenti következtetéseket, de némely esetben más árnyalatot is nyújt a külföldi turisták gondolkodásában, tetteiben a pandémiát és a határzárt érintően. Az első negyedévben a nemzetközi turizmus magyarországi bevételei szempontjából egész kedvezően alakultak – amikor Olaszország északi tartományaiban már tömve voltak a kórházak COVID-osokkal – nem csak a szállással kapcsolatos bevételek nőttek, de például a külföldi turisták üzemanyagra több mint egy harmaddal (34,46%) többet költöttek, ahogy a szórakozásra is jóval (46,93%) többet a szokásosnál, míg más területeken már visszaesések történtek. A II. negyedévben, a „pánik” időszakában szinte minden leállt, ez meg is látszott, a bevételek 84,1%-kal visszaestek. Érdekes, bár bizonyos értelemben logikus, hogy az egészségmegőrzés és a gyógyászat beutazó külföldiekhez kapcsolódó bevételei „csak” a felére csökkentek, vagyis voltak olyan külföldiek, akik a helyzet ellenére is nálunk gyógyították magukat, vagy itt szereztek be gyógyszereiket. Vélhetően ez alapvetően már a májusi nyitás után történt, illetve a tranzit utasok, és az ingázók egy része használhatta ki e lehetőséget.

A nyári időszakban, amikor a szállás és vendéglátási költségek kevesebb, mint felére estek az egészség megőrzésre jutó kiadások éppen, hogy csak (22,2%) csökkentek, ahogy a sport fitness kiadások (14,9%) is. Ami arra utal, hogy azok, akik mégis hozzánk utaztak két fő csoportból tevődtek össze, egy részt az idős osztrák és német turisták, akik a gyógyturizmus lehetőségeit igyekeztek kihasználni, más részt fiatalabbak, akik, ha fesztiválozni nem is tudtak – azok elmaradása miatt – legalább a sportolási lehetőségekkel igyekeztek élni. Részben, meglepő, másrészt logikus, hogy az idelátogató külföldiek biztosítási költségeinek megugrása (59,1% növekedés). Ahogy a tartós fogyasztási cikkek vásárlási volumenének időszaki megemelkedése (46,6%) is érdekes, mellyel vélhetően a gyenge forint adta lehetőséget használták ki azok a külföldiek, akik éppen nálunk voltak, vagy a szomszédos országokból éppen ezért ruccantak át. Az utolsó negyedévben már szinte minden szegmensben egyértelmű a bevételek „eltűnése”, mivel már a pandémia második hullámát éltük és a szállások turistákat nem fogadhattak,

⁵² KSH 27.2.1.5. A Magyarországra tett utazásokhoz kapcsolódó kiadások fogyasztási szerkezet.

valamint a második határzár is működött. Éppen ez utóbbi működésének hatékonyságát kérdőjelezheti meg, hogy a nem kereskedelmi, hanem turista forgalomban még a IV. negyedévben is emelkedni tudott (az előző év azonos időszakához képest 7,09%-kal) a tartós fogyasztási cikkek forgalma. Egyben azt is jelzi, hogy a forint tartós gyengülése a szomszédos országok lakói számára kedvező lehetőség, mely egyben a magyar polgárok számára jelentős veszteség.

7. Jogsértések

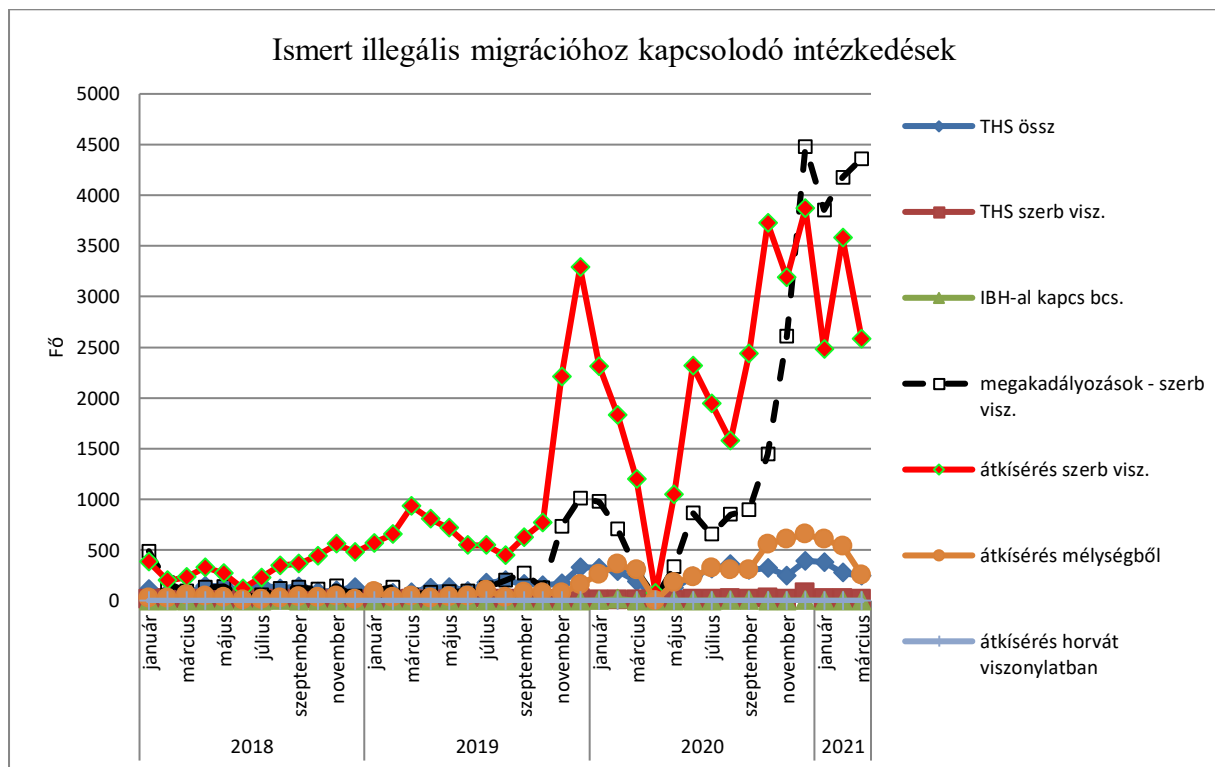
Az államhatárhoz kapcsolódó jogsértések vonatkozásában is elsősorban a külső határhoz kapcsolódóan rendelkezünk adatokkal, illetve az úgynevezett mélységben felfedettekkel.⁵³ Természetes módon az államhatárhoz kapcsolódó jogsértések közül az illegális migrációs cselekmények jelentik a legfontosabb feladatot a határrendészek számára. Az adatokat megnézve az láthatjuk, hogy a pandémia és a hozzá kapcsolódó hazai és más országok intézkedései, valamint az emberek félelmei jelentős mértékben befolyásolták a cselekmények mértékét egyes időszakokban. Ami igazán szemet szúr, hogy míg korábbi időszakban – 2016-ot követően – hazánkban havonta 1000-1500 fő között volt a felfedett irreguláris migránsok száma, addig ez a pandémia időszakában ennek a többszörösére ugrott, havonta 4-11 ezer között volt. Sőt, ha kicsit jobban megvizsgáljuk az adatokat, kiderül, hogy már 2019 novemberében 2389, decemberben pedig már 4316 főt fedett fel a rendőrség az illegális migrációs cselekmények kapcsán. Ami arra utal, hogy az adatok megugrásának nem, vagy nemcsak a pandémiához van köze.

Az okok és a hatásmechanizmusok részletesebb feltárásához célszerű az illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények egyes szegmenseit megvizsgálni. Ugyanis hazánkban ezen cselekményt az alábbi jogsértések⁵⁴ összessége adja: embercsempészet, közokirat-hamisítás, határzárrel kapcsolatos bűncselekmények, tiltott határátlépés (THS) és külföldiek rendészetiével kapcsolatos szabálysértés. (Kovács 2016) Ez utóbbi kettő szabálysértésnek, a többi bűncselekménynek minősül. Sőt azt sem árt tudni, hogy vannak további intézkedések, melyek nem jelennek meg az illegális migrációt jelző adatokban, de e cselekményekhez szorosan kapcsolódnak. Ezek közül a két legfontosabb az úgynevezett feltartóztatás és átkísérés (röviden átkísérés), és a belépési kísérlet megakadályozása (megakadályozás). Ezek lényege röviden, az átkísérés az, amikor a rendőrség valakit az ország bármely területén felfed, hogy

⁵³ Ez nem más, mint a külsőhatáros határrendészeti kirendeltségek és horvát viszonylatban határszakasszal rendelkező rendőrkapitányságok illetékességi területén kívül az ország többi területe.

⁵⁴ Az egyszerűsített, közérthetőbb megnevezéseket használom.

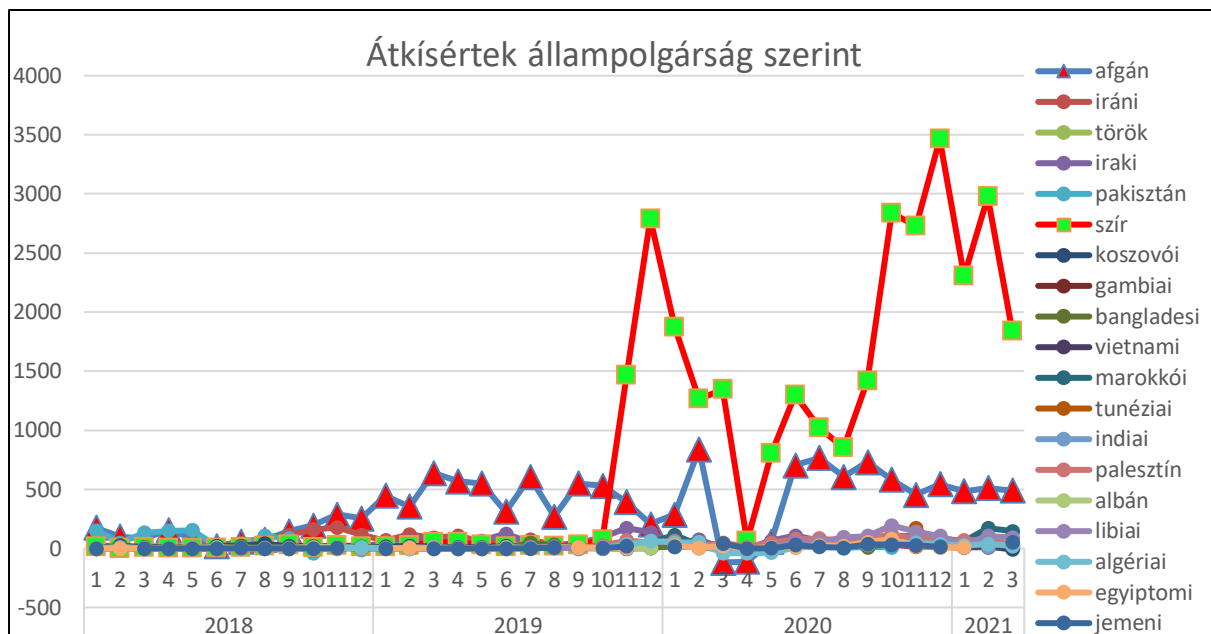
illegálisan lépett be, de nem vizsgálja ennek helyét, módját, okát, hanem az úgynevezett Ideiglenes Biztonsági Határzár (IBH) egyik kapujához⁵⁵ kísérik és „kitessékelik” az ország területéről. A megakadályozás ennél egyszerűbb, amikor még az illegálisan átlépni kívánó személy a másik ország (zömében Szerbia) területén van, az IBH túoldalán és a járőr felszólítja, hogy ne kísérelje meg a „kerítés” -en való átjutást, távolodjon el az államhatártól.



9. ábra. Regisztrált illegális migrációhoz kapcsolódó intézkedések (a szerző által készített grafikon).
 Forrás: ORFK Határrendészeti Helyzetképek

Ezen intézkedések adatait elemezve láthatjuk, hogy lényegében a szerb viszonylatban az átkísérések száma 2019. novemberben, decemberben a korábbi adatok többszörösére ugrott, majd intenzív csökkenésbe kezdett és gyakorlatilag 2020 áprilisában, a pandémia első hullámának csúcsán, szinte megszűnt. Ezt követően ismét intenzív emelkedésbe kezdett egészen októberig és 2021. márciusig meg is maradt a havi 2500-3500 fő körüli nagyságrenden. A megakadályozások szintén a szerb viszonylatban emelkedtek meg 2019 év végén, 2020 elején, és 2020 áprilisában ez az adatsor is szinte megszűnt, az őszi hónapoktól ugrott meg havi 4000-4500-as szintre, mely azóta is tart.

⁵⁵ Alapvetően a szerb határszakaszon.

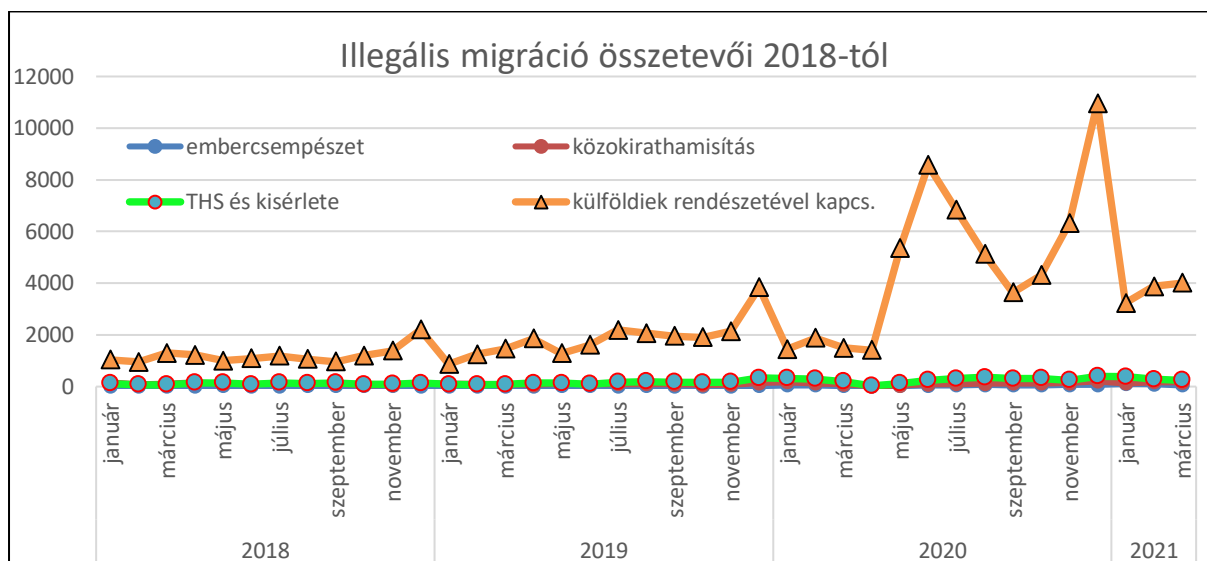


10. ábra. Az átkísértek állampolgársági megoszlása (a szerző által készített grafikon). Forrás: ORFK Határrendészeti Helyzetképek

A mögöttes események megvilágításához szükség van az elkövetők állampolgárság szerinti megoszlását is megvizsgálni. Ebből egyértelmű, hogy a szírek mozgása jelentette a vizsgált átkísérés intézkedések és a THS-ek számának változását is, a grafikonelemzés egyértelmű korrelációt mutat. De ezt tükrözi az is, hogy míg korábban az átkísértek 1-5%-át tették ki a szír állampolgárok, addig 2019 novembere után ez 65-89%-ra nőtt. A THS-en belül a szírek aránya a korábbi 3-7%-ról 21-40%-ra emelkedett. Lényegében tehát a magyarországi illegális migrációs adatok ilyen mértékű megugrása szírekhez köthető, melyet egyrészt a török „Peace Spring” hadművelet (Berik 2019) eredményezett, mely nem más, mint Törökország támadása Szíria ellen, melynek keretében a közös határtól mintegy 50 km-es sávot foglaltak el, kvázi biztonsági zónaként és ide kívánták visszatelepíteni a náluk menedéket kereső több mint 3,6 millió szír állampolgárt. Ez utóbbi terv nemzetközi politikai ellenállást váltott ki, melyre reagálva Erdogan gyakorlatilag az EU (görög) határra kényszerített több tízezer Törökországban tartózkodó menekültet 2020 februárjában. Terjedelmi korlátok miatt ennek részletesebb elemzésére nincs mód, de a lényeg, hogy a magyar illegális migrációs események és mennyiségi növekedése nem függ össze a pandémiával.

A fentiekén túl viszont van olyan szegmens, melyre igen is jelentős hatással volt a pandémia. Ahogy már említettük, a magyar statisztikai rendszerben az illegális migráció több elemből áll. Ha megvizsgáljuk az arányokat, akkor kiderül, hogy a közvélekedéssel szemben nem az

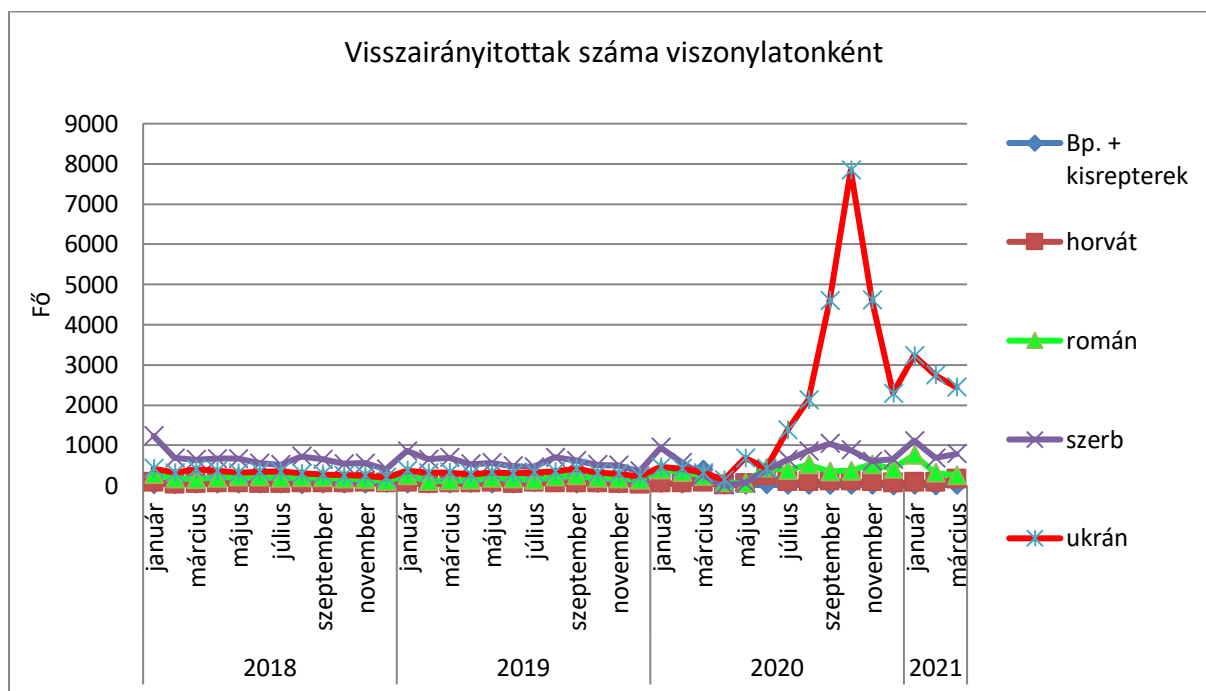
embercsempészet, de még nem is a THS-ek jelentik az esetek zömét, hanem a külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés.



11. ábra. Az illegális migráció összetevőinek alakulása (a szerző által készített grafikon).
 Forrás: ORFK Határrendészeti Helyzetképek

A külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértések gyakorlatilag 2016 második felétől az illegális migrációs cselekmények több, mint a felét adják, sőt ez folyamatosan emelkedett, 2017-ben a cselekmények kétharmadát, 2018-ban már több mint 80%-át, a pandémia időszakában pedig már a 90-97%-ot. Ebből adódóan célszerű kicsit részletesebben megnézni a belső tartalmát. Ekkor láthatjuk, hogy ezen cselekmények közel felét a legrövidebb külső határszakaszon az ukránon fedték fel, az elkövetőknek is közel fele (2020-ban 47%) ukrán állampolgár (26% moldáviai).⁵⁶ Sajnálatos módon 2017 óta az ORFK a közzé tett Határrendészeti Helyzetképekben már nem jelzi, e szabálysértés belső tartalmát, mely alapvetően a tartózkodási jogosultság megsértését jelenti. Például 2017-ben e szabálysértés 86%-át úgynevezett „túltartózkodással” követtek el az elkövetők. Esetünkben is ez lehetett a jellemző, vagyis az ukrán, moldáviai és szerb vendégmunkások, akik valamely nyugat-európai országban dolgoztak és éltek, a pandémia kezdetén, illetve az év végi ünnepekre (december) igyekeztek szülőhazájukba visszajutni. (Oláh 2021:46) Eközben fennakadtak a külső határ kilépő oldalán, mivel már túllépték az EU-ban számukra biztosított általában 90 nap, (Tokodi – Ritecz 2020a) tartózkodási időt. E szerint a magyar társadalomra tényleges veszélyt nemigen jelentő cselekmények emelték meg a regisztrációban szereplő illegális migrációs cselekmények számát a pandémia alatt.

⁵⁶ Ezt elősegítette, hogy lényegében Lengyelország és Szlovákia lezárta a határait a tranzit utazások elől, (Oláh 2021:19) míg a magyar szabályozás engedékenyebb volt.



12. ábra. Visszairányítottak számának alakulása viszonylatonként (a szerző által készített grafikon). Forrás: ORFK Határrendészeti Helyzetképek.

Egy másik határrendészeti intézkedés, a visszairányítás adatai is szorosan összefüggnek a fent említett vendégmunkás mozgással, pontosabban a visszafelé (nyugatra) irányuló mozgással. Ugyanis a pandémia első hulláma után, amikor úgy tűnt normalizálódott a helyzet, a nyugati ipari és mezőgazdasági üzemeknek ismét szükségük lett a munkaerőre és a potenciális vendégmunkások⁵⁷ ismét nyugatra indultak. Egy részüknek viszont már lejárt a tartózkodási jogosultsága (lásd fentebb), ezért be sem léptethető, részben ezért különböző nem teljesen jogszerű okmányokat kívántak felhasználni a visszajutás érdekében, kevés sikerrel.⁵⁸ (Oláh 2021:43) Ez főleg az ukrán viszonylatban volt jellemző.⁵⁹ Ez is mutatja, hogy a magyar, de még az európai társadalmakra sem jelent igazán veszélyt ezen polgárok jelenléte, mindenesetre normát sértettek.

Láthattuk, hogy a pandémia, illetve annak hullámai jelentős mértékben hatottak az államhatárhoz kapcsolódó jogsértő adatokra, azon belül is nem a tipikus illegális migrációhoz,

⁵⁷ Akik többsége korábban a polgárháború elől legálisan Nyugat-Európába mentek élni és dolgozni. Nem ritkán a szürke zónában.

⁵⁸ „Gyakran előfordult, hogy órákon át egyetlen gépjármű sem lett beléptetve, hiszen folyamatosan hamis, vagy éppen nem eredeti munkaszerződéssel jelentkeztek átlépésre.” (Oláh 2021:48)

⁵⁹ 2020. októberben a visszairányítások 85,2%-a az ukrán viszonylatban történt.

inkább a nyugati vendégmunkás mozgásból, illetve a tartózkodási jogosultságok korlátozott voltából eredt.

8. Összegzés, következtetések, javaslatok

A pandémia időszakára legjellemzőbb talán a bizonytalanság volt. Kezdetben nem tudtuk, hogy ez pontosan milyen betegség, melyek a tünetei, mennyi a lappangási ideje, hogyan is terjed. Ebből adódóan a védekezés módját is érintően bizonytalanok voltak még a szakemberek is, kell-e szájmascskot használni, annak mennyi értelme van, ha lezárjuk a határokat azzal mennyire lehet megfékezni a járványt. Egy év múltán is bizonytalanok vagyunk, hogy melyik oltás milyen hatékonyságú, a beoltottak továbbíthatják-e a fertőzést, az oltás mennyi ideig nyújt védelmet. Arra se tudjuk az egzakt választ, hogy mely országba, milyen feltételekkel, illetve milyen következményekkel utazhatunk. Még sorolhatnánk a bizonytalanságaink elemeit, mely bizonytalanság az egyik legalapvetőbb szükségletünk a biztonság, bizonyosság alacsony szintjét eredményezte, mely további frusztrációt, diszkomfort érzetet eredményezett, az amúgy sem szokványossá vált napjainkban. A WHO ajánlásai is változtak a pandémia folyamán, így ez is egyfajta bizonytalanságot szült. Ezzel együtt a szakmai érvekkel és tapasztalatokkal alátámasztott ajánlásokat sem mindig fogadták meg a kormányok, így az államhatárok lezárása sokkal kiterjedtebb és hosszabb ideig tartó volt, mint azt a járvány elleni lépések indokolták volna. Ezt annyival igyekezett tompítani egyes országok vezetése, hogy számtalan kivételt alkalmaztak, illetve viszonylag gyakran változtatták a szabályokat. Ez utóbbi, viszont kiszámíthatatlanságot, további bizonytalanságot eredményezett. Az Európai Uniónak nincs és nem is alakult ki egy egységes járványkezelési metódusa. A pandémia első hullámában Európában némileg késve léptek a kormányok és a hatóságok, de akkor drasztikusan, ez a lakosság félelmével együtt azt eredményezte, hogy 2020 március végén, április elején nem csak a turizmus, de szinte minden határon való mozgás minimalizálódott. Néhány hét múlva már részben „megszokva” a helyzetet, illetve a gazdaság újra indítására vonatkozó kommunikáció eredményeként az emberek lazábban kezdték venni a szabályok betartását és a normák is enyhültek, így a nyári szabadságolások beindították a turizmust, de alapvetően inkább csak a belföldit. A pandémia második és harmadik hullámában az EU tagállamok időben és tartalmában is eltérően igyekeztek kezelni a járványt és a gazdaság működőképességének fenntartását, visszaállítását. Magyarország kormánya a határ lezárása vonatkozásában relatíve korán lépett, de rengetek kivétel, illetve a végrehajtásra vonatkozó intézkedések gyors változása, ezek nyilvánosságtól való elzárása, újabb bizonytalanságot gerjesztett. A határzárral szemben, az országon belüli szigorító intézkedések késve születtek meg, mely azt is jelentette,

hogy az ajánlásokkal szemben az alapos elemzés és felkészülés nem igazán történt meg. A pandémia időszakában gyakorlatilag a nemzetközi turizmus leállt, a nyári időszakban a belföldi turizmus némileg helyreállt. A nemzetközi határforgalomban erősen érezte a hatását hazánk tranzit jellege, így a forgalom jelentős része a mindvégig fenntartott teherforgalomból és az átmenő vendégmunkások mozgásából eredt, illetve a gyenge forint generálta. A tranzit vendégmunkásokhoz kapcsolódott a jogsértések magas szintje is, melynek társadalomra való veszélyessége minimálisnak tekinthető.

A jelenlegi ismeretek, adatok és tapasztalatok alapján arra következtethetünk, hogy 2021 nyarán is elsősorban a belföldi turizmus indulhat meg. Az egyes országok átoltottságára tekintettel, illetve a nyár elejére rendszeresített védettségi igazolványok mellett a rövid határidejű negatív tesztek elvárása folytán idén még nem várható a nemzetközi turizmus megugrása, bár némi emelkedés mindenképpen várható. Jövőre, viszont már akár a védettségi igazolványok nélküli nemzetközi utazás is napi gyakorlattá válhat. Várhatóan 2023-ban a nemzetközi turizmus szintje megközelítheti a 2019. előtti időszakok adatait. Pedig talán érdemes lenne tanulnunk az elmúlt időszak eseményeiből és el kellene kerülni az „overturizmus” ismételt kialakulását. (Németh Kornél 2020)

A kutatás eredményeként megfogalmazható ajánlások közül, talán a legalapvetőbb, amit a WHO és az EU is – már előzetesen is – megfogalmazott, hogy minden döntést szükségszerűen meg kell előznie alapos, szakmai tényeken alapuló kockázatelemzésnek, melynek a maga komplexitásában kell vizsgálni az egyes jelenségeket. Ehhez célszerű felhasználni a nemzetközi szervezetek és más országok ajánlásait, tapasztalatait.

Azt látnunk kell, hogy a beutazók szűrése, karanténba helyezése és a határzárak valószínűleg nem akadályozzák meg a SARS-CoV-2, vagy más vírus adott országba történő elterjedését, bár rövid időre késleltethetik azt. Ennek megfelelően határzárt csak rövid ideig érdemes alkalmazni és csak ott, ahol az országhatár túloldalán, vagy abban az irányban távolabbi területeken, nagyságrendekkel intenzívebb a járvány, mint az intézkedést tervező országban. Ezen tényezőket egzaktan, szakmai alapon kell meghatározni és következetesen alkalmazni. (Lásd például EU 2020/1475:8 pont.)

Kiemelt fontosságú a lakosság, a hatósági állomány és egyes szakszemélyzet időben történő, tényszerű tájékoztatása. Ezzel nemcsak a bizonytalansági tényezőket tudjuk csökkenteni, de a gyors, szakszerű intézkedések is csak így valósíthatók meg, illetve abban az esetben, ha az emberek időben tudják, hogy mit, miért kell tenni, akkor az együttműködés is nagyságrendekkel hatékonyabbá válhat. Részben ehhez kapcsolódik, hogy az aktuális, hatályos jogszabályokat, normatívákat ténylegesen nyilvánossá kellene tenni. Például a határellenőrzés pandémiával

kapcsolatos elmeit érintően a rendőrség (police.hu) honlapján, ahogy az jogállamokban elvárt. A határátlépési információkat is frissíteni kell, egy évvel a veszélyhelyzet elrendelése és szigorító intézkedések után is a korábbi éves előírások vannak fenn.⁶⁰ A fentiekhez kapcsolódik, hogy mind a lakosság, mind a szakszemélyzet vonatkozásában célszerű megfelelő felkészülési időt biztosítani az adott intézkedések végrehajtásához.⁶¹ A lakosság tájékoztatást célszerű többféle csatornán biztosítani, ezeket lehetőleg egyszerűen, közérthető módon kell megfogalmazni, akár például infó grafika, videó alkalmazásával.

Megfontolandó, hogy az úgynevezett a zöld sávok rendszerét a schengeni acquis részévé tenni, valamint, hogy a stabil vészhelyzeti tervezési és koordinációs mechanizmusokat vezessenek be a belső és külső határokhoz kapcsolódó intézkedésekre vonatkozóan. Elsősorban a schengeni belső határokon, az együttműködésre alapozva, de akár más viszonylatban, ha ezt az együttműködés szintje lehetővé teszi, pandémia, vagy más járvány esetén a belső (közös) határokon az egészségügyi ellenőrzést elégséges csak az egyik oldalon végrehajtani, egyeztetetten a két oldal hivatalos szervei között. A hőmérőzés alkalmazása gyakorlatilag felesleges, ezért ennek határátlépéskori ellenőrzése elkerülhető idővesztés. A gyors tesztek a hőmérséklet mérésnél valamivel hosszabb idő alatt mutatnak eredményt, de lényegesen pontosabb képet ad az utas státusáról. A tesztek egyrészt költségesebb megoldást jelentenek és nagyobb időigényük miatt jobban megterhelik a határátkelőhely áteresztő képességét, ha a vizsgálatot ott kényszerülnek elvégezni. A tesztelést, majd később a hatékony vakcinák elterjedésével a védettség ellenőrzését érdemes lenne a határátlépést megelőző előzetes ellenőrzésként kezelni, illetve az ezzel kapcsolatos digitalizált adatokat előértesítő rendszerek útján az érintett illetékes hatóságokkal is megosztani. (Csaba 2012)

Emellett főként az egészségügyben több jogkört kellene adni Brüsszelnek, mert sokkal jobb eredményeket lehet elérni, ha összehangolják a nemzeti törekvéseket, elsősorban a mostanihoz hasonló járványok idején. (Gyerekek 2021) A legjobb az volna, ha egységesen szabályoznák a zárlatokat és a hasonló intézkedéseket. A Frontexnek ilyen esetekben is aktívabban kellene részt vállalnia és a tényleges együttműködés koordinálását fel kellene

⁶⁰ Lásd: <http://www.police.hu/hu/a-rendorsegrol/jogszabalyok/torvenyek>; <http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/hataratleppessel-kapcsolatos-informaciok> (letöltve: 2021. 05. 17.)

⁶¹ Az Alkotmánybíróság a (AB 28/1992) határozatában összegezte a kellő felkészülési idő értelmezésének legfőbb kritériumait, amelyet az AB az Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépése után is fenntartott. A határozat szerint „a demokratikus jogállam [...] – sok egyéb mellett – abban is különbözik a diktatúrától, hogy [...] garanciákkal megteremti annak a reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a rájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket s módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani.

vállalnia a határellenőrzés kérdéseiben. Természetesen ezekhez a normatívákat is meg kellene teremteni, illetve hozzá kellene igazítani.

Felhasznált irodalom

1. Balla, József (2018): A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának támogatása, erőeszköz szükséglete. *Határrendészeti Tanulmányok* 2018/2. pp. 4-28.
2. Balla József - Kui László - Szatmári Adrienn - Szele Tamás - Vájlok László (2020): *A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának követelményrendszere*. Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, Budapest.
3. Balla József – Christián László – Hautzinger Zoltán (2021): *Rendészet a járványügyi veszélyhelyzet idején*. (Kézirat)
4. Berencsi György - Kis Zoltán (2006): Valóban rettegnie kell az emberiségnek az influenza A/H5N1 madárvírusoktól? *Magyar Tudomány*, 2006/9: 1106.
5. Csaba Zágon (2012): Határellenőrzés kockázati értékelése: határátkelőhelyek kockázati profilja és ennek lehetséges eleme az előértesítés. *Magyar Rendészet*, 2012/1. pp. 69-77.
6. Deák József (2016a): Az Oroszországi Föderáció határőrizeti kihívásai napjainkban. *Hadtudomány*. A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata 26. évf./E-szám pp. 4–14.
7. Deák József (2016b): Külföldi határőrizeti anyagok megjelenése a Belügyi Szerle Tájékoztatójában (1964–1972). *Magyar Rendészet* 16. évf./1. szám. NKE Szerológátató Nonprofit Kft. Budapest, pp. 25–32.
8. Deák József (2017): Határőrizeti és testületi modernizációtól a mai népvándorlás határrendészeti kezeléséig: a határrendészeti tisztképzés negyedszázada. In: *Határrendészeti Tanulmányok*. 14. évf./2. szám. pp. 70-79.
9. Deák József (2021): A turizmusbiztonság aktuális kérdései, rendészeti feladatai az Oroszországi Föderációban. (Kézirat)
10. Földvári Zsuzsa (2020): Hócsata. *HVG* 2020. 12. 17. pp. 51-52.
11. Hajdú Zoltán – RácZ Szilárd (2020): Államhatár-politikák az Európai Unióban és Magyarországon a globális COVID-19 vírusválság kezdeti időszakában. In: *Tér és Társadalom* 34. évf., 2. szám, pp. 202-210. - <https://doi.org/10.17649/TET.34.2.3260>
12. Kovács Gábor (2016): A migráció bűnügyi hatásai a magyar határrendészet kockázatelemzési rendszerére. Hautzinger Zoltán szerk.: *A migráció bűnügyi hatásai*. Magyar Rendészetudományi Társaság Migrációs Tagozat. pp. 141-150.

13. Kovács Gábor (2017): A rendőrség vezetésirányítási rendszerének sajátosságai a migrációs válsághelyzet kezelése során. Tálás Péter szerk.: *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest. pp. 125-148.
14. Mátyás Szabolcs (2020): *Bűnözésföldrajz*. Didakt Kft. Debrecen.
15. Michalkó Gábor – Németh József – Ritecz György szerk. (2020): *Turizmusbiztonság*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
16. Michalkó Gábor (2020): A biztonság szerepe a turizmus rendszerében. In: Michalkó – Németh – Ritecz (szerk.): *Turizmusbiztonság*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, pp. 15-28. old.
17. MTA: Az MTA ajánlása a Covid-19 rövid és hosszú távú járványügyi kezelésére. Budapest, 2020.
18. Németh József (2020): Turizmusbiztonság a határmenti övezetekben. In: Michalkó – Németh – Ritecz (szerk.): *Turizmusbiztonság*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, pp. 375-386.
19. Németh József – Tokodi Panna (2020): A turizmus és az egészségügyi biztonság összefüggései. In: Marton Zsuzsanna, Dr. Németh Kornél, Pelesz Pelbárt, Dr. Péter Erzsébet (szerk.): *IV. Turizmus és biztonság Nemzetközi tudományos konferencia Pannon Egyetem Nagykanizsai Kampusz*, pp. 341- 349.
20. Németh Kornél (2020): Klímaváltozással összefüggő biztonsági problémák a turizmusban. In: Michalkó – Németh – Ritecz (szerk.): *Turizmusbiztonság*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, pp. 87-102.
21. Oláh Tibor (2021): *Covid hatása a határforgalomra Záhony közúti határátelőkötőhelyen*. Szakdolgozat, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Rendészettudományi Kar, Határrendészeti Tanszék.
22. *Rendészettudományi Szaklexikon* (2019). Főszerkesztő: Boda József, Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
23. Ritecz György-Sallai János: *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0*. Budaörs, Hanns Seidel Alapítvány, 2016
24. Ritecz György (2017): Határőrizet a rendszerváltástól napjainkig, 1990-2017. In: Pósnán László – Veszprémy László – Boda József – Isaszegi János (szerk.): *Őrzők, vigyázatok a határra! Határvédelem, határőrizet, határvadászok a középkortól napjainkig*. Zrínyi Kiadó, Budapest. pp. 642–673.
25. Sallai János (2004): *Az államhatárok*. Press Publica, Budapest.

26. Sallai János (2007): *A magyar államhatár, határőrizet és etnikai határ története*. Habilitációs disszertáció (DE-BTK). Debrecen.
27. Sallai János (2012): *Egy idejét múlt korszak lenyomata. A vasfüggöny története*. Hanns Seidel Alapítvány, Budapest.
28. Sallai János (2020): Orvos vagy egészségügyi rendészet története az ókortól a XIX. század végéig. *Belügyi Szemle* 2020/5. pp. 91-100.
29. Sallai János (2021): *Az államhatár szerepe a globalizációban (Az államhatár elválaszt – szűr – összeköt?)- kézirat*
30. Szatmári Adrienn - Szele Tamás - Kui László (2018): A határellenőrzés visszaállításának nemzetközi tapasztalatai. *Határrendészeti Tanulmányok* XV/2. szám, pp. 68-86.
31. Szele Tamás - Kui László - Balla József (2018): A határellenőrzés visszaállítását befolyásoló tényezők. *Határrendészeti Tanulmányok* XV/3. pp. 69-84.
32. Szilágyi Ákos (2020): Saját sivatag. *HVG* 2020. 12. 17. pp. 114-115.
33. Tokodi – Ritecz (2020a): A turizmusbiztonsággal összefüggő nemzetközi szabályozás. In: Michalkó – Németh – Ritecz (szerk.): *Turizmusbiztonság*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, pp. 143-156.
34. Tokodi – Ritecz (2020b): A turizmusbiztonsággal összefüggő hazai szabályozás. In: Michalkó – Németh – Ritecz (szerk.): *Turizmusbiztonság*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, pp. 157-172.
35. Tokodi – Ritecz (2020c): Turizmus és egészségügyi biztonság. In: Michalkó – Németh – Ritecz (szerk.): *Turizmusbiztonság*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, pp. 253-268.

Jogszabályok

1. SVE (1990): Egyezmény a Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, a Benelux Gazdasági Unió államai, a németországi 1985. június 14-i SCHENGENI MEGÁLLAPODÁS VÉGREHAJTÁSÁRA. Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja (2000.9.22.) 19/2. kötet L 239/19
2. ET 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról. CELEX 32004R2007
3. EP és ET 2016/399 rendelet (2016. március 9.) a Schengeni határellenőrzési kódex létrehozásáról. CELEX 32016R0399

4. EP és ET 2016/1624 rendelete (2016. szeptember 14.) az Európai Határ- és Parti Őrségről és az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet és a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről.
5. EB közleménye (COM 2020 115 final) az EP-nek, az ET-nek és a Tanácsnak a COVID-19: Az EU-ba irányuló, nem alapvető fontosságú utazások ideiglenes korlátozása. Brüsszel, 2020. 3.16. CELEX 52020DC0115
6. EB Közleménye (2020/C 86 I/01) COVID-19 Az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatásai. (2020.3.16.) CELEX 52020XC0316(3) – C (2020) 1753 final.
7. EB Közleménye (2020/C 102 I/03) COVID-19 A munkavállalók szabad mozgáshoz való jogának gyakorlására vonatkozó iránymutatások. (2020.3.30.) CELEX 52020XC0330(3)
8. EB Közleménye (2020 148 final) az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak az EU-ba irányuló, nem alapvető fontosságú ideiglenes korlátozásának alkalmazására vonatkozó értékeléséről. Brüsszel, (2020. 4. 8.) CELEX 52020DC0148
9. EB (2020/C 126/01) a COVID-19-járvány megfékezésére irányuló intézkedések fokozatos megszüntetését célzó közös európai ütemterv. (2020.4.17.) CELEX 52020XC0417(6)
10. EB 2020/648 Ajánlása (2020. május 13.) a Covid19-világjárvánnyal összefüggésben törölt utazási csomagok és szállítási szolgáltatások visszatérítésének alternatívájaként az utasok és az utazók részére felkínált utalványokról. CELEX 32020H0648
11. EB Közleménye (2020 3250 final) Covid19 Út a szabad mozgás helyreállítására és a belső határellenőrzések megszüntetésére vonatkozó, fokozatos és összehangolt megközelítés kialakítása felé. Brüsszel, (2020.5.13.)
12. EB Közleménye (2020/C 169/01) Uniós iránymutatás a turisztikai szolgáltatások fokozatos újraindításáról, valamint a szálláshelyek és vendéglátóipari létesítmények egészségügyi protokolljáról - Covid19 – 2020.05.15 – CELEX 52020XC0515(03)
13. EB Közleménye (2020 550 final) az EP-nek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Turizmus és közlekedés 2020-ban és azon túl. Brüsszel, (2020.5.13.) CELEX 52020DC0550

14. Tanácsi ajánlás 2020. június 30-i (EU 2020/912) Az Európai Unióba irányuló, nem alapvetően szükséges utazások ideiglenes korlátozásáról és e korlátozás esetleges feloldásáról.
15. Tanácsi ajánlás 2020. július 16-i (EU 2020/1052) az Európai Unióba irányuló, nem alapvetően szükséges utazások ideiglenes korlátozásáról és e korlátozás esetleges feloldásáról szóló (EU) 2020/912 tanácsi ajánlás módosításáról.
16. Tanácsi ajánlás 2020. október 13-i (EU 2020/1475) a szabad mozgásnak a Covid19-világjárvány miatti korlátozására vonatkozó koordinált megközelítésről. CELEX 32020H1475
17. European Union Aviation Safety Agency (EASA) – ECDC (2020): Guidelines for COVID-19 testing and quarantine of air travellers. Stockholm, 2.12. 2020.
18. EB közleménye (2021 129 final) az EP-nek, az ET-nek és a Tanácsnak A biztonságos és tartós újranyitáshoz vezető közös út. Brüsszel, 2021.3.17. CELEX 52021DC0129
19. Az Európai Parlament 2021. április 29-én elfogadott módosításai a Covid19-világjárvány idején a szabad mozgás megkönnyítése érdekében az oltásra, tesztelésre és gyógyultságra vonatkozó interoperábilis igazolványok (digitális zöldigazolvány) kibocsátásának, ellenőrzésének és elfogadásának keretéről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatához. (COM(2021)0130 – C9-0104/2021 – 2021/0068(COD)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0145_HU.pdf (letöltve 2021. 05. 09.)
20. Az Alkotmánybíróság a 28/1992. (IV. 30.) AB határozata. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/525DB1008EE87DAAC1257ADA0052B538?OpenDocument> (letöltve 2021. 04. 29.)
21. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.
22. 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról.
23. 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről.
24. 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről.
25. 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat a koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről.

26. 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet a kijárási korlátozásról.
27. 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság.
28. 226/2020. (V. 25.) Korm. rendelet a Szerb Köztársaságból történő határátlépésről.
29. 262/2020. (VI. 5.) Korm. rendelet az Osztrák Köztársaságból, a Cseh Köztársaságból és a Szlovák Köztársaságból történő határátlépésről.
30. 263/2020. (VI. 6.) Korm. rendelet a határátlépésre vonatkozó különös szabályokról.
31. 341/2020. (VII. 12.) Korm. rendelet a járványügyi készültségi időszak utazási korlátozásairól.
32. 23/2020 (VII.12.) BM rendelet a kapcsolt vállalkozások közötti üzleti utazás körébe tartozó államokról.
33. 407/2020 (VIII.30.) Korm. rendelet a határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról.
34. 408/2020 (VIII.30.) Korm. rendelet a járványügyi készültségi időszak utazási korlátozásairól.
35. 409/2020 (VIII.30.) Korm. rendelet a COVID-19 betegséggel összefüggő járványügyi megfigyelés esetén alkalmazandó egyes szabályokról.
36. 410/2020 (VIII.30.) Korm. rendelet a Magyar Honvédség járványügyi készültséggel kapcsolatos feladatokban történő közreműködéséről.
37. 422/2020. (IX. 4.) Korm. rendelet a járványügyi készültségi időszak utazási korlátozásairól szóló 408/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet járványügyi utazási részletszabályaival kapcsolatos módosításáról.
38. 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről.
39. 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről.
40. 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről.
41. 104/2021. (III. 5.) Korm. rendelet a védelmi intézkedések ideiglenes szigorításáról.
42. 112/2021. (III. 6.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedések újbóli bevezetéséről.
43. 203/2021. (IV. 29.) Korm. rendelet a koronavírus ellen védett személyek utazásával kapcsolatos rendelkezésekről.

Internetes források

1. ORFK Határrendészeti Helyzetkép (havonta) <http://www.police.hu/a-rendorsegrol/statisztikak/hatarrendeszeti> (letöltve: havonta)
2. Schengen Kézikönyv (08.10.2019.) - <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/c2019-7131-annex.pdf> (letöltve: 2020. 02. 10.)
3. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_hu (letöltve: 2021. 01. 10.)
4. <https://www.schengenvisainfo.com/news/eu-countries-agree-on-coordinated-travel-measures-amid-covid-19/> (letöltve: 2021. 01. 10.)
5. <https://www.government.nl/topics/coronavirus-covid-19/documents/publications/2020/12/29/factsheet-negative-test-eu> (letöltve: 2021. 01. 10.)
6. <https://www.etiasvisa.com/etias-news/eu-entry-restrictions> (letöltve: 2021. 01. 12.)
7. KSH 27.2.1.8. https://www.ksh.hu/stadat_files/tur/hu/tur0049.html (letöltve: 2021. 04. 25.)
8. KSH 4.5.7.2 https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_ogt018a.html (letöltve: 2021. 03. 13.)
9. KSH 27.2.1.1 https://www.ksh.hu/stadat_files/tur/hu/tur0042.html (letöltve: 2021. 04. 25.)
10. KSH 27.2.1.13. https://www.ksh.hu/stadat_files/tur/hu/tur0054.html (letöltve: 2021. 04. 25.)
11. KSH 27.2.1.5. https://www.ksh.hu/stadat_files/tur/hu/tur0046.html (letöltve: 2021. 04. 25.)
12. <http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/hatarrendeszeti/utazok-figyelmebe-ajanljuk-a-valtozasokat> (letöltve: 2021. 01. 10.)
13. <http://www.police.hu/hu/a-rendorsegrol/jogszabalyok/orfk-utasitasok> (letöltve: 2021. 01. 10.)
14. <https://www.unwto.org/statistic/basic-tourism-statistics> (letöltve: 2021. 02. 10.)
15. UNWTO ECO: <https://www.unwto.org/tourism-and-covid-19-unprecedented-economic-impacts> (letöltve: 2021. 05. 14.)

16. [https://hvg.hu/vilag/20200331 Egy hutte es egy focimeccs robbanthattak be az eu ropai koronavirusjarvanyt](https://hvg.hu/vilag/20200331_Egy_hutte_es_egy_focimeccs_robbanthattak_be_az_eu_ropai_koronavirusjarvanyt) (letoltve: 2020. 04. 11.)
17. World Health Organization - WHO (2019): Non-pharmaceutical public health measures for mitigating the risk and impact of epidemic and pandemic influenza, Geneva. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/329438/9789241516839-eng.pdf?ua=1> (letoltve: 2021. 01. 10.)
18. WHO (2020a): Updated WHO recommendations for international traffic in relation to COVID-19 outbreak – Geneva, 29 February 2020. <https://www.who.int/news-room/articles-detail/updated-who-recommendations-for-international-traffic-in-relation-to-covid-19-outbreak> (letoltve: 2021. 03. 17.)
19. WHO (2020b): Management of ill travellers at Points of Entry (international airports, seaports, and ground crossings) in the context of COVID-19 – WHO Interim guidance, Geneva, 19 March 2020. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331512/WHO-2019-nCoV-POEmgmt-2020.2-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (letoltve: 2021. 03. 18.)
20. WHO (2020c): Public health considerations while resuming international travel, Geneva, 30 July 2020. <https://www.who.int/news-room/articles-detail/public-health-considerations-while-resuming-international-travel> (letoltve: 2021. 03. 18.)
21. WHO (2020d): Considerations for implementing and adjusting public health and social measures in the context of COVID-19. Interim guidance, Geneva, 4 November 2020. <https://www.who.int/publications/i/item/considerations-in-adjusting-public-health-and-social-measures-in-the-context-of-covid-19-interim-guidance> (letoltve: 2021. 03. 18.)
22. WHO (2020e): Risk assessment tool to inform mitigation measures for international travel in the context of COVID-19, Geneva, 16. December 2020. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/337850/WHO-2019-nCoV-Risk-based-international-travel-Assessment-tool-2020.1-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (letoltve: 2021. 03. 18.)
23. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_en#documents (letoltve: 2021. 03. 17.)
24. Szigorító lépések: <https://infostart.hu/kulfold/2020/12/23/megjelent-a-megrosszabb-del-afrikai-virusvarians-nagy-britanniaban>; (letoltve: 2020. 12. 27.)

25. <https://infostart.hu/kulfold/2020/12/23/megvan-a-megegyezes-feltetelekkel-elindulhatnak-a-brit-kamionok>; (letöltve: 2020. 12. 27.)
26. <https://telex.hu/belfold/2021/04/05/ausztria-hegyeshalom-husvet-torlodas>; (letöltve: 2021. 04. 07.) <https://telex.hu/koronavirus/2021/03/23/anglia-utazas-buntetes-penzbirsag>, <https://trans.info/hu/nemetország-lezarta-hatarait-csehországgal-es-tirollal-szlovak-valtozasok-222751>; (letöltve: 2021. 03. 24.)
27. https://index.hu/kulfold/2021/01/08/ausztria_csehország_szlovakia_koronaviirus_hatar_ellenorzes/; (letöltve: 2021. 01. 08.) <https://index.hu/belfold/2021/02/18/szigoritottak-a-belepest-szlovakia-hatarain/>; (letöltve: 2021. 02. 20.)
28. <https://index.hu/kulfold/2021/02/09/egyesult-kiralysag/>; (letöltve: 2021. 02. 09.)
29. <https://index.hu/kulfold/2021/02/07/ausztria-egeszsegugy-jarvany-hatarellenorzes/>. (letöltve: 2021. 02. 09.)
30. <https://trans.info/hu/lengyelország-uj-hataratlepesi-szabalyok-a-csehországból-es-szlovakiából-erkezőknek-225209> (letöltve: 2021. 03. 02.)
31. Gyerekek (2021) <https://hu.euronews.com/2021/05/26/kotelezo-covid-teszt-gyerekeknek-az-utazashoz-ahany-oroszag-annyi-szabaly> (letöltve: 2021. 05. 28.)
32. Ausztria (2021) https://index.hu/kulfold/2021/01/08/ausztria_csehország_szlovakia_koronaviirus_hatar_ellenorzes/ (letöltve: 2021. 01. 08.)
33. Bekir Turan (2019): Törökország “Peace Spring” hadművelete és annak utóhatásai - <https://digitalistudastar.ajtk.hu/hu/kutato-i-blog/torokorszag-peace-spring-hadmuvelete-es-annak-utohatasai> (letöltve: 2021. 04. 18.)
34. Török 2020 - https://index.hu/kulfold/2020/03/27/torokgorog_hatar_erdogan_menekultek_eu_atengedes/ és <https://www.origo.hu/nagyvilag/20200229-migransok-torokorszaggorogorszag-sziria.html> (letöltve: 2021. 04. 18.)

„A politikához hasonlóan a stratégia is a lehetőség művészete,
de csak kevesen képesek azt felismerni, hogy mi lehetséges.”

1

Teke András:

**A rendészet/rendvédelem tartalmi és funkcionális megjelenítése a
magyar (nemzeti) biztonsági stratégiákban/stratégiai
dokumentumokban (1993-2020)**

Abstract

A biztonság, a had- és a rendészettudomány rendelkezik saját módszertannal, definíciókkal, szaklexikával, léteznek funkcionális szaklexikonok, enciklopédiák, rendszerezett szakirodalom áll rendelkezésre stb. A stratégiai gondolkodás politikával átítatott megjelenítése a fenti szakterületeken ugyanakkor ráirányítja a figyelmet arra, hogy az elmélet és a gyakorlat viszonyrendszere nem mindig harmonikus. A biztonsági stratégiák esetében az integráltság és komplexitás igénye sajátosan jelenik meg. A rendészet és a rendvédelem megjelenítése a biztonsági stratégiákban gyakran aktuálpolitikai megközelítést tükröz. A rendszerváltozás óta készült biztonsági stratégiák elemzése a fenti felvetésekre keresi a választ.

**The content and functional representation of policing in Hungarian (National) Security
Strategies/Strategic Documents (1993-2020)**

Abstract

Security, military and police sciences have its own methodologies, definitions, specialisations, functional lexicons, encyclopaedias, systematic literature, etc. The presentation of strategic thinking in the above fields draws attention to the fact that the relationship between theory and practice is not always harmonious. In the case of security strategies, the need for integration and complexity is specific. The presentation of law enforcement and law enforcement in security strategies often reflects an actual policy approach. The analysis of security strategies made since „system change” seeks to respond to the above assumptions.

¹ „Like politics, strategy is the art of the possible; but few can discern what is possible.” Williamson Murray and Grimsley, Mark, “Introduction: On Strategy,” *The Making of Strategy: Rulers, States, and War*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994; 1997, p. 22.

Bevezetés

A rendszerváltozást követően a stratégiai gondolkodás a biztonság, a védelem kapcsán és vonatkozásában (is) a módosult a megváltozott szövetségi, az átalakult érdekérvényesítési lehetőségek és törekvések következtében „új mederbe” került. Ezt a belső és külső feltételrendszer (át)alakulása (is) direkt módon befolyásolta és befolyásolja ma is. Jelen tanulmány elkészítését a legutóbbi „Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája, 'Biztonságos Magyarország egy változékony világban'” című stratégiai² dokumentum kiadása motiválta. A rendszerváltozás óta számos stratégiai (jellegű) dokumentum jelent meg, amelyek sajátos evolúciója és „életszerűsége/életképessége” is jelzi, hogy maga a stratégiai szemlélet is folyamatos fejlődésben, de legalábbis átalakulásban van. *(Az 1. sz. melléklet tartalmazza a nemzeti biztonsággal és védelempolitikával kapcsolatos, jelen írásban is hivatkozott releváns dokumentumokat.)*

A kérdés megközelítése két fő elemre épül: (1) egyrészt a stratégiai gondolkodás és a kapcsolódó stratégiai dokumentumok tartalmi és funkcionális megjelenítése, kompatibilitási vonatkozásai, (2) másrészt a rendészeti/rendvédelemi „elemek” megjelenítése, azok aránya viszonylatában. Ami e kettőt összekapcsolja, az a biztonság. A biztonság értelmezése is köthető az adott időszak politikai törekvéseihez, ami abban is kifejezésre jut(hat), hogy a biztonság, mint dinamikus viszonyrendszer értelmezésében a stratégiaalkotó mely szereplőket tart fontosnak, milyen szerepet szán nekik és ezt hogyan, milyen kontextusban jeleníti meg. *(Nem mellékes szempont a biztonság megközelítése sem, mert a globális világban a sokszor emlegetett „veszélymentes állapot” már nem értelmezhető.)*

A „nemzeti”, „biztonsági”, „stratégia” szóösszetétel is egy sajátos viszonyrendszerre irányítja rá a figyelmet. Az adott időszakban (stratégiaalkotás, a stratégia „futamideje”) mit értünk „hivatalosan” nemzet/nemzeti alatt, ennek milyen meghatározó szerepe van/lehet a stratégia tartalmi megjelenítésében, milyen üzenetet hordoz a stratégia a kialakuló helyzet kapcsán az érdekelt/érintett szereplők számára, s milyen a stratégia környezeti illesztése?

A „biztonsági” jelző is a környezethez való viszonyulásra utal, hogy a stratégiaalkotó mit/kit tart veszélyeztető tényezőnek, van-e ellenségkép, mi jelent fenyegetést és ezekkel szemben milyen megoldásokat kínál a stratégia, és mindezt hogyan kívánja egységes rendszerbe szervezni, milyen távlatokban gondolkodik és a kitűzött célokat hogyan/milyen áron kívánja elérni. A biztonság globális, regionális, nemzeti, lokális, szövetségi, szektoriális stb.

² A Kormány 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozata, Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról, „Biztonságos Magyarország egy változékony világban”.

értelmezése túl nagy teret ad a probléma megközelítéséhez, ami gyakran a „sokat markol, keveset fog” eredményhez (is) vezethet.

A stratégiaalkotó mindig a stratégiai koncepciót alátámasztó biztonság-megközelítést alkalmazza, amit ennek megfelelően jelenít meg. Ergo, ehhez „alakítja” magát a stratégiát (is).

Ha abból indulunk ki, hogy a stratégia arra (is) ad(hat) választ, hogy hol vagyunk most; „milyenek” vagyunk (mire vagyunk képesek) most; hova és mikor akarunk eljutni, akkorra milyenek legyünk (ambíció, kitűzött/elérendő képességi állapot/szint, kompetencia, kapacitás); s mindez milyen ütemezésben, hogyan, milyen ráfordítással történjen, akkor valóban formális stratégiai megközelítés történik. Lényegében ez lenne a stratégiaalkotás és a stratégiai tervezés alapja. E nélkül nem stratégia a stratégia! Ha kézbe vesszünk egy stratégiát/stratégiai dokumentumot, vagy annak nevezett bármely dokumentumot, akkor a fentieket célszerű keresni benne és a kérdésekre találni adekvát válaszokat.

A stratégia nem feladatterv! Sávokat, irányokat, időhatárokat, eszközöket, forrásokat jelöl meg. A megvalósítást (ideális esetben) egy másik stratégiai dokumentum tartalmazza: az akcióterv vagy cselekvési terv. Ha e kettő dokumentum összevonásra kerül, esetleg tartalmi keveredés is van köztük, akkor a stratégia önmaga csapdájába esik, mert már az első stratégiai szintű módosulás felborítja az eredeti elképzeléseket és a stratégiai szintre emelt feladatokat, ezért hozzájuk a forrásokat újra kell tervezni/biztosítani, azaz egy teljesen új stratégiára lesz/lenne szükség. A stratégiai irány és cselekvési sáv módosulása könnyebben lekövethető és a kivitelezés is ehhez igazítható. **A stratégia egy fontos „munkadokumentum”!**

A stratégiáknak mindig volt/van elnevezése, valamihez mindig kötődnek. A stratégiák elnevezésében alkalmazott jelzős szerkezetek sajátos hatást váltanak ki: egyrészt pozícionálnak, másrészt „üzennek”, de esetleg leplezhetnek is valamit. A címzett mindig pontosan tudja, hogy miről (is) szól a stratégia és kinek (is) szól.

A rövid bevezető után célszerű megnézni, hogy a címben alkalmazott jelzős szerkezet milyen jelentést tartalommal (is) bírhat? A továbbiakban a „biztonsági stratégia” elemzése az alap, olyan biztonsági stratégiáé, amely nemzeti keretek közt, nemzeti igényekre született.

1. Nemzeti-biztonsági-stratégia

1.1.Nemzeti

A nemzet fogalmának meghatározására és értelmezésére számos megközelítés, definíció létezik. A Kormány 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozatával kiadott, Magyarország Nemzeti

Biztonsági Stratégiája esetében egyértelműen Magyarország Alaptörvényének³ D) cikke a meghatározó. A nemzeti jelzőt (melléknévként) általában az egész nemzethez tartozó, az egész nemzetre vonatkozó, az egész nemzetet (meg)illető, a nemzetet, mint politikai egységet képviselő, jelképező helyzetekben alkalmazzák.

(Csak az a kérdés, hogy mikor, mit tekintünk nemzetnek?)

„Ha az alkotmányokban megjelenő nemzetfogalom használata felől közelítünk a többszintű alkotmányosság elméletéhez, akkor azt olyan, az államok identitását meghatározó kérdés felől szemléljük, amelyet közvetlenül nemzetközi vagy uniós standardok nem befolyásolnak. Mégis, a nemzetfogalom intézményesítése esetenként olyan problémákat vet fel, amelyek a többszintű alkotmányosság támasztotta követelményeket is érinthetik, például a származtatott antidiszkriminációs elvként értelmezett állami semlegességet, vagy a nemzetiségek státusát.”⁴

Tekintve, hogy a vizsgált időszakban két alkotmány is létezett, célszerű megjegyezni, hogy *„(...)az 1989-es alkotmány is elsődlegesnek a politikai nemzet koncepcióját fogadta el, addig az alaptörvény az alkotmányozó hatalom definiálásakor az etnikai nemzetfogalmat használja.”⁵*

A 2020. évi Nemzeti Biztonsági Stratégia kapcsán Csiki Varga Tamás és Tóth Péter kifejti, hogy *„A stratégia (...) – széles, kultúrnemzeti értelemben – az országban élő és külföldi magyarokat átfogóan tekinti a magyar nemzet részének (...). Sőt, a nemzeti szuverenitás központi szerepének erősítésével és a külföldi magyarok közjogi helyzetének változásával (a magyar állampolgárság megszerzésének 2011 óta fennálló kiterjesztésével) erősödött a nemzetértelmezés „politikai nemzet” jellege, ami az értékek és érdekek szintjén úgy jelenik meg, hogy a magyar kormány erősebb kapcsolatot kíván kialakítani a külföldi magyarokkal és szükség (például a kisebbségi jogok védelme) esetén helyzetükre is igyekszik közvetlen hatást gyakorolni.”⁶*

Hazánk 1999 óta NATO-, 2004 óta EU-, 2007-től teljes jogú Schengen-tag, emellett számos nemzetközi szervezetben is képviselteti magát. Mindez azért is lényeges, mert a nemzet, a nemzeti szuverenitás értelmezése a tagsági viszonyban érintett szövetségi viszonyrendszer normái által is befolyásolt (lehet).

³ Magyarország Alaptörvénye, (2011. április 25.) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (Letöltve: 2021.04.10.)

⁴ Majtényi Balázs: Alaptörvény a nemzet akaratából. In: Állam- és Jogtudomány • LV. Évfolyam • 2014 • 1. szám • pp. 77–96. (p. 77.) <http://real.mtak.hu/18123/1/2014-1-majtényi.pdf> (Letöltve: 2021.04.10.)

⁵ U.o. p. 96.

⁶ Csiki Varga Tamás – Tóth Péter: Magyarország új nemzeti biztonsági stratégiájáról, Stratégiai Védelmi Kutatóintézet ELEMZÉSEK, 2020/17 2020. június 04.

A globalizáció korában a klasszikus nemzetállami megközelítés keretei módosultak, ami a nemzeti megoldások egy részénél szűkíti a lehetőségeket. A nemzeti biztonsági stratégiákban a nemzeti megközelítés milyensége és a politikák leképzésének szinkronja és esetleges aszinkronitása a retorika szóvirágain túl rávilágíthat a stratégiai koncepció mélyebb értelmére, a (valós) szándékokra, a nyílt, deklarált, vagy egyéb célokra.

1.2. Biztonsági

A „biztonság” kifejezés mára a politika eszköztárának szerves részévé vált, az érvényesülési, befolyásolási mechanizmus egyik „ütőkártyája” lett, amely rendszerint csak a kitűzött politikai cél eléréséig bír kellő prioritással. *(A biztonság pragmatikusan csak integrált/komplex módon közelíthető meg és értelmezhető.)*

Amíg nincsenek tisztázva a *(biztonsággal összefüggő)* folyamatok, a *(biztonsági)* rendszerek természete nem kerül azonosításra, és a hálózatos megközelítés is sok esetben teljesen elhanyagolt, a (deklarált, elvárt, valós, idealizált, stb.) biztonsági igény erősödése az élet területén csupán az állami/katonai/rendészeti/bűnügyi *(s az ezzel sokak által azonosított rendőrségi)* tevékenységgel, a folyamatba nem illesztett látszatsmegoldásokkal, a kriminálpolitikai statisztikai zsonglörködéssel, a részleges/félbehagyott kivitelezésekkel, a hatásmechanizmusokat és a következmények vizsgálatát figyelmen kívül hagyó, sok esetben tudatosan mellőző, nem valós (vagy elmaradt) helyzetértékelésre alapozott döntésekkel kerül kielégítésre, és az elégedettségi szint is ignorálva van, addig nem beszélhetünk biztonságtudatosságról. **A biztonság mindennemű megközelítésekor a tudatosság meghatározó tényező.**

A globalizációval a biztonság dimenziói is átrendeződtek. Nagyon nehéz elkülöníteni a külső (országhatáron kívüli) és a belső (országhatáron belüli) dimenziót és természetesen nem azonos a belső, vagy belbiztonsági megközelítés sem. *(Ez egyéni és közösségi szinten is modellezhető, mert ha valakit a magánszférájában nem érintenek közvetlenül a veszélyek, a közösség biztonságával nem foglalkozik. Sajátosan jelenik meg a biztonság nemzeti és szövetségi viszonyrendszerének az értelmezése is, ami sok esetben a stratégiai keretek közt ellentmondásosan kerülhet felszínre.)* A biztonság esetében a folyamat és rendszerszemléletű megközelítés alapján egy eredményről, helyzetről, állapotról, elérni kívánt cél(állapot)ról beszélhetünk, amely a veszélyek, fenyegetések, kockázatok kezelése útján, a kialakított és működő biztonság-védelmi rendszer fenntartásával létrejött **dinamikus egyensúlyi állapotot** jelent. *„A biztonság alapvető egyéni, csoport, nemzeti és közösségi (szövetségi, föderációs, globális), általános érdek, érték, állapot vagy helyzet, értelmezhető viszonyrendszer, sajátos*

(állapot)cél, olyan kollektív, kooperatív „immateriális termék”, amely a veszélyek és a fenyegetések, a kockázatok tudatosan (hallgatólagosan) elfogadott, elviselt szintjén, érdekközvetítés és érvényesítés útján, szabályozott keretek közt, egyeztetett cselekvés, tudatos kooperáció útján jön létre és kerül szinten tartásra, azaz különböző érdekeket is artikuláló, csoport, nemzeti, közösségi, de szövetségi, föderációs (akár globális), biztonsági rendszerek kapcsolatrendszerének összességére épített, szövetségi/föderációs érdekekből is eredő, egyeztetett, a nemzeti érdek felett és alatt álló prioritásokat is integráltan/komplexen érvényesítő, kölcsönös bizalmat feltételező és megalapozó, koordinált politikai, gazdasági, diplomáciai, jogi, katonai, rendészeti/rendvédelmi és lakossági (civil), kulturális, vallási stb. tevékenység illetve (viszonyrendszer) magatartás/tevékenység eredménye”⁷

A biztonság egy kölcsönhatás pillanatnyi helyzetét tükröző állapotmutató, amely csak folyamatokra kivetítve értelmezhető. Sokan a bizonytalanságot a biztonság ellenpárjaként tüntetik fel, ami a folyamatszemplélet alapján nem fogadható el, ugyanis a biztonság elégedettség alapú, tolerálható állapot, ha ez nincs, akkor bizonytalanságról beszélünk, ami így a biztonság egy minőségi és mennyiségi állapotaként fogható fel. Nem keverendő és helyettesíthető a biztonsággal a biztonságérzet fogalma. *(Ez esetben a szubjektív és objektív biztonság kérdésével és értelmezésével állunk szemben.)* Gyakran keveredik a biztonság és a biztonságpolitika fogalma. „A biztonságpolitika azon politikai célok, stratégiák és eszközök összessége, amelyek egyik oldalról a béke megőrzését, a háborúk megakadályozását, másik oldalról viszont a fenyegetések és veszélyek elleni fellépéshez, az ország megvédéséhez szükséges feltételek megteremtését szolgálják.”⁸

A fenti biztonságpolitikai fogalom a kompaktsága ellenére azonban néhány ellentmondásra (is) ráirányítja figyelmet: minden országnak van valamilyen néven nevezett Alkotmánya (alaptörvény). A társadalmi berendezkedésnek ez az alapja. Minden országnak (szövetségnek) van deklarált általános politikája, amelyből a különböző területek/ágazatok szakpolitikája „levezethető”. Ezek a szakpolitikák érinthetnek csak egy területet, de lehetnek átfogó, ágazati jellegűek is. A szakpolitikák alkotják a stratégiai koncepciók alapját, amelyekből a stratégiák „keletkezhetnek”. Ergo, a stratégiák a politikákból vezethetők le, tehát a fenti definícióban megjelölt „stratégiák és eszközök” már a politika szintje alatti, származtatott kategóriák.

Gyakran olvasható, hogy a béketeremtés és a békefenntartás mintájára hivatalos dokumentumokban is elhangzik a „biztonságteremtés” és a „biztonságfenntartás” kifejezés. A

⁷ A Szerző által alkotott definíció.

⁸ Gazdag Ferenc – Remek Éva: A biztonsági tanulmányok alapjai. Studia universitatis communia. Dialóg Campus Kiadó Budapest, 2018. ISBN 978-615-5845-88-8 (elektronikus), ISSN 2560-0222 (18.old.)

folyamat és rendszerszemléletű megközelítés alapján a biztonság „teremtése” csak retorikai szinten értelmezhető, bár szerepel a „Rendészettudományi Szaklexikonban” is a rendészet címszónál.⁹ Ha biztonságot dinamikus viszonyrendszerként közelítjük meg, mint a rendszerműködés outputját és a folyamatok tükrében értelmezzük, akkor bár lehet statisztikai mutatókkal is alátámasztott pillanatnyi „biztonsági” állapotot produkálni, de mint folyamat, hosszabb távon nem releváns. **A biztonsági állapot befolyásolása a viszonyrendszer átalakításával érhető el.** A biztonság és a védelempolitika egy szinten kezelése is megfigyelhető a stratégia dokumentumokban, ami sok esetben téves következtetésekhez is vezethet. A biztonságpolitikákban továbbra is jellemző a szektoriális megközelítés (politikai, gazdasági, katonai, társadalmi, környezeti, informatikai, megjegyzendő, hogy az első három sorrendje időnként változni szokott). Emellett a területi biztonság, a megelőző és „funkcionális” biztonság, a transznacionális biztonság és az átfogó biztonság kifejezésekkel találkozhatunk. A biztonságpolitika és a biztonsági stratégiák által sugallt megközelítések direkt vagy indirekt módon a biztonságiasítás (*securitization*) veszélyét is előidézhetik. *(A fenti téma részletes kifejtése terjedelmi okok miatt jelen tanulmányban nem célszerű, a figyelemfelhívás az alábbiakban tárgyalandó téma miatt viszont relevánsnak tekinthető.)*

1.3. Stratégia

A stratégia attól (is) stratégia, hogy megfelel a stratégiákkal szemben támasztott alaki, formai, tartalmi követelményeknek. A stratégiák kellő megalapozottság, „politikai levezethetőség”, pozicionálás és elfogadottság nélkül nem hatékonyak és nem hatásosak. *(De az sem szerencsés, ha a címében „stratégiának” nevezett dokumentum esetében hangsúlyozásra kerül, hogy egy „stratégiai dokumentumról” van szó.)* A nyilvánosságra hozott stratégiai dokumentumok rendszerint csak azt a tartalmat jelenítik meg, amit a stratégiaalkotó, illetve a dokumentum kiadásra jogosult szerv, vagy személy hatáskörénél fogva arra alkalmasnak, fontosnak és célkompatibilisnek tart, sőt, mindig olyan formában, hogy az ne adjon alapot téves következtetésekre. *(Ez nem mindig szerencsés megoldásokat tükröz.)* A stratégiáknak mindig van egy „mögöttes” szándéka is, s ez az, ami nem nyilvános. A stratégiai gondolkodás katonai gyökerei ugyan megmaradtak, de napjaink stratégiai gondolkodásában az üzleti/vállalkozói/marketing elemek egyre nagyobb szerepet kapnak és ez tetten érhető a

⁹ Rendészettudományi Szaklexikon, Dialog Campus Kiadó, Budapest, 2019. Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft. – Ludovika Press, ISBN 978-963-531-100-2 (nyomtatott); ISBN 978-963-531-093-7 (PDF); ISBN 978-963-531-092-0 (ePUB)

biztonsági, védelmi, katonai, rendészeti stratégiai dokumentumokban is. Sok esetben a stratégiai dokumentumok olvasója nem is gondolja, hogy egyfajta biztonsági marketing mix-szel áll szemben, azaz *azon marketingeszközöknek az összességével, amelyek egy adott cél/célrendszer megvalósítása érdekében felhasználásra kerülnek egy meghatározott területen. A marketing mix-et „P” -kel és „C” -kel szokták jellemezni. (Az angol szavak kezdőbetűi.) A marketing mix kifejezést E. Jerome McCarthy¹⁰ nevéhez szokták kötni (bár nem ő használta először), de a Michigan-i Egyetem professzoraként 1960-ban írta le először a 4P kifejezést összekapcsolva a marketing mix-szel. A 4P: Product=termék, Price=ár, Place=értékesítés, termék elhelyezés, Promotion= hirdetés, reklám. Ez később kibővült 7P-re: People=emberi tényezők, Physical Evidence=Környezeti és tárgyi elemek, Process= folyamat. Létezik még egy +P: Performance= teljesítmény, ami a szolgáltatások minőségére és az állandó teljesítménykritériumokra utal (ez utóbbi relevánsan nem jelent még meg a magyar nemzeti stratégia dokumentumokban, értsd: szolgáltatás). A 4C: Consumer wants and needs=fogyasztói igény, Cost=költség, Communication=kommunikáció, Convenience=kényelem.¹¹ A fentiek azért kerültek vázlatosan bemutatásra, mert a napjainkban készült nem marketing és nem üzleti stratégiákban is megjelennek –hol burkoltan, hol nyíltan - ezek az elemek. Más az üzleti, marketingstratégia és más a stratégiai marketing. Mindkét terület erősen érezteti a környezeti hatását. A marketing világában szállóigévé vált Mintzberg¹² állítólagos mondása: „Ha a marketingen van 4P-je, a stratégiaalkotásnak miért ne legyen legalább annyi?!” Megalkotta az 5P-t: (1) Pasture=a kialakult helyzet, (2) Plan=mit akarunk? (3) Ploy=csel, trükk a cél érdekében. (4) Perspective=a jövő értelmezése. (5) Pattern=minta, amit követünk. És ezek is kiegészültek egy + P-vel= Patin=a megtett út. Mintzberg logikája nem mindig érhető tetten a biztonsági stratégiákban. A 2.2. pontban utalás történt arra, hogy a stratégiák „levezethetősége” klasszikusan hogyan történhet. A klasszikus stratégiaalkotás és tervezés az elmúlt negyedszázadban átalakult. A felgyorsult folyamatok gyors megoldásokat igényelnek, ezért a „stratégiai távlatokat” az intézményrendszerek igyekeznek lerövidíteni, aminek megvannak a maga, sokszor utólag nehezen korrigálható következményei.*

¹⁰ McCarthy E.J.: Basic Marketing: A Managerial Approach. Publisher, R.D. Irwin, 1960. Original from, Indiana University.

¹¹ Marketing mix, 4P és 7P – mit jelent és miért kell ismerni? 2017. Marketing21.

<https://marketing21.hu/2017/01/15/marketing-mix-4p-es-7p-2/> (Letöltve: 2021.01.23.)

¹² Mintzberg, Henry: The Strategy Concept 1.: Five P-s for Strategy, California Management Review Vol.30. 1; Fall 1987; ABI/INFORM Global, pp. 11-24, © 1987 by the Regents of the University of California. Reprinted by permission of the University of California Press.<http://courses.ce.metu.edu.tr/wp-content/uploads/sites/62/2017/10/Mintzberg-5Ps-for-Strategy.pdf> (Letöltve: 2021.01.23.)

A tervezési időtávok nem mindig fedik le a szükséges teljesítési/megvalósítási időtartamokat, hanem gyakran a politika, a gazdaság vagy valamilyen érdek által vezéreltek, befolyásoltak. (Vagy egyszerűen „csak” forrásbiztosítási kényszer alatt állnak.) A hazai stratégiai tervezésben is markáns szabályozási változások figyelhetők meg.

A 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a korábbi hármas (stratégia-taktika-végrehajtás, vagy központi-regionális/területei-helyi szintek közti) határokat és az időtávokat módosította, de a korábbi intézményi/szervezeti működtetési struktúrát erre nem minden esetben tette alkalmassá. Ez számos értelmezési kérdést vet fel a klasszikus stratégiai megközelítéssel összevetve. Mindez tükröződik a 2010 után készült stratégiákban is.

Ezt követően tekintsük át a releváns stratégiai dokumentumok rendészeti/rendvédelmi vonatkozásait.

(Megjegyzés: a különböző nemzeti stratégiai dokumentumok kibocsátási időpontjához a könnyebb értelmezés érdekében az aktuális kormányzati időszakok is felsorolásra kerülnek: (1)1990.05.23.-1993.12.12.= Antall-kormány; (2)1993.12.21.-1994.07.15.= Boross-kormány; (3)1994.07.15.-1998.07.06-08.= Horn-kormány; (4)1998.07.08.-2002.05.27.= I. Orbán-kormány; (5)2002.05.27.-2004.09.29= Medgyessy-kormány; (6)2004.10.04.-2006.06.09.= I. Gyurcsány-kormány; (7)2006.06.09.-2009.04.14.= II. Gyurcsány-kormány; (8)2009.04.16.-2010.05.29.= Bajnai-kormány; (9)2010.05.29.-2014.06.06.= II. Orbán-kormány; (10)2014.06.06.-2018.05.18.= III. Orbán-kormány; (11)2018.05.18-202x= IV. Orbán-kormány. Forrás: saját gyűjtés)

2. Nemzeti biztonsággal összefüggő stratégiai dokumentumok rendészeti/rendvédelmi vonatkozásai

A rendészeti/rendvédelmi vonatkozások kimutatásának legegyszerűbb módja az (is) lehetne, hogy megszámoljuk, hogy hányszor fordulnak elő a fenti kifejezések, vagy azok jelzős változatai egy anyagban. Azonban sok esetben csak (tartalmi) utalás van rájuk, konkrét nevesítés nélkül. Lehet szűkebb vagy bővebb megközelítés is. A külső és belső biztonság értelmezése, a veszélyek felsorolása és azok elhárítási módja is utalhat a rendészetre/rendvédelemre, anélkül, hogy azokat konkrétan nevesítené a dokumentum szövege. Fontos elem a szövegkörnyezet és a gondolatmenet következetessége is. Ha a nemzeti és a szövetségi érdekek egyazon dokumentumban külön-külön prioritásként jelennek meg, mintegy kizárva vagy párhuzamosítva a másikat, majd ez az eltérés nem kerül feloldásra a dokumentumban, akkor zavar jelenik meg a stratégiai gondolatmenetben. Előfordulhat, hogy a stratégiai, a taktikai és a végrehajtói szintek vegyesen jelennek meg az anyagokban, az

elemzések „elegyednek” a stratégiai irányokkal és visszatérően dominál a direkt „feladatosítási” szándék és visszatérően beemelésre kerül az aktuálpolitika is. A rendszerváltozást követően négy olyan stratégiai dokumentum került kiadásra, amelyek a tanulmány címével összhangban vannak. Emellett a nemzetközi szervezetek és az EU által kibocsátott stratégiai anyagok is fontos szerepet játszhatnak a folyamatok értelmezésében. Ez is érdekes kérdéseket vet fel, mert pl. egy adott EU-s dokumentum jogszabályilag beemelésre kerül a magyar jogrendbe, de a stratégiai dokumentumokban ez nem mindig ugyanúgy tükröződik vissza. A környezeti illesztés problematikája is visszatérő kérdéseket vet(het) fel.

2.1. A 11/1993. (III. 12.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelveiről

A rendszerváltozás utáni (*Antall-kormány*) első olyan stratégiai dokumentumról van szó, amely a korábbi szövetségi rendszertől függetlenül, deklaráltan nemzeti keretek közt határozta meg a nemzeti biztonsággal összefüggő (új) alapelveket. Biztonságpolitika szerepel a címben, de a védelempolitika, a katonapolitika, a belső biztonság (egyres) elemei is azonosíthatók a dokumentumban. A célok négy területet ölelnek fel: *„(1) a Magyar Köztársaság független, szuverén államiságának és területi épségének védelmét; (2) a Magyar Köztársaság belső stabilitását, beleértve a demokratikus intézmények és a piacgazdaság zavartalan működését; a politikai, polgári, emberi jogok - köztük a vallási, etnikai, nemzeti és egyéb kisebbségek jogainak - teljes érvényesülését; a Magyar Köztársaság területén élők élet-, vagyon- és szociális biztonságát; (3) a Magyar Köztársaság nemzetközi gazdasági, politikai, kulturális és egyéb kapcsolatait, együttműködése megszervezésének feltételeit; (4) a nemzetközi béke fennmaradását és az európai stabilitás erősítését.”*

A stratégiai dokumentum önmeghatározása: Bár deklaráltan a biztonságpolitikai alapelvek kapnak egyértelmű prioritást a cím szerint, de a biztonságpolitika, a védelmi és a katonai szemlélet (deklarált elvek) egy dokumentumban kerültek megfogalmazásra.

A biztonság értelmezése: **A dokumentum egyfajta, a megváltozott politikai, gazdasági, katonai stb. környezetnek szánt hosszú távú politikai üzenetként fogható fel.** Az utolsó mondatban kinyilvánításra kerül: *„A fegyveres erőknek az ország kül- és belpolitikai érdekeivel összhangban, az ország védelmét kor- és szakszerűen kell szolgálnia, alkotmányos felügyelet, vezetés és irányítás alatt.”* (A katonai biztonsági szemlélet egyértelműen érvényesül.)

A rendészet/rendvédelem helye és szerepe: A dokumentum szövegében nem szerepel a rendészet/rendvédelem kifejezés, a rendőrség sem, de *„a magyar biztonság komplex tényezői a klasszikus elemek mellett - így a politikai, gazdasági, katonai, környezeti, humanitárius-ember*

jogi - olyan újakkal egészültek ki, mint a nemzetközi szervezett bűnözés, immigráció, menekültprobléma. Ezek közvetlen kihatással vannak az ország belső biztonságára is.” emellett a belső biztonságot is veszélyeztető tényezők (is) felsorolásra kerülnek, amelyek később különböző stratégiai dokumentumokban ismét feltűnnek.

Folyomány: A kormány köteles a biztonságpolitikai feladatok végrehajtásáról legalább évente egy alkalommal beszámolni az Országgyűlésnek.

2.2. A 27/1993. (IV. 23.) OGY határozat a Magyar Köztársaság honvédelmének alapelveiről

(A 11/1993. (III. 12.) OGY határozatot követően rövid időn belül (*Antall-kormány*) került kiadásra. Felmerül a stratégiai dokumentumok közti hierarchia sajátos értelmezésének megnyilvánulása. Bár honvédelmi alapelvekről van szó, a biztonságpolitikai, katonai és védelmi alapelvek is megjelennek. Ekkor még Magyarország nem volt NATO-tag, az EU-csatlakozási szándék is később vált konkréttá, ugyanakkor az önerőre támaszkodás egyfajta üzenatként is felfogható a biztonság értelmezése vonatkozásában.

A stratégiai dokumentum önmeghatározása: *„A Magyar Köztársaság honvédelmének alapelvei” a széles értelemben vett biztonságpolitika keretein belül, annak elveivel és célkitűzéseivel összhangban, meghatározza az ország védelmét szolgáló honvédelmi politika alapelveit és céljait. A megváltozott nemzetközi körülményekhez, az országot fenyegethető jövőbeli veszélyekhez igazodva körvonalazza az önálló nemzeti alapokra épülő honvédelmi politika stratégiáját, a katonai és nem katonai védelmi szervezeteket magában foglaló honvédelmi rendszert, a fegyveres erőkre vonatkozó követelményeket, a haderő alkalmazásával, fejlesztésével, felkészítésével és ellátásával összefüggő legfontosabb feladatokat.*” A fenti idézetben szerepel a „honvédelmi politika stratégiája” kifejezés, amely a klasszikus stratégiai megközelítés szerint félre (is) érthető és gyakran nehezen értelmezhető.

A biztonság értelmezése: A honvédelmi politika alapelvei és céljai fejezetben kerül kifejtésre, hogy a honvédelmi politika védelmi jellegű, Magyarország egyetlen országot sem tekint ellenségnek és nincs kialakított ellenségképe. **A megfelelő védelmi képességének fenntartásában Magyarország alapvetően saját erejére, saját véderejének képességére és elszántságára, az állampolgárok támogatására és áldozatkészségére épít.** Mindazonáltal az ország biztonságának szilárd garanciáját hosszabb távon csakis a sokoldalú együttműködés intézményes keretei között, illetve a hasonló célokat követő államokkal való erős politikai, gazdasági és katonai szövetségtől remélhető. A Magyar Köztársaság honvédelmi rendszere átfogja és szükség szerint aktivizálja az ország védelmi potenciálját: a fegyveres erőket és

rendvédelmi szerveket, a gazdaságot, a lakosságot, az államvezetést és a közigazgatást. Többször említésre kerülnek a polgári védelmi szervezetek.

A rendészet/rendvédelem helye és szerepe: a honvédelmi rendszer részét képezik, de külön nevesítésre kerülnek a polgári védelmi szervezetek is.

Folyomány: A kormány a honvédelmi politika megvalósításáról, a magyar fegyveres erők felkészítéséről, állapotáról és fejlesztéséről legalább évente egy alkalommal számoljon be az Országgyűlésnek.

2.3. 94/1998. (XII.29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről

A stratégiai dokumentum akkor készült (*I. Orbán-kormány*) amikor az EU-csatlakozási szándék már deklarációra került, meghatározásra kerültek a csatlakozási felkészülés elemei, 1999-ben Magyarország NATO-tagállam lett. A cím és a tartalom összhangban van, bár markáns katonapolitikai elemek is megjelennek az anyagban.

A stratégiai dokumentum önmeghatározása: A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai alapelveinek az újrafogalmazása. (Megfelelési szándéknak az új helyzet szerinti deklarációja, az előző kormányzati ciklusban megkezdett tevékenység „helyzethez igazítása”.)

A biztonság értelmezése: *„A Magyar Köztársaság a biztonságot átfogó módon értelmezi, amely a hagyományos politikai és katonai tényezőkhöz túl magába foglalja a széles értelemben vett biztonság egyéb - gazdasági és pénzügyi, emberi jogi és kisebbségi, információs és technológiai, környezeti, valamint nemzetközi jogi - dimenzióit is. A globális kihívások, a nemzetközi politikai-gazdasági kölcsönös függőség, a technológiai fejlődés világában az euro-atlanti térség biztonsága oszthatatlan.”* A Magyar Köztársaság egyetlen államot sem tekint ellenségének, a nemzetközi politika valamennyi szereplőjét, akik a nemzetközi jog alapelveit betartják, partnereként kezeli. A Magyar Köztársaság biztonságát két alapvető pillérré építi: egyfelől nemzeti önerejére, másfelől az euro-atlanti integrációra és a nemzetközi együttműködésre. A Magyar Köztársaság biztonságpolitikai céljait elsősorban a külpolitika, a gazdaságpolitika és a védelempolitika útján érvényesíti.

A rendészet/rendvédelem helye és szerepe: A kockázatok elemzése kapcsán megjelennek olyan elemek, amelyek rendészeti/rendvédelmi vonatkozással is bírnak (gazdasági, pénzügyi és társadalmi válságok, az etnikai és vallási feszültségek, a terrorizmus, a szervezett bűnözés, az illegális kábítószer- és fegyverkereskedelem, a demográfiai feszültségek, a tömeges migráció és a nagyfokú környezeti ártalmak). Elvárás a Magyar Köztársaság területén élők élet, vagyon-

és szociális biztonságának érvényesülése, a nemzeti vagyon megőrzése. A honvédelem rendszerében a polgári védelem kerül említésre. A kihívások és kockázatok kezelése terén (kiemelten a nemzetközi szinten) megemlítésre kerülnek a belügyi, környezet- és katasztrófavédelmi, valamint „más érintett szervek”.

Folyomány: A kormány a felelős a nemzeti biztonsági stratégia és a nemzeti katonai stratégia kidolgozásáért, azok szükség szerinti felülvizsgálatáért, valamint a belőlük fakadó feladatok végrehajtásáért.

2.4. A Kormány 2144/2002. (V. 6.) Korm. határozata a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról „Biztonság az új évezredben – a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiája” (Határozatok Tára, 2002/16. sz. 298-307. old)

A stratégiai dokumentum a kormányváltás „finisében” készült, és az I. Orbán-kormány által 3 héttel az új (Medgyessy) kormány hivatalba lépése előtt került – kormányhatározattal - kiadásra, hivatkozva az 1998-as ötpárti támogatásra. Egy koncepciózusan megfogalmazott, pragmatikusan tagolt, átfogó és kiterjesztő jellegű, a döntési hierarchiákat időnként nem elkülönítő, determináló célzatú („jól csomagolt”) anyagról van szó.

A stratégiai dokumentum önmeghatározása: „Az alapelvekre, valamint a NATO 1999-ben elfogadott Stratégiai Koncepciójára épül a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiája, amelynek rendeltetése, hogy a nemzeti értékek és érdekek, valamint a nemzetközi környezet és adottságok alapján megfogalmazza az országot érő biztonságpolitikai kihívásokat, illetve mindezek alapján meghatározza a magyar biztonságpolitika stratégiai feladatait. (A 94/1998.(XII.29.) ötpárti támogatással elfogadott OGY határozatra hivatkozik az alapelvek vonatkozásában. Ezt tekinti a jogszerűség mellett a legitimálás alapjának.)

A biztonság értelmezése: „A biztonság átfogó értelmezésével párhuzamosan jelentősen bővült a biztonsági kockázatok köre is.”(..) „Ugyancsak új jelenség, hogy a korábban egyértelműen belbiztonsági körbe sorolt jelenségek – szervezett bűnözés, kábítószer-kereskedelem, terrorizmus – egyre inkább nemzetközi dimenziót kapnak, ugyanakkor kihatnak a biztonságpolitika területére. A NATO-tagsággal és az európai integrációval kiszélesedett az ország biztonságpolitikai mozgástere, és minőségileg új szintet ért el.” „A biztonság oszthatatlan: Magyarország biztonsága elválaszthatatlanul kötődik szűkebb és tágabb környezetének és szövetségeseinek a biztonságához.”

A rendészet/rendvédelem helye és szerepe: A biztonság fenntartásában nem nélkülözhetők a **hatékony** fegyveres erők és a **rendvédelmi szervek**. „Jellemző tendencia a külső és belső kockázati tényezők közötti, korábban élesen meghúzható választóvonal elmosódása és

bizonytalanná válása.” A stratégiai dokumentum 1-3. pontjában és azok alpontjaiban a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendvédelmi szervek többször is említésre kerülnek. (pl. válságkezelés, az országhatárokon átnyúló fenyegetések, szervezett bűnözés, fegyver- és kábítószer kereskedelem, terrorizmus, illegális és tömeges migráció, információs társadalom kihívásai, természeti és civilizációs veszélyek, belső társadalmi átalakuláshoz köthető negatív jelenségek, feketegazdaság, korrupció). A polgári védelmi szervezet és tevékenység visszatérő elem. Az anyag végén szó van a határőrség kettős rendeltetéséből fakadó sajátos szerepéről.

Folyomány: *„A biztonsági stratégia megvalósításának eszközei és területei, ágazati stratégiák.” (...)* *„A nemzeti biztonsági stratégiára épülve készülnek el azok az ágazati stratégiák – többek között külpolitikai, katonai, nemzetbiztonsági, gazdasági-pénzügyi, informatikai és információvédelmi, szociálpolitikai, katasztrófavédelmi vagy környezetvédelmi területen -, amelyek az átfogóan értelmezett biztonság területén határozzák meg a teendőket.*

2.5. A Kormány 2073/2004.(IV.15.) Korm. határozata a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról (Határozatok Tára, 2006/15. sz. 207-219. old.)

A 2004-ben kiadott nemzeti biztonsági stratégia jól tükrözi az időszak sajátosságait. Nagy lehetőségek – a lehetőségek elmulasztása, vagy csak részben történő - kihasználása. Maga a stratégiai dokumentum az előzőhöz képest minimális hozzáadott értéket tartalmaz, amit igen, az is inkább aktuálpolitikai értékű. A rendészet/rendvédelem vonatkozásában lehetőség nyílt volna a stratégiai alapú tervezés, gondolkodás, szervezeti kultúrába illesztésére, a hosszú távú megoldások preferálására. A nemzeti biztonsági stratégia ágazati lebontása olyannyira részben és kifogásolható módon valósult meg, hogy hatása ma is detektálható. A folyamatjelleg hangsúlyozása sem javíthat a megítélésen.

A stratégiai dokumentum önmeghatározása: *„A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozata hosszabb távra meghatározza az ország biztonság- és védelempolitikájának alapjait. A nemzeti biztonsági stratégia elfogadásával és a nemzeti katonai stratégia kidolgozására vonatkozó konkrét feladatszabással a Kormány e kötelezettségnek tesz most eleget.” (...)* *„A nemzeti biztonsági stratégia épít a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2144/2002. (V. 6.) Korm. határozatra, a biztonsági környezet értékelése, az érdekek megfogalmazása, valamint a célok, feladatok és eszközök meghatározása ugyanakkor tükrözi az elfogadása óta történt változásokat, elsősorban a NATO-tagságból és EU-csatlakozásból adódó integrációs teendőket.”*

A biztonság értelmezése: „Az átrendeződő nemzetközi rendszer sajátossága, hogy abban egyszerre vannak jelen a hagyományos biztonsági kockázatok és az új, gyakran globális megjelenésű vagy kiterjedésű fenyegetések. Az új típusú fenyegetések és kihívások változatosabbak, kevésbé láthatók és előre jelezhetők. Jellemző tendencia a külső és belső kockázati tényezők közötti határvonal elmosódása.” Az előző stratégiához képest csak a határon túli magyarsághoz való viszonyrendszer megfogalmazásában van eltérés.

A rendészet/rendvédelem helye és szerepe: A 2002. évi Nemzeti Biztonsági Stratégiához hasonlóan jelenik meg a rendészet/rendvédelem biztonsági rendszerben betöltött szerepe „**Az illegális migráció elsősorban rendészeti kérdésként jelentkezik. A schengeni csatlakozást követően a külső – elsősorban szárazföldi – határok fokozott védelme a magyar határőrizeti szervek és a bevándorlási hivatal hatékonyabb együttműködését követeli meg. A schengeni együttműködéshez történő csatlakozással párhuzamosan az uniós támogatások hatékony felhasználásával korszerű és biztonságos határigazgatási rendszert kell kiépíteni. A migrációval – az illegális migrációval is – együtt járó biztonsági kérdéseket nemzetközi együttműködés keretében kezeljük, kiemelt figyelemmel a nemzetközi szervezett bűnözés visszaszorítására és a terrorcselekmények megelőzésére, megakadályozására. Migrációs politikánk kialakításában különös hangsúlyt kapnak a környező országokban élő jelentős számú magyar kisebbséggel kapcsolatos sajátos szempontok.**” A rendészeti/rendvédelmi biztonsági szerepvállalás terén a korábbi stratégiához képest csak megfogalmazás-beli eltérések találhatók.

Folyomány: a honvédelmi miniszter a katonai stratégia, **a belügyminiszter a rendvédelmi, a migrációs és a katasztrófavédelmi stratégiák**, a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter a nemzetbiztonsági és a terrorizmus elleni küzdelemmel foglalkozó stratégia, a gazdasági és közlekedési miniszter és a pénzügyminiszter a gazdasági-pénzügyi, az ifjúsági, családjogi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter a szociálpolitikai, a környezetvédelmi és vízügyi miniszter a környezetvédelmi, az informatikai és hírközlési miniszter az informatikai és információvédelmi, az oktatási miniszter a humán erőforrás-fejlesztési stratégia, a nemzeti kulturális örökség minisztere a kultúra stratégiájának összehangolt, az érintett tárcák bevonásával 2005. december 31-ig történő elkészítésére kapott felhívást azzal, hogy a stratégiák tervezetét a Nemzetbiztonsági Kabinet előzetes véleményét követően, jóváhagyásra a Kormány elé kell terjeszteni. (Megjegyzés: az EU-csatlakozás turbulens folyamata, a politikai egyeztetések nehézségei az ágazati stratégiák vonatkozásában sajátos helyzetet teremtettek, a rendvédelmi stratégia ugyan elkészült, de nem került elfogadásra, helyette egy „rendészeti” stratégia kidolgozása indult meg, a migrációs és katasztrófavédelmi stratégiák ágazati jellege

intézményi irányba mozdult el és testületi stratégiai anyagként lett elfogadva. Az ágazati stratégiák kidolgozására hatással volt 1086/2005. (VIII. 24.) Korm. határozat, valamint a 1076/2004.(VII.22.) kormányhatározat az Európa Terv (2007-2013) kidolgozásának tartalmi és szervezeti kereteiről szóló 4. pontja, azaz „Országstratégia+ készítése, a 8. pontja kiemelten fontos horizontális területek integráló funkciójának erősítése érdekében Biztonság Stratégia elkészítését írta elő. Ez sem készült el. Ehelyütt célszerű megemlíteni, hogy az EU-csatlakozással mint lehetőséggel együtt, számos mulasztás is történt. **Megvolt a lehetősége, hogy elkészüljön egy rendvédelmi stratégia, de...**

2004-ben a rendvédelmi és a biztonság stratégiák kidolgozása – a központi szintű stratégiaalkotás mellőzésével - megkezdődött. Rendhagyó módon a BM az országos hatáskörű szervekre bízta a kidolgozást. A koordináció formális volt, érdemi BM-elképzelés nem került ismertetésre. A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2004. (IV. 15.) Kormányhatározat alapján elkészült a „Magyar Köztársaság Rendvédelmi Stratégiája” című stratégiai dokumentum-tervezet. A kidolgozási határidőre kész lett, de ezt követően 2007 végéig nem született döntés az elfogadásáról, megfelelő döntésképes fórum sem foglalkozott vele, az időközbeni koncepciótlan átdolgozási és átszerkesztési igények eklektikus erőltetése az idő múlásával az eredeti szándékot is teljesen átformálták. Ezzel párhuzamosan is érzékelhető volt az általános koncepció-hiány a BM részéről, ugyanis a 1076/2004. (VII. 22.) Kormányhatározat az Európa Terv (2007-2013) kidolgozásának tartalmi és szervezeti kereteiről - című jogszabály alapján „Biztonság stratégiát” kellett volna készíteni 2005. szeptember 30-ig, majd december 31-ig, összhangban más stratégiai dokumentumokkal. A vitaanyag ez esetben is elkészült (az országos hatáskörű rendészeti/rendvédelmi szervek képviselői ezt is kidolgozták), de az Európa Tervben a biztonság pozicionálása (politikai indíttatású) „megtakarításra” hivatkozva a „fenntarthatóság” részévé vált. A koncepció kényszerű nélkülözése folytán egyértelművé vált, hogy az ágazati stratégiák – horizontális stratégia lévén – a tárcakereteket átlépik, a koordinációs szerepet a BM nem vállalta fel, a felelősséget senki sem vette magára és az adott pillanatokban felelős döntések sem születtek. (Ez együtt túl soknak bizonyult.) Ehelyett formális, bürokratikus megközelítéssel a „van fontosabb érdek” elv érvényesült. A rendvédelmi stratégia BM-en kívüli kezdeményezésre, de hallgatóságos BM egyetértéssel fokozatosan „átalakult” rendészeti, a biztonság stratégia pedig a koncepciózus elhallgatás tárgyává vált. A „rendészeti stratégia” kormányzati ciklushoz igazodóan (4 év), a továbbiakban stratégiai tervezéssel addig nem foglalkozó, de a tudományos életben ismert szakírók általi „tudományos” megközelítéssel, már meglévő anyagokra támaszkodva készült. Az eredeti kidolgozók mellőzésével, ismert elméleti „szakemberek” kerültek bevonásra. Végül

is egy „...*álágazati stratégiai dokumentum, készült a 2006. szeptember-októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendzavarásokkal és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos eseményekről készült vizsgálati jelentés alapján végrehajtandó feladatokról szóló 1013/2007. (III. 13.) Korm. határozat 4. pontja alapján.*”¹³ A dokumentumba már kódolva lettek a „hogyan nem” elemei. Az aktuálpolitikai érdekek 2010-ben (!) húzták meg a gondolkodás határát, így valódi stratégia nem is születhetett. Ez az alábbiakból is kiolvasható: „...*A Rendészeti Stratégia szervi hatálya az igazságügyi és rendészeti miniszter által a rendészeti szakállamtitkár útján felügyelt szervezetekre, míg személyi hatálya a felügyelt szervezeteknél alkalmazásban álló személyekre terjed ki. Az idegenrendészeti és a büntetés-végrehajtási szakterületre a Rendészeti Stratégia azért nem alkalmazandó, mert előbbi tekintetében a Migrációs Stratégia (tervezet), utóbbi esetében pedig a Társadalmi Bünmegelőzés Nemzeti Stratégiája, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának intézményi stratégiája, illetve a Magyar Köztársaság Rendvédelmi Stratégiájáról szóló tervezet fogalmaz meg célokat.*”¹⁴ Leszűkültek a határidők, a szereplők köre és ezzel teljességgel eltűnt az ágazati jelleg is. Ehhez csak az egykori humorista, A. Rajkin gyakori mondása társítható: „Valami van, de nem az igazi...” Intermezzo-ként a kormány a 1061/2006 (VI. 15.) az államreform előkészítésével és megvalósításával összefüggő egyes szervezeti és személyi kérdésekről szóló kormányhatározatával felállította az Államreform Bizottságot, melynek feladata volt a közigazgatásra vonatkozó államreform elemzése és értékelése szakmai, illetve politikai szempontok szerint. (...) „*a közigazgatási szervek, miután kidolgozták saját reformjavaslataikat, azokat meg kellett küldjék a bizottságnak. Reformok, szabályozási tervek csak az Államreform Bizottság jóváhagyásával kerülhettek a Kormány elé. A határozat szerint az ÁRB a „kormány javaslattevő, véleményező és döntés-előkészítő szerve”, fenntartója a Miniszterelnöki Hivatal, felügyeleti szerve a kormány.* Az történt ugyanis, hogy egy formálisan korrekt megoldás született, de az output már a sajátos rendszerműködés miatt torzult. Az egyoldalú, (vulgár)fiskális-alapú megközelítés, a közösségi elvárásoknak való deklarált megfelelési kényszer, a „konvergálódás” preferálása a megszorítások irányába mozdult el. Reformjavaslatokat várt a kormány egy, a reformokat behatároló irányvonal (politika/szakpolitika) nélkül, s ezt a kormányprogram és a kormánybiztosok rendszere sem pótolhatta. Papíron/számítógépen létezik egy „rendészeti stratégia”, amelyet a Rendőrség Tudományos, Technológiai és Innovációs Tanácsa (RTTIT)

¹³ Rendészeti stratégia. <http://jogalkotas.hu/drupal/node/1401> (2010.02.23-i letöltés).

¹⁴ Rendészeti stratégia. [rendeszet_startegia_kormanyra_2007_11_20_vegleges.doc](http://www.kormany.hu/rendeszet/rendeszet_startegia_kormanyra_2007_11_20_vegleges.doc), (közzététel. 2008.01.17.)

égisze alatt készítettek el. Ez a „rendészeti stratégia” „megrendelésre készült”, prekonceptió alapján, kiváló elméleti szakemberek bevonásával. De! Nem a klasszikus stratégiaalkotás és tervezés elvei alapján jött létre, nem alapul konszenzusra épülő szakpolitikán, abból nem vezethető le, nem került egyértelműen meghatározásra a „konceptió-szereplők-szabályok” köre, nélküli a szükséges (legitimitást, hitelességet erősítő) stratégiaalkotási „kellékeket”, a tervezési mechanizmus öncélúan limitált és determinált, módszertanában nem szabályozott, célrendszere nem felülről vezérelt és kidolgozott, a megvalósítási mechanizmusok nem szakmailag determináltak és nem illeszkednek a stratégiai tervezési folyamatokba (ami akkor is csak formálisan létezett). A fentiek közül elméletileg akár egynek a hiánya is nehézségeket támaszthatott volna, de ennek ellenére, érdekvezérelten a „rendészeti” stratégia” „elkészült”. A stratégiai alap-megközelítés is sok kérdést vethet fel. Ez pedig a kriminálpolitikai szemlélet dominanciája, ami erősen szembemegy az integrált rendészeti gondolkodással, áthelyezi a lényegi súlypontokat és dominánsan a politikai igény-kielégítést preferálja. Azóta sem létezik deklarált rendészeti/rendvédelmi stratégia. Ergo az összes nemzeti biztonsági stratégia ágazati stratégia közül egy pillér permanensen hiányzik.

2.6. A Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

A stratégiai dokumentum a II. Orbán-kormány időszakában készült, kiérlelt, koncepciózus anyag, amely magán viseli az alaptörvény és a később kiadott - 38/2012.(III.12.) Kormányrendelet a kormányzati stratégiai irányításról - szabályozás elveit.

„A magyar kormány 2012-ben elfogadta az ország Nemzeti Biztonsági Stratégiáját, amely a stratégia alkotás hierarchiájának legmagasabb szintjén áll. (...) A jelenleg is hatályos stratégia elődjéhez (2004) képest számos pontban új megállapításokat tesz és új célokat tűz ki, viszont a két kormányhatározat egy lényegi kérdésben azonos elvet követ, illetve követett, ez pedig az ágazati stratégiák kidolgozásának szükségessége.”¹⁵

„A magyar kormány 2012-ben elfogadta Magyarország új Nemzeti Biztonsági Stratégiáját, amely több szempontból is különbözik az eddigi stratégiai dokumentumoktól. Összehasonlítva a 2002-ben, illetve 2004-ben elfogadott stratégiákkal, egyértelműen egy nyugati, azon belül is az Egyesült Államok stratégiaalkotásához közelítő' tendenciát figyelhetünk meg a dokumentum szerkezetében és tartalmában. Leginkább figyelemre méltó a három egymást követő stratégia

¹⁵ Dr. Solti István: A nemzetbiztonsági stratégia a Nemzeti Biztonsági Stratégia tükrében. Nemzetbiztonsági Szemle, MMXIV, II. évf. III. sz. Különlenyomat, (pp. 47-60.)

által meghatározott kihívások, kockázatok és fenyegetések rendszere és az ezekben bekövetkezett változások és hangsúlyeltolódások.”¹⁶

A fenti megállapítással egyszerre lehet egyetérteni és vitatkozni (is). A fejlődés, attól függően, hogy mit tartunk annak, kimutatható, a nyugati típusú stratégiaalkotáshoz való közelítés nem feltétlenül jelent hozzáadott értéket. Más a stratégiaalkotás és más a stratégiatervezés. Jelen esetben ezek keverednek. A 12 oldalnyi stratégiai dokumentum terjedelmét tekintve jól kezelhetőnek tűnik, ám struktúrája és tartalma a használatát meg is nehezíti. Keveredik benne a helyzetértékelés, az összefüggések elemzése és értelmezése, a stratégiánál magasabb szintű politikai gondolatok is jelen vannak, ugyanakkor feladatokat is megjelöl, ami még nem stratégiai szint. A rendészet és rendvédelem vonatkozásában nem egy helyen jelennek meg a stratégiai irányok, ami esetenként az ismétlődésből származó redundanciát is előidéz. **A belső és külső biztonság összefüggéseinek megerősítése fontos előrelépés a hazai stratégiai dokumentumok esetében.**

A stratégiai dokumentum önmeghatározása: *„Jelen stratégia rendeltetése, hogy az értékek és érdekek számbavétele, valamint a biztonsági környezet elemzése alapján meghatározza azokat a nemzeti célokat, feladatokat és átfogó kormányzati eszközöket, amelyekkel Magyarország a nemzetközi politikai, biztonsági rendszerben érvényesíteni tudja nemzeti biztonsági érdekeit.”*

A biztonság értelmezése: *„A biztonság fogalma egyre átfogóbb értelmezést nyer. A folyamatosan változó biztonsági környezetben a kihívások, kockázati tényezők és fenyegetések ma már több síkon – az egyének, közösségek, államok és régiók szintjén, valamint globális szinten – jelennek meg, és az egyének, kormányzati és nem kormányzati szervezetek, valamint transznacionális szereplők széles körét érintik. Mára elengedhetlenné vált a biztonság politikai, katonai, gazdasági és pénzügyi, társadalmi, ezen belül emberi és kisebbségi jogi, valamint környezeti dimenziójának együttes kezelése. Ugyanakkor a 21. században a biztonság katonai szegmense is új hangsúlyokkal jelenik meg. **Egyre inkább előtérbe kerülnek azok a biztonságpolitikai kihívások, amelyek kezeléséhez átfogó és összehangolt politikai, gazdasági és– szükség esetén – katonai fellépésre van szükség.** Egy Magyarország, illetve szövetségesei*

¹⁶ Kiss Petra: A magyar stratégiai gondolkodás változása a nemzeti biztonsági stratégiák tükrében. Hadtudomány 2012/3-4. (pp.68-79.) http://www.mhtt.eu/hadtudomany/2012/3_4/HT_2012_3-4_Kiss_Petra.pdf (Letöltve:2020.12.15.)

*ellen irányuló, hagyományos fegyverekkel végrehajtott támadás veszélye jelenleg elenyésző mértékű. Továbbra sem lehet azonban figyelmen kívül hagyni bizonyos hagyományos kockázatokat és fenyegetéseket, amelyek jelentősége ugyan csökkent, de nem szűnt meg: még az euro-atlanti térségben sem sikerült mindenhol lezárni az elmúlt évtizedek konfliktusait, amelyek következtében egyes szomszédos régiók biztonsága is törékeny, és – mint azt a közelmúlt nemzetközi eseményei is példázzák – Európában és szomszédságában a 21. század elején is előfordulhat, hogy a katonai erő kap elsődleges szerepet egy regionális konfliktusban. **Globalizált világunkban a biztonság nem a határainknál kezdődik.** A távoli biztonsági kockázatok, kihívások és veszélyforrások drámai gyorsasággal kerülhetnek határainkon belülre. Bármikor, rövid időn belül, komoly előjelek nélkül is történhetnek olyan változások, amelyek gyors választ követelnek meg, akár nagy földrajzi távolságokon átívelve.”*

A rendészet/rendvédelem helye és szerepe: A dokumentum a rendészet/rendvédelem funkcionális működéséhez kapcsolódó biztonsági vonatkozásokat adott jelenségekhez, folyamatokhoz, intézményekhez kapcsolódóan, iterálva jeleníti meg. Megjelenítési keret: összkormányzati tevékenység, az intézmény- és képességrendszer erősítése, a hatáskörök összehangolása, horizontális koordináció, a kockázatelemzési, -kezelési, tájékoztatási módszerek és eljárások egységesítése. A stratégiai dokumentum a rendészet/rendvédelem vonatkozásban foglalkozik (1) a terrorizmus kérdésével (megelőzés, felszámolás, védelmi képességek erősítése, felkészülés a veszélyhelyzetre); (2) a kibertérben megjelenő veszélyekkel és fenyegetésekkel (kockázatok, védelem és biztonság); (3) a szervezett bűnözéssel (fekete és szürkegazdaság, korrupció, a szervezett bűnözés célcsoportjai, a bűnüldöző szervek, rendvédelmi szervek, az igazságszolgáltatás és a nemzetbiztonsági szolgálatok szoros együttműködési kényszere); (4) kábítószer-kereskedelem (a fogyasztás és a kereskedelem társadalmi probléma, az illetékes szervek technikai ellátottságának és személyi állománya képzettségének javítása, az illetékes nemzetközi szervekkel folytatott hatékony információcsere és együttműködés erősítése); (5) migráció (schengeni külső határ őrzése, a migrációval kapcsolatos feladatok végrehajtásában közreműködő szervek hatékonyabb együttműködése); (6) nemzetközi válsághelyzetek kezelése, utókezelése (rendészeti szervek jelenlétének növekvő fontossága).

Összességében: a rendészet/rendvédelem pozícionálása a nemzeti rendvédelmi stratégiában deklaráltan megoldott, hivatkozás van az integrált megoldásokra, azonban a tipikusan feladat alapú megközelítés nem támogatja a folyamat és rendszerszemlélet stratégiai szintű érvényesülését, ami az egész stratégiai dokumentum lényegét rendszerszinten érinti.

Folyomány: „A Nemzeti Biztonsági Stratégiában megjelenő fenyegetések átfogó kezelése összkormányzati megközelítést igényel. Ezzel összhangban erősíteni kell a honvédelmi, nemzetbiztonsági, **rendvédelmi**, igazságszolgáltatási, katasztrófavédelmi és polgári válságkezelési intézmények szoros és hatékony együttműködését és koordinációját, ezek átfogó, a biztonsági környezethez alkalmazkodni képes kereteit. Minden kormányzati intézmény feladata, hogy saját szakterületén folyamatosan értékelje a nemzeti és nemzetközi biztonság és fenyegetettség elemeit, és megtegye a szükséges lépéseket azok kezelésére és elhárítására. Ez csak akkor lehet sikeres, ha a kormányzati és ágazati erőforrások koordináltan és koncentráltan kerülnek alkalmazásra. Kiemelt figyelmet kell fordítani továbbá az összkormányzati koordináció nemzetközi együttműködési formákhoz történő hozzáigazítására.”

2.7. A Kormány 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról, „Biztonságos Magyarország egy változékony világban”

Ez a stratégiai dokumentum több (folytonos) kormányzati ciklust követően jött létre. Fontossága, súlya, szimbolikus értéke, valós szerepe politikai, szakmai oldalról nézve is figyelmet igényel. „A 2020-ban elfogadott Nemzeti Biztonsági Stratégia (NBS) összhangban van Magyarországnak a 2002-es, majd a 2004-es stratégiában is megjelenő alapvető értékeivel, kiemelve az euro-atlanti értékek fontosságát és a magyarságért érzett felelősséget nemcsak az ország területén, de a határainkon túl is. **A mostani magyar nemzetbiztonsági stratégia természeténél fogva politikai szándéknyilatkozatnak is számít, végrehajtásának sikeressége pedig a kormány politikai felelőssége.**”¹⁷

A stratégiai dokumentum kommunikációs szerepe megkérdőjelezhetetlen. Felmerül a kérdés, hogy egy (stabilnak nevezhető) szövetségi rendszerben, a kialakult status quo mellett a szándéknyilatkozatok stratégiai jelentősége hogyan értelmezhető és a mögöttes tartalom hogyan hozható összhangba politikai folyamatokkal? „...minden nemzeti biztonsági stratégia egy hivatalos kommunikációs eszköz, egy a biztonságot befolyásoló vagy befolyásolni képes különböző szintű és típusú, külső és belső szereplő felé megfogalmazott hivatalos politikai üzenet arról – az ország biztonságáért felelős szervezetek és intézmények számára pedig

¹⁷ Stepper Péter: Szuverenitás és védelmi képességek: Miről szól az új Nemzeti Biztonsági Stratégia? 2020.07. <https://ajtk.hu/en/research/research-blog/szuverenitas-es-vedelmi-kepessegek-mirol-szol-az-uj-nemzeti-biztonsagi-strategia> (Letöltve: 2021.02.23.)

politikai iránymutatás arra vonatkozóan –, hogy egy adott kormányzat miként tekint a biztonságra, annak alkotó-elemeire, területeire, elsősorban pedig az ezeket fenyegető tényezőkre, illetve miként – milyen elvek, értékek és koncepciók alapján, milyen eszközökkel és módszerekkel – kívánja befolyásolni ezeket.”¹⁸ Ez a gondolatmenet a korábbiakhoz képest nagyobb terjedelmű dokumentumban végig megjelenik és itt teljesebb ki.

A stratégiai dokumentum önmeghatározása: Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájának célja az **ország jelenlegi biztonsági szintjének megőrzése és erősítése**, ennek nyomán pedig az ország további fejlődésének szavatolása egy változékony világban. Ehhez felvázolja a **nemzeti jövőképet**, tárgyalja az ország egyedi értékeit és adottságait, biztonsági környezetét, valamint nemzeti érdekeinkből kiindulva azonosítja a legfontosabb **kihívásokat** és **az azokra adandó válaszokat, illetve lehetőségeket.** *(Megjegyzés: a biztonsági szint meghatározása nem egzakt kérdés. Az indikátorok megbízhatósága (is) megkérdőjelezhető.)*

A biztonság értelmezése: Az elmúlt 8 évben a globális biztonsági környezet alapvető változásokon ment keresztül. Az új kihívások alapja a formálódó, (1) többpólusú világrend, (2) a nemzetközi szereplők kapcsolatait befolyásoló szabályok átalakítására való törekvés, (3) a biztonsági kihívások (gyorsan) változó arculata, továbbá az olyan (4) globális kihívások, mint a klíma- és a demográfiai változások felgyorsulása, az ezzel szorosan összefüggő illegális és tömeges migráció, a természeti erőforrások kimerítése, végül pedig a technológiai forradalom társadalomformáló hatásai.

Értékalapú megközelítés: Magyarország és a magyar állampolgárok mindenoldalú – politikai, gazdasági, pénzügyi, társadalmi, technológiai, környezeti, egészségügyi, katonai, **rendészeti**, információs és kibertérbeli – biztonsága alapvető érték.

Magyarország egyetlen országot sem tekint ellenségének, vitás kérdéseit az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) Alapokmányának elveivel és a nemzetközi jog normáival összhangban, békés eszközökkel kívánja rendezni. A fentiek és a stratégiai dokumentum tartalma és összefüggései vonatkozásában a folyamat- és rendszerszemléletű megközelítés esetén több kérdés is felmerülhet.

A rendészet/rendvédelem helye és szerepe: A stratégiai dokumentum a rendészet/rendvédelem nemzeti biztonsági szerepét a belső biztonsághoz kapcsolódó kockázatok alapján határolja körül. Mint tematikus csoportokat, a kiemelt kockázatok körébe

¹⁸ Csiki Varga Tamás – Tóth Péter:1 Magyarország új nemzeti biztonsági stratégiájáról. Stratégiai Védelmi Kutatóintézet ELEMZÉSEK, 2020/17 2020. június 04.

sorolt két veszélyeztető tényezőt nevesíti. Egy hagyományosnak tekinthető kockázatot (a szervezett bűnözést) és egy újat (járványok megjelenése és gyors terjedése). A hagyományos kockázat kapcsán a 2020-as NBS a 2012-es stratégiában foglaltakat ismétli meg (*bűnszervezetek, szervezett bűnözői csoportok magyarországi térnyerése és befolyásának erősödése*) azonban kiegészíti azzal, hogy a szervezett bűnözői csoportok lehetőségei bővültek (*a virtuális térben létrejött platformok*). A szervezett bűnözéssel szemben eszközként „*a rendvédelmi szervek (rendőrség és nemzetbiztonsági szolgálatok) és az igazságszolgáltatás nemzeti és nemzetközi szintű – kiemelten európai uniós – együttműködésének szorosabbá tétele*”, illetve a rendelkezésre álló *erőforrások hatékony felhasználása* jelenik meg. A kábítószer-kereskedelem kérdése a migrációval összefüggésben jelenik meg. Az új típusú kockázat kapcsán az éppen aktuális koronavírus járvány jelenik meg: „*járványhelyzet kialakulása nem csak egészségügyi válsághelyzetet eredményezhet, hanem – a járvány súlyosságától függően (érintettek száma, fertőzőképesség, halálozási ráta stb.) – messzemenően kihathat a biztonság legtöbb elemére, mint például a gazdasági, szociális, katonai stb. biztonságra is*”. A járványügyi kockázat kezelésére már szintek is meghatározásra kerülnek: „*Kiemelt figyelmet kell fordítani az egészségbiztonságra, amely a magas szintű egészségügyi ellátás mellett magában foglalja a természeti vagy civilizációs eredetű közegészségügyi és járványügyi kihívásokkal szembeni operatív és hatósági reagáló képességet is. Szélsőséges esetben készen kell állni a haderő alkalmazására járványügyi válsághelyzet elhárítása érdekében (kitelepítésben és karantén fenntartásában történő részvétel, személyi mozgások ellenőrzése, migrációs és bűnözési hullám megfékezésében történő részvétel, katonai kórházak működtetése stb.)*.” A dokumentum kitér a *katasztrófavédelmi kockázatokra is.*

A rendészet/rendvédelem kapcsán megjelenő pozicionálás: a schengeni övezet külső határa, három pilléren nyugvó integrált határvédelmi képességek (a fizikai határzár, a szabályozási környezet, a szükséges személyi állomány), a nemzeti és kollektív védelmi, válságkezelési vagy nemzetközi biztonsági együttműködési tevékenységben való részvételhez, hozzájáruláshoz megfelelő nemzeti önerőre a honvédelem, a rendvédelem, a katasztrófavédelem és a terror-elhárítás területén, hibrid műveletek, információ és kiber-hadviselés, az ellenőrizetlen, tömeges és illegális migráció kezelése, a közbiztonság társadalmilag elvárt szintjének garantálása érdekében az intézkedési kultúraváltás, a komplex bűnmegelőzés erősítése és a rendőri tevékenységgel kapcsolatos közbizalom emelése (*megjegyzés: keveredik a stratégia, a taktikai és az operatív szint!*) Kiemelés: „*A rendvédelmi szervek tevékenysége személyi, anyagi és technikai feltételeinek folyamatos javítása kormányzati prioritást élvez. Hazánk meg kívánja*

őrizni helyét az európai uniós élvonalban a közbiztonságra fordított kiadásoknak a bruttó hazai össztermékhez viszonyított arányát tekintve.”

Folyomány: Az érintett, feladat- és hatáskörrel rendelkező minisztereknek a stratégiai dokumentum végrehajtását szolgáló ágazati stratégiai dokumentumokat felül kell vizsgálni, illetve szükség szerint elkészíteni. Ehhez kapcsolódóan a szakági szabályozókat is a helyzethez kell igazítani *„különös tekintettel a nemzeti katonai, a rendészeti, a nemzetbiztonsági, a terrorelhárítási, a katasztrófavédelmi, a kiberbiztonsági és a migrációs területekre”*. Rögzítésre került, amit a korábbi stratégiai dokumentumoknál általában *„nem kezeltek kiemelt kérdésként”*, hogy a biztonsági környezetnek jelentős megváltozása, vagy más fontos körülmény módosulása esetén Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiáját felül kell vizsgálni. (Megjegyzés: A későbbiekben hivatkozásra kerülő *„nyilatkozatok”* hatása minek minősül?) A stratégia egy meglepő kinyilatkoztatással is szolgál:

„Elköteleztünk vagyunk az iránt, hogy 2030-ra hazánk Európa öt, illetve a világ tíz legbiztonságosabb országának egyike legyen, egyfelől az ország magas szintű közbiztonságának fenntartása, másfelől egy regionális szinten is az egyik meghatározó, korszerű haderő felépítése révén, amely az exportképes hazai védelmi iparra támaszkodik.”

Célszerű politikailag, szakmailag és racionálisan is végiggondolni a fenti kiemelést! Stepper Péter korrekt elemzésében¹⁹ inkább a pozitív értelmezés kap hangsúlyt, ám ő is rámutat arra, ami sokak szemében akár stratégiai újításnak is tűnhet. Az indikátorok megjelenítése. A katonapolitikai, védelempolitikai elemek dominanciája egyértelmű. **A közbiztonság terén a fő cél a jelenlegi magas szintű állapot fenntartása**, de nem kevésbé fontos az ütőképes, fejlett magyar védelmi iparra támaszkodó haderő kiépítése sem. *(Itt egy sajátos „összemosás” figyelhető meg. A közbiztonság már elért egy szintet, azt tartani kell, és egy oda nem illő fordulattal a védelmi ipar kerül a fókuszba. Erre érdemes odafigyelni! A belső biztonság és közbiztonság nemzeti biztonsági stratégiai integritása így kategorikus értelmezést nyert.)* Stepper Péter a fenti idézet kapcsán azonban egyfajta (átgondolt) kritikát is megfogalmaz.

¹⁹ Stepper Péter: Szuverenitás és védelmi képességek: Miről szól az új Nemzeti Biztonsági Stratégia? 2020.07. <https://ajtk.hu/en/research/research-blog/szuverenitas-es-vedelmi-kepessegek-mirol-szol-az-uj-nemzeti-biztonsagi-strategia> (Letöltve: 2021.02.23.)

Ütőképes fejlett ipar, konkrét indikátor, a biztonság szerinti ország-sorrendben elfoglalt hely. **Konkrét, főleg elméleti síkon értelmezhető, ambiciózus és a megvalósíthatósághoz szükséges feltételek mérése tekintetében nyíltvégű elképzelésről van szó.** A Global Peace Index szerint 2020-ban Magyarország a 24. helyet foglalta el, 2019-hez képest 5 hellyel hátracsúszva. *(Megjegyzés: a számok mögött a tartalom is fontos lenne.)*

Miről van szó? A Globális Béke Index (GPI= Global Peace Index) nemcsak a háború jelenlétét vagy annak a hiányát méri (2008-ban kezdték a mérést). Három területen érzékeli az erőszak hiányát vagy az erőszaktól való félelmet: (1) biztonság és védelem (Safety and Security domains), (2) a folyamatban lévő (fegyveres vagy azzá válható) konfliktus (Ongoing Conflict) és (3) a militarizáció (Militarisation domain). 23 GPI-mutatót mérnek, amiből összesítve nyolc javulást mutatott, 12-nél romlott, míg a fennmaradó három mutató stagnál. A kezdeti mérés óta az országok „átlagos békéje” 3,76 %-kal romlott. Ez idő alatt több ország csökkentette a fegyveres erők arányát/létszámát, csökkentek/módosultak a katonai kiadások a GDP %-ában, és több országban csökkentették a nukleáris és nehézfegyverek szintjét. Az emberi élet elleni támadási arány is folyamatosan csökkent számos országban. **Ezen túlmenően, bár a pozitív béke intézményei és struktúrái javultak az elmúlt évtizedben, a pozitív béke attitűdje romlott az elmúlt tíz évben.**²⁰ A fentiek is tükrözik, hogy egy hangzatos indikátornak való megfelelés csapdahelyzetet is rejt. Stepper Péter tanulmányára visszatérve: *„A mérhetőség szempontjából komoly gondot okoz, hogy a legtöbb globális stratégia olyan indikátorokat használ, amelyek a béke mértékét úgy határozzák meg, hogy megvizsgálják, az adott ország mennyire militarizált. Ez alól a globális békeindex sem kivétel. Magyarország jelenleg a legkevésbé militarizált országok közé tartozik az elmúlt évtizedek kormányzati lépéseinek köszönhetően, azok ugyanis folyamatosan elvonták a forrásokat a haderőtől. Az új stratégiában több helyen is megjelenik a védelmi ipar felvirágoztatásának és a haderő fejlesztésének követelménye. (...) A fejlesztések nem szándékolt következménye viszont az lesz, hogy rövid távon a globális békeindexen nem előrébb, hanem hátrébb fog kerülni Magyarország, így a biztonságosságot célszerű lenne nem a béke mértékével, hanem más indikátorokkal mérnünk. Ehhez Ausztriát, Szlovákiát, Csehországot is tekinthetjük viszonyítási alapnak, mivel hasonló méretű és földrajzi fekvésű országokról lévén szó, ha hozzájuk képest jól teljesít Budapest, akkor az már értékelhető teljesítmény.”* Az indikátorokhoz kapcsolódik, hogy *„A stratégia*

²⁰ Global Peace Index 2020, Measuring Peace in a Complex World, Institute for Economics & Peace. Sydney, June 2020. Available from: <http://visionofhumanity.org/reports> (accessed Date Month Year).
https://visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/10/GPI_2020_web.pdf (Letöltve: 2021.02.25.)

megalkotásakor a szövegezők figyelembe vették a kormányfői és miniszteri nyilatkozatokat, valamint a kormány programját is."²¹ Ha azt nézzük, hogy a jelenlegi NBS egyben politikai szándéknyilatkozatnak is számít, akkor a nem létező ellenségkép és egyéb elkötelezettségek értelmezése a fentiek tükrében másra való gondolásra is okot adhat. A 2012-es nemzeti biztonsági stratégia megjelenése után több szerző is utalt arra, hogy a magyar stratégiák inkább az amerikai mintát követik. Hogy ez mennyire jó vagy nem jó, azt nehéz eldönteni, minden esetre utasításszerű elemek kerülnek be egy-egy stratégiai dokumentumba. Mivel az NBS alapján ágazati stratégiák kerülnek megalkotásra, így azok is aktuálpolitikai elemeket kell, hogy beépítsenek. Az aktuálpolitikánál maradva 2021. június 05-én a Magyar Honvédség Parancsnoksága parancsnoki beosztásának átadás-átvételi ünnepségén, az Országházban elhangzott: „*A feladat felépíteni egy modern, erős hadsereget, hogy Magyarországot megtámadni még véletlenül se jusson eszébe senkinek*” "***Ha baj van, a hazánkat nekünk kell megvédeni***" - jelentette ki Orbán Viktor miniszterelnök. Hozzátette: **a feladat felépíteni egy modern, erős hadsereget, hogy Magyarországot megtámadni még véletlenül se jusson eszébe senkinek. A magyar hadseregnek elrettentő erővel kell bírnia - tette hozzá.**

A 2020-as Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája röviddel a hatályba lépése után már számos kérdés feltevésére készíti az elemzőket. A V4-ek egyik tagja részéről, a lengyel partnerek²² tudományos-szakmai írásban elemezték a 2020-as NBS-t. Szerintük az új NBS megfelelően tükrözi az állam átértelmezett biztonsági környezetét. Magyarország a területén történt meglepetésszerű támadást tartja a fő katonai fenyegetésnek, de a konkrét forrást nem határozza meg. Az NBS azt is figyelembe veszi, hogy Magyarország közvetlen szomszédságában konfliktus alakulhat ki, amelyben a NATO-tagok is részt vesznek. A 2012-es stratégia ezt a kockázatot marginálisnak tekintette, és az Európán kívülről származó aszimmetrikus fenyegetésekre, például a nemzetközi terrorizmusra helyezte a hangsúlyt. Magyarország viszonylag kis területe, korlátozott gazdasági potenciálja és gyenge védelmi képességei miatt az NBS-ben továbbra is azt a feltételezést tartja fenn, hogy az EU és a NATO kulcsszerepet fog játszani a nemzeti érdekek érvényesítésében. A Visegrádi Csoport (V4) fejlődését most először stratégiai szinten nemzeti érdekként határozták meg. **Magyarország a**

²¹ Stepper Péter: Szuverenitás és védelmi képességek: Miről szól az új Nemzeti Biztonsági Stratégia? 2020.07. <https://ajtk.hu/en/research/research-blog/szuverenitas-es-vedelmi-kepessegek-mirol-szol-az-uj-nemzeti-biztonsagi-strategia> (Letöltve: 2021.02.23.)

²² Terlikowski, Marcin és Jozwiak, Veronika: The Next Evolution of Hungary's Defence Policy, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych The Polish Institute of International Affairs, NO. 189 (1619), 15 SEPTEMBER 2020 © PISM BULLETIN, https://www.pism.pl/publications/The_Next_Evolution_of_Hungarys_Defence_Policy (Letöltve: 2021.02.27.)

V4-ben és más regionális formákban igyekszik vezető szerepet betölteni, és nyitottnak mutatkozik az új védelmi-együttműködési kezdeményezések iránt. A modern fegyverkezési beruházások gyors üteme és a NATO/EU katonai együttműködés fejlesztése azt jelzi, hogy Magyarország Közép-Európában kulcsfontosságú biztonsági politikai szereplő akar lenni, ez azonban nehéz lehet. Az ország nem vesz részt jelentős mértékben a NATO védelmi és elrettentő politikájában, ami korlátozza pozícióját a szövetségben. Magyarország sem fog nagyobb erőket építeni, mint Lengyelország vagy Románia, még akkor sem, ha a magyar fegyverzet egyértelműen modernebb lesz. Végül Magyarország nem különösebben foglalkozik az amerikai katonai jelenlét megerősítésével a keleti szárnyon.

A tanulmány címében szerepelt a 2020-as évszám és a következőkben egy 2021-ben megjelent stratégiai dokumentumról lesz szó, a Kormány 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozatáról, Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról. Fentebb szó volt az „amerikai” típusú stratégiákról, és a stílus megjelenéséről a magyar nemzeti biztonsági stratégiákban. A Magyar Honvédség parancsnokának idei beiktatásakor elhangzott az a szó, hogy „elrettentő”. (Az elrettentés kifejezés a 2020-as nemzeti biztonsági stratégiában összesen négyszer jelenik meg.) A 2021-es nemzeti katonai stratégia tíz esetben tartalmazza az „elrettentési képesség, elrettenteni, elrettentő, elrettentés, stratégiai elrettentés” kifejezéseket, ezt 16 oldalra kivetítve 0,625 oldalanként jut egy elrettentés. Egyébként a 10 „elrettentés” hét oldalon helyezkedik el, ami a teljes anyag 43,7%-a. A katonai stratégia számos kérdést is részletesebben kifejt, amiknek az NBS-ben célszerűbb helye lenne. Bizonyos kérdések taglalásában „túlmegegy” a nemzeti biztonsági stratégián is. Sok gondolat szinte változatlanul került a katonai stratégiába átemelésre. A rendészeti területet érintően hangsúlyos az a mondat, hogy „*Migrációs válsághelyzetben a Magyar Honvédség a rendvédelmi erőket támogatva lép fel.*” Szembetűnő, hogy míg a NBS-ban a komplex kifejezés dominál, a katonai stratégiában megjelenik az integrált megközelítés is. A katonai stratégia hangsúlyozza a több pilléren állást, ugyanakkor a Zrínyi Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program meghatározó jellege vitathatatlan, és annak tartalma kihat a katonai stratégia meghatározottságára is. Az EU-s terminológiából átvett „reziliencia, diszruptivitás és redundancia kifejezések egy magyar nyelvi környezetben érdekesen jelennek meg. Míg a katonai stratégia felülvizsgálatát bekövetkező jelentős változások függvényében szükség szerint, de minimálisan négyévente végre kell hajtani, addig az ország biztonsági környezetének jelentős megváltozása, vagy más fontos körülmény módosulása esetén kell Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiáját felülvizsgálni. Tekintve, hogy mindkét stratégiai dokumentum sarokköve a Zrínyi Honvédelmi és Haderőfejlesztési

Program, amit viszont célszerű legalább évente felülvizsgálni, mindez kihathat a rendészeti, rendvédelmi ágazati stratégiai dokumentumok felülvizsgálatára is.

Még nem sok idő telt el a 2020-as NBS megjelenése óta. Ettől függetlenül az elemzések folynak és a diskurzus irányultsága azt jelzi, hogy a tervezett stratégiai felülvizsgálatok révén alkalmazható ismeretekhez juthatnak. A rendészet/rendvédelem a korábbi stratégiákhoz képest nagyobb súllyal szerepel az anyagban, de a belső biztonság integráns megközelítése terjedelme és tartalma alapján nem tükrözi a szakpolitikai igényeket.

2.8. A nemzeti biztonsággal összefüggő stratégiai dokumentumok általánosítható, summázott áttekintése

A tanulmány gerincét négy magyar nemzeti biztonsági stratégia alkotja, amelyek folyamat- és rendszerszemlélet alapján célzottan rendészeti/rendvédelmi szempontokra fókuszálva kerültek áttekintésre és összevetésre. A 2002-ben, 2004-ben és 2012-ben elfogadott magyar nemzeti biztonsági stratégiák szerkezeti különbségeit Kiss Petra egy jól áttekinthető táblázatban²³ mutatta be, amely jelen tanulmányban a „Magyar Biztonsági Stratégiák szerkezeti felépítése, terjedelme” címmel a 2020-as NBS vonatkozásában kiegészítésre került. *(Lásd 2. sz. melléklet!)* Tekintve, hogy „műfajuk” szerint nemzeti biztonsági stratégiákról van szó, inkább a biztonság, védelem és katonapolitika tükröződik bennük vissza. A rendszerváltozás óta a magyar stratégiaalkotási és tervezési kultúra is látható, követhető, összevethető változáson ment át, de a stratégiai szemlélet klasszikus értelemben vett letisztulása, artikulálása konszenzusos értékrendi szinten még korántsem fejeződött be.

Azonosítható, hogy az aktuálpolitikai érdekek rendszeresen, visszatérően, sok esetben direkt módon (is) befolyásolták/befolyásolják a stratégiai „konceptiókat”, azok megfogalmazását, értelmezését, az értékeket, a kategóriákat, és sajátosan átértelmezik a valós összefüggéseket. *„Egy biztonsági stratégia önmagában nem más, mint az adott állam, illetve szövetségi rendszer politikájának megtervezett és összehangolt, központilag irányított megfogalmazása és a megvalósítás érdekében tett intézkedések összessége. A stratégiák, ennek megfelelően, mindig valamiféle vélt vagy valós ellenséggel szembeni fölény megszerzésére vagy más típusú fenyegetettség kivédésére irányulnak.”*²⁴ Napjaink EU-s környezeti stratégiaalkotásában az ellenségkép is átértelmeződött. A magyar biztonsági stratégiai kultúra nem tudott teljesen

²³ Kiss Petra: A magyar stratégiai gondolkodás változása a nemzeti biztonsági stratégiák tükrében. Hadtudomány, 2013/3-4.(pp.68-79.) http://www.mhtt.eu/hadtudomany/2012/3_4/HT_2012_3-4_Kiss_Petra.pdf
(Letöltve:2020.12.15.)

²⁴ U.o.

elszakadni a katonai szemlélettől és megközelítéstől, ez folyamatosan visszatérő elem a stratégiai dokumentumokban. A politikákból/szakpolitikákból származtatott stratégiaalkotás elvileg tetten érhető, de a politika és a stratégia közti egyértelmű viszonyrendszer gyakran átértelmeződik, főleg aktuálpolitikai indíttatásból. Ez nem tipikusan magyar jelenség, amire Csíki Tamás is ráirányítja a figyelmet. „...a nemzetközi stratégiaalkotás gyakorlati tapasztalatai azt mutatják, hogy ezeknek a dokumentumoknak [értsd: nemzeti biztonsági stratégia] – a stratégiaalkotó céljaitól függően – széles spektrumon értékelhető a tartalma a deklaratív-kommunikációs célú irányelvektől a részletesebb, de még leíró (deskriptív) „fehér könyveken” át az előíró (preskriptív) szemléletű, feladatszabó stratégiákig, amelyek a feladatok mellett az erőforrásokat és a megvalósítás módját is megjelenítik.”²⁵

A stratégiák elnevezése is sokrétű, ezt jól érzékelteti a 3. sz. melléklet.

Csíki Tamás tanulmányában feldolgozta a stratégiai dokumentumok rendszerét²⁶. Megjeleníti, hogy meghatározó, hogy az adott „ország milyen koncepcióban kívánja biztosítani a nemzeti hatalom gazdasági, diplomáciai és katonai eszközeinek alkalmazását a nemzeti célok elérésére. Ennek elsődleges és legalapvetőbb szintű megtestesítője a Nemzeti Biztonsági Stratégia, és ehhez kapcsolódva, ebből levezetve ágazati stratégiák sora írja, írhatja elő a már konkrétabb lépéseket. A legmagasabb állami szintű stratégiát tehát általában nemzeti biztonsági stratégiának nevezzük, amelynek kidolgozása a kormány felelőssége. Elvi értelemben az állam alkotmánya, a bel- és külpolitika célkitűzéseit rögzítő dokumentumok, a nemzetközi szerződésekben vállalt, illetve a szövetségi rendszer alapidokumentumából származó kötelezettségek, a válságkezelésre és konfliktus-megelőzésre vonatkozó alapelvek adják az alapját. Gyakorlati szempontból az ország geopolitikai és geostratégiai elhelyezkedése, a biztonsági környezet főbb jellemzői, az ország biztonságát potenciálisan fenyegető veszélyek, válságok, konfliktusok, valamint az ország rendelkezésére álló erők, eszközök, szervezetek, tehát a honvédelem meglévő rendszere a meghatározó. (...) Végül a biztonság átfogó értelmezéséből eredően rendelkezik azoknak az ágazati stratégiáknak az elkészítéséről, amelyek a gyakorlatban megvalósítják az állam külső és belső biztonsága fenntartásának módozatait. Ezek többek között lehetnek katonai, nemzetbiztonsági, rendvédelmi, gazdasági-pénzügyi, energetikai, külkapcsolati, humánerőforrás-fejlesztési, szociálpolitikai, informatikai és

²⁵ Csíki Tamás: Az új Nemzeti Katonai Stratégia a nemzetközi tapasztalatok tükrében. Nemzet és Biztonság 2014/2. szám, pp. 45–61. http://real.mtak.hu/120658/1/nb_2014_2_06_csiki_tamas.pdf (Letöltve: 2020.12.27.)

²⁶ Csíki Tamás: A stratégiai dokumentumok rendszere. Nemzet és Biztonság, 2008. szeptember, (pp. 76-81.) http://nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/csiki_tamas-a_strategiai_dokumentumok_rendszere.pdf (Letöltve: 2020.06.23.)

információ-védelmi, katasztrófavédelmi és környezet-biztonsági ágazati stratégiák, amelyek akkor eredményesek, ha kidolgozásuk és alkalmazásuk összehangoltan valósul meg.”

Általánosítható, hogy a magyar nemzeti biztonsági stratégiai dokumentumokban egyértelműen megjelennek a biztonságpolitikai, védelempolitikai, katonapolitikai (doktrinális), esetenként külpolitikai elemek is, amelyek csak szelektíven, akkor is veszélyalapon és intézményi vonalon kapcsolhatók a belpolitikai vonatkozásokhoz. Ugyanígy a védelmi, biztonsági és katonai stratégiai megközelítések is keverednek. Szendy István²⁷ ráirányítja a figyelmet arra, hogy „*A stratégia kifejezés alkalmazása mindennapi életünk létvizonyai között már messze nem azzal a fogalmi tartalommal párosul, melyet általában a különböző értelmező szótárak, lexikonok szerzői, illetve szerkesztői a stratégia, mint szócikk értelmezésénél kiinduló gondolatként közreadnak.*” Szendy a stratégiai szintek struktúráját az alábbiak szerint jeleníti meg: (1) felső szint - átfogó stratégiák - nemzeti, szövetségi, nemzetközi szervezeti, vallás és/vagy ideológiai alapú szervezeti; (2) középső szint - ágazati stratégiák – politikai, gazdasági, katonai, oktatási, egészségügyi, stb. (3) alsó szint – területi-funkcionális stratégiák; de ide sorolja még az ágazati stratégiákat alkotó, és azok működtetését biztosító, célorientált, tervezési, szervezési és végrehajtási programokat is, amin lehet vitatkozni. 2012 után a stratégiai dokumentumok készítését kormányrendelet²⁸ szabályozta, ami az addigi „akadémikus” szemléletet szubszintek beiktatásával egy sajátos irányba terelte. Olyan fogalmak is bekerültek a stratégiai dokumentumok megnevezései közé, mint a „*miniszteri program; a szakpolitikai stratégia; a szakpolitikai program; az intézményi munkaterv.*” A stratégiai dokumentumok kapcsán és a mindennapi életben is gyakran használják az átfogó, komplex és integrált kifejezéseket. Sokszor rokon értelmű szóként, jelzőként, vagy tévesen. Stratégiai dokumentum esetében különösen fontos, hogy milyen értelemben, mikor és hogyan alkalmazzák őket. A nemzeti biztonsági stratégiák esetében az „átfogó” jelző azt sejteti, hogy (szinte) mindenre kiterjedő dologról van szó, ami a biztonsággal kapcsolatos teljes spektrumot igyekszik képletesen „átfogni”. Általános értelemben az átfogó lehet globális, összefoglaló, egyetemleges, univerzális, teljes körű, mindenre kiterjedő, széleskörű, kollektív, kiterjedt, holisztikus, totális, plenáris. (Ez már önmagában is ellentmondásosnak tűnhet.) Egy stratégiai dokumentum esetében a stratégiai irányok meghatározása a cél, és nem egy 360⁰ –os „iránytalanság”

²⁷ Szendy István: A katonai stratégia. Hadtudomány, 2019/1–2. pp. 18-34. ISSN 1588-0605 (elektronikus kiadásváltozat); ISSN 1215-4121 (nyomtatott kiadásváltozat). http://mhtt.eu/hadtudomany/2019/2019_1_2/2019eA%20katonai%20strategia_szendi.pdf (Letöltve: 2021.02.13.)

²⁸ 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200038.kor> (Letöltve: 2014.07.21.)

hangsúlyozása. Az átfogó megközelítés a bemenő tölcserelv alapján működhet, amikor a stratégiaalkotó számba veszi az összes releváns lehetőséget és a mérlegelésnél ezeket a súlyuknak megfelelően kezeli. Mindent ez esetben sem lehet és nem is célszerű számba venni. A tölcseréből a szűk nyíláson át ezt követően a stratégiaileg releváns elemek „jönnek ki”. Az átfogó jelző mellett a komplex és integrált jelző értelmezése is félrevezető lehet. A *komplex* szó jelentése: több elemből álló, bonyolult módon összetett, sokrétű, szövevényes, több szakma, tudományág módszereit, véleményét stb. egyesítő, bonyolult, többsíkú, sokoldalú, sokrétű, szerteágazó, kusza, szövevényes, tekervényes, csavaros, elgondolkodtató, körülményes, komplikált. Egy stratégia esetében egyik sem igazán előnyös. Az integrált: beépített, összekapcsolt, egy kisebb, addig különálló részt egy rendszerbe illesztő, egységes egészként működő, szervezett, folyamat- és rendszertulajdonságokat preferáló. Az integráció alapja, az egyes elemek, folyamatok, részterületek feladatait önállóan ellátó modulok realiztikus/tényleges összekapcsolása. A komplex és az integrált a fentiek alapján sem lehetnek egymás szinonimái. Az integrált kifejezés a funkcionális megközelítést támogatja, és az integrált rendszereknél a rendszerműködés kapcsán ez a releváns. A komplex jelző nem fejezi ki adekvátan az integráció/integráltság lényegét. Az integrált rendszerek klasszikus példáját az jelenti, ha egy-egy rendszer a teljes folyamatvolument tekintve egységes egészként, vezetési/irányítási/koordinálási és megvalósítói/kivitelezői/végrehajtói, valamint támogatói/biztosítói/katalizátor al/részrendszerek/elemek komplex, összehangolt, leírható funkcionális együtteseként működik. Ehhez közös integrált adatbázisokra, forrásbiztosításra van(enne) szükség. Akkor igazán integrált a rendszerműködés, ha nincs szükség a különböző alrendszerek/modulok közti külön (eseménykövető) adat/információátvitelre és vezérlési beavatkozásra (kézi vezérlésre). Az általános összefüggések és a fentiek ismerete, értelmezése és megértése nélkül fennáll a veszélye a félreértelmezésnek, ami a stratégiaalkotás, tervezés vonatkozásában is felmerülhet.

A summázott gondolatokat célszerű azzal zárni, hogy mit is lehet elvárni egy funkcionális, jól szerkesztett stratégiai dokumentumtól. Csiki Tamás szerint²⁹ „*az európai tapasztalatok még ma is azt mutatják, hogy több ország esetében elmosódnak a határok a nemzeti biztonsági, védelmi és katonai stratégiák között, olykor fehér könyvekben egyesítve ezek funkcióit, olykor egyik-másik dokumentumot kihagyva – hiszen „általános recept” a stratégiaalkotásra nem létezik, és*

²⁹ Csiki Tamás: Az új Nemzeti Katonai Stratégia a nemzetközi tapasztalatok tükrében. NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Nézőpontok, 2013/3. (p. 13.)
https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/2013_3.original.pdf (Letöltve: 2021.03.12.)

azt a nemzeti hagyományok és gyakorlat alakítják ki.”(...) „Összességében tehát egy funkcionálisan „jó”, megalapozott és végrehajtható stratégiai dokumentumnak az alábbi jellemzőkkel és tartalmi elemekkel kell bírnia: - a biztonsági környezet átfogó szemléletű értékelése –beleértve a kihívások, kockázatok, fenyegetések mellett a lehetőségeket is; - az elvárt jövőbeni „végállapot” megvalósításához szükséges előíró szemlélet; - a célok –eszközök –végrehajtók –végrehajtási módszerek egysége;- konkrét tervezési célok(haderőstruktúra, képességek) azonosítása;- a tervezési időszak erőforrásainak pontos azonosítása és ütemezése.”

Ebből is levonható az a következtetés, hogy a hangsúlyozott átfogó jelleg ellenére a rendészeti/rendvédelmi elemek nem mindig képezik integráns részét a nemzeti biztonsági stratégiai gondolkodásnak.

3. Ami az EU-s stratégiaalkotások mögött lehet

A fejezet címe megtévesztő (is) lehet. Stratégiaalkotásról szól, azzal együtt, hogy az EU-ban stratégiának nevezett „nem stratégiák” és nem stratégiának nevezett, de a stratégiai dokumentumok kritériumainak megfelelő anyagok (quasi stratégiák) is „készülnek”. A stratégiaalkotás megközelítését illetően is erősen heterogén a kép. A stratégiák készülhetnek formális és informális keretek közt. A formális megközelítés rendszerint szervezeti/intézményi keretek közt, a hierarchikus szinteknek megfelelően történik. Az informális megoldás rendszerint egy-egy adott személyhez, ad hoc szervezeti elemhez kötődik. Eltérés van stratégiaalkotás szűkített és bővebb megközelítése alapján is. A szűkebb megközelítés a nagybani keretek megfogalmazását jelenti a hierarchia csúcsán lévő döntési szint kompetenciájában. A tágabb megközelítésbe a koncepciót (ötletet, inspirációt), az elgondolást (ötlet megfogalmazását és valamilyen szintű kifejtését), a stratégia kereteinek kialakítását (esetleg zanzásított megfogalmazását), a helyzetértékelést (ha van), a stratégiai tervezést, sőt, egyes esetekben az akció/cselekvési terveket, programokat is beleértik.

A stratégiákat rendszerint szervezeti/intézményi kereteken belül készítik el, de van példa „külső kivitelezőre” is.

Az EU Bizottság a stratégiai dokumentumok „gyártása” terén rendkívül hatékony. Az EU-ban „futószalagon” készültek/készülnek a stratégiainak nevezett, sajátos szemlélet alapján elnevezett, rendszerint valamely személyhez vagy aktuális problémához köthető dokumentumok, amelyek nem mindig kerülnek megfelelő módon rendszerbe vagy folyamatba illesztésre, sőt az egyes folyamatok lezárása is gyakran „látványosan” elmarad egy újabb „stratégiai” dokumentum megalkotásával és gyors ütemű hatályba léptetésével.

„Noha már hosszú évek óta nyilvánvalóvá vált, hogy világos, a jelenlegi kihívásokra konkrét választ kereső középtávú stratégia hiányában az EU csak sodródik az egyre bonyolultabb nemzetközi biztonsági környezetben, (...)”³⁰ Az EU szeretet volna potenciális globális szereplő lenni. Van példa arra is, hogy bár megérett egy újabb stratégia alkotása, marad a régi, amely ilyenkor „poszt” előnevet kap. Ehhez társul az az igény is, hogy a politika szereti az instant, gyors, látványos és sokszor önigazoló megoldásokat, ezért mindent igyekeznek „feladatosítani”, felelőshöz kötni, erre „fókuszál”.

Azt gondolhatnánk, hogy az EU intézményrendszere integráltan működik. Inkább vezérelten, mint integráltan. Az elkészült stratégiai dokumentumok alapján az integráltság szintjét nehéz mérni. Az integrált ágazati (szakpolitikai) működés esetében az egyébként valamilyen szinten önálló hierarchiák általában körülhatárolható hálózatot hoznak létre, amelynek kapcsolódási pontjai stratégiai szinten definiáltak, taktikai szinten koordináltak, végrehajtási szinten integráltak. Az integrált megoldások esetében kiemelt figyelmet igényel a horizontalitás érvényesítése. *(Ez nem, vagy csak részben működik az EU-s stratégiák esetében.)* Ez egy teljesen új szemléletet feltételezne az integrált működés stratégiai menedzsmentje oldaláról, amit nem mindig pozitívan befolyásol a meglévő hierarchikus-bürokratikus intézményrendszer tradicionális működési rendje és hozzáállása. Az EU-n belül a szakpolitikák autonóm diszciplínaként való kezelése pl. biztonság és külpolitika, belügy és igazságügy vonatkozásában az egyébként logikus kapcsolódási pontokat a stratégiák jelentős részében ignorálják. Amennyiben a teljes intézményrendszer, vagy annak részei „önjává” válnak, akkor az integrált működés sérül.

Ha megvizsgáljuk a biztonsággal összefüggő EU-s stratégiai dokumentumokat, akkor szembetűnik, hogy a stratégiai gondolkodás mögött az éppen aktuális problémákra keresnek rendszerint ad hoc választ, megoldást. *(Probléma az, amire nincs válasz. Az EU-s logika szerint a választ stratégiai szintre kell emelni és egy újabb stratégiával bizonyítani a megoldási szándékot.)* Ebben a megközelítésben a folyamat és rendszerszemlélet visszatérően mellőzésre kerül. Készült már „stratégiai” dokumentum az illegális migrációra, a legális migrációra, a mobilitásra, a bevándorlásra, a vízumokra, a menekültügyre stb., amelyekben „sávós áthivatkozások” vannak, de a fentiek nincsenek egységes (hierarchikus, logikai, funkcionális

³⁰ Molnár Anna: Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája. Stratégiai Védelmi Kutatóközpont ELEMZÉSEK 2016/9. 2016.július11.<https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/svkk-elemzesek-2016-9-az-eu-globalis-strategijaja-molnar-a.original.pdf> (Letöltve: 2021.03.02.)

stb.) rendszerbe illesztve. Gyakran előfordul, hogy már megkezdett stratégiai folyamatokat nem vesznek figyelembe és aktuálpolitikai megfontolásból egy újabb stratégiát „gyártanak” megindokolva annak időszerűségét.

Normál helyzetben a stratégiáknak figyelemmel kell lennie arra, hogy a megvalósítás hierarchikus rendben történik. *(Az EU esetében az EU-s intézményrendszer és a tagországok közti viszonyrendszerre kellene ezt kivetíteni.)* Az EU-s terminológiában a menedzsment általános értelemben mindenre alkalmazásra kerül. Ennek hierarchikus szintjeit és kapcsolódási pontjait nem mindig veszik figyelembe: EU és tagországok. Hagyományos értelemben létezik: (1) stratégiai menedzsment, a hosszú távú vagy stratégiai tervezés: a hosszú távú vagy stratégiai célok és az elérésükhöz szükséges tevékenységek (stratégia) meghatározását, az intézmény/szervezet, esetleg ad hoc szervezeti elem kialakítását (a stratégiai célok megvalósítása érdekében) végzi, (2) taktikai menedzsment, közép- és rövidtávú tervezés funkciója: a stratégiai célok lebontása rövidtávú célokra vagy mérföldkövekre, és az elérésükhöz szükséges feltételek és tevékenységek meghatározása, szervezés, irányítás és szabályozás: a rövidtávú célok eléréséhez szükséges feltételek biztosítása, az erőforrások kiosztása és felhasználásuk figyelése, alaptevékenységek menedzselése, projektek, (egyedi) akciótervek megvalósításának menedzselése, (3) operatív menedzsment, vezetés-közvetlen (direkt, az adott szituációtól függő) szervezés, irányítás és szabályozás erőforrások szétosztása konkrét tevékenységek elindítása, ellenőrzése, javítása és szükség esetén leállítása területén „illetékes”.

Az alapvető menedzsment tevékenységi területek és az alrendszerek egymással szoros kapcsolatban állnak, ám a párhuzamos stratégiák – nagy száma - miatt a kapcsolatrendszer sokszor sérül, ugyanis az EU esetében ez – következetesen - átértelmezett valósul meg.

A másik probléma az EU esetében a politikai szintre emelt folyamatos prioritásképzés.

Ez nem azonos a stratégiai célok meghatározásával! Ha megnézzük, hogy mit is jelent a prioritás és a prioritásképzés, akkor érthetővé válik a fenti gondolatmenet. Prioritásról akkor beszélünk, ha valami, ami fontos, elsőbbséget (elsőséget) élvez, ami meghatározza a műveletek, tevékenységek fontossági sorrendjét is. Ugyanakkor a prioritás magában foglalja a részrehajlást is, ami azt jelenti, hogy egy vagy több (bizonyos) kérdéssel foglalkozni kell egy másikkal szemben. Ez meghatározza az általános prioritási sorrendet, mert elsőbbségi bánásmódot biztosít a legsürgetőbbnek vélt kérdések esetében. Ez eredményezhet egy prioritási listát is. Ha létezik prioritási lista, akkor a normál logikát a lista alapját képező érdekmechanizmus minden

esetben felülírja. Van, aki ezt az értékválsággal hozza összefüggésbe. „Ma Európában értékválságról, a fontossági sorrend („magyarul” prioritások) válságáról beszélhetünk.”³¹

Számos prioritáslista létezik az EU-ban. Nézzük a legfrissebbet!

Az Európai Bizottság *jelenlegi hat prioritása (2019–2024)*³²:

(1) *Európai zöld megállapodás; (az üvegházhatású gázok kibocsátásának mértéke 2050-re nettó nullára csökken; a gazdaság növekedése független az erőforrás-felhasználástól; mindenkinek esélye van az érvényesülésre, és nincsenek elmaradott térségek.*

(2) *Emberközpontú gazdaság; (Az EU egyedülálló szociális piacgazdasága lehetővé teszi a tagországok gazdaságának növekedését, s egyúttal a szegénység és az egyenlőtlenség visszaszorítását. Ha Európa stabil alapokon áll, a gazdaság képes teljes mértékben kielégíteni az uniós polgárok igényeit. Elengedhetetlen továbbá a tőkepiaci unió kiteljesítése és a gazdasági és monetáris unió elmélyítése.*

(3) *A digitális korra felkészült Európa; (Az EU digitális stratégiájának célja, hogy ezt az átalakulást a polgárok és a vállalkozások előnyére fordítsa, s egyidejűleg segítsen elérni azt a nagyszabású célt, hogy Európa gazdasága 2050-re klimasemlegessé váljon. A Bizottság eltökélt szándéka, hogy a 2020 és 2030 közötti időszakot Európa „digitális évtizedévé” tegye. Európának meg kell erősítenie digitális szuverenitását;(...)).*

(4) *Az európai életmód előmozdítása; (A védelmet nyújtó Európának ki kell állnia az igazság és az EU alapvetői értékei mellett. A jogállamiságot érő fenyegetések veszélyeztetik az EU működését jogi, politikai és gazdasági szempontból egyaránt. A jogállamiság központi szerepet játszik (...) az egyenlőség, a tolerancia és a társadalmi méltányosság Uniójára vonatkozó jövőképében. (...) A migrációval kapcsolatos kihívások sikeres kezeléséhez erős határookra, az uniós menekültügyi rendszer modernizálására és a partnerországokkal való együttműködésre van szükség).*

(5) *Európa globális szerepének erősítése; (Az Európai Bizottság a multilateralizmus és a szabályokon alapuló globális rend híveként segít az EU-nak abban, hogy aktívabb és meghatározóbb szerepet vállaljon a nemzetközi szinten. (...) kulcsfontosságú az EU globális vezető szerepének megerősítéséhez, egyben biztosítja az éghajlat, a környezet és a munkavállalók legmagasabb szintű védelmét. (...) A fejlesztési támogatástól a közös kül- és*

³¹ Györfi Károly: Európa értékrendi válsága, úton a vég felé. Püski, Budapest, 2017. ISBN:978-963-302-216-0 (p. 59.)

³² Az Európai Bizottság prioritásai. https://ec.europa.eu/info/strategy_hu (Letöltve: 2021.05.21.)

biztonságpolitikáig a Bizottság összehangolt külső fellépésre törekszik, mert csak így biztosítható, hogy Európa erősebb és egységesebb hangon tudjon megszólalni a világban.)

(6) *Az európai demokrácia megerősítése (...) fontos, hogy az európai polgárok még nagyobb szerepet kapjanak a döntéshozatalban, a közös prioritások meghatározásában. Az Európa jövőjéről tartandó konferencia alkalmat kínál az embereknek, hogy kifejtsek véleményüket arról, mit várnak az Európai Uniótól, mi fontos számukra. (...) Gondoskodni fog az Európai Parlament bevonásáról a nemzetközi tárgyalások valamennyi szakaszába, és ügyelni fog a jogalkotási folyamat átláthatóságára és integritására.)*

Egyértelműen látható, hogy pl. a biztonságra vonatkozó prioritások csatolva vannak más érdekekhez is.

Lehetséges, hogy a stratégiák gyártása csak egy intézményi keretek közé beillesztett pótcselekvés? *„Úgy tűnik, hogy az Európa felvirágoztatása céljából létrehozott Európai Unió a jelenlegi formájában, szerkezetében, vezetői garnitúrájával nem alkalmas magas szintű feladatai elvégzésére. Látszik, hogy az egész Unió máról-holnapra él, csak a különféle csődök elkerülésére koncentrál – de még ezt is tehetetlen lassúsággal, tétován teszi -, távlati tervei, elképzelései pedig végképp nincsenek.”³³*

A nemzeti biztonsági stratégiák mennyire „táplálkozhatnak” az EU-s biztonsággal összefüggő stratégiákból? Az elvárás az lenne, hogy nagymértékben, direkt módon és mintakövetően történjen meg az „átvétel” a nemzetállamok részéről. Ez nem így van. Kérdés, hogy ennek mi az oka? Aki elolvasta a főbb, biztonsággal foglalkozó stratégiai dokumentumokat, annak feltűnhetett az „iteráció permanenciája”. Kezdjük az elején! **„Biztonságos Európa egy jobb világban”** című dokumentumot³⁴ 2003. december 12-én fogadta el az Európai Tanács. Ebben a stratégiában elsősorban az az ambíció figyelhető meg, hogy az EU globális szereplőként is megjelenjen a közös kül- és biztonságpolitika területén. Annak ellenére, hogy 2008-ban megtörtént a stratégia felülvizsgálata, új hiányában a 2003-ban elfogadott Európai Biztonsági Stratégia továbbra is érvényben maradt.³⁵ A Tanács 2010. februárban az Európai Biztonsági Stratégiát „kiegészítette” a **Belső Biztonsági Stratégia** elfogadásával, amit 2010. március 25–

³³ Györfi Károly: Európa értékrendi válsága, úton a vég felé. Püski, Budapest, 2017. ISBN:978-963-302-216-0 (pp. 57-58.)

³⁴ Az Európai Unió Európai Biztonsági stratégiája. A SECURE EUROPE IN A BETTER WORLD (European Security Strategy) 2003.12.12. <https://www.consilium.europa.eu/media/30811/qc7809568huc.pdf> (Letöltve: 2019.12.03.)

³⁵ Molnár Anna: Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája. Stratégiai Védelmi Kutatóközpont ELEMZÉSEK 2016/9. 2016.július11.<https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/svkk-elemzesek-2016-9-az-eu-globalis-strategiaja-molnar-a.original.pdf> (Letöltve: 2021.03.02.)

26-án az Európai Tanács jóváhagyott.³⁶ A stratégia a kihívások, veszélyek vonatkozásában próbált „látványos” választ adni, bár önmagában nem új kompetenciák létrehozását, hanem a meglévő stratégiák és fogalmi megközelítések integrálását célozta, beleértve a Stockholmi Programot is. 2015-ben elfogadásra került az újabb „**Az Európai Biztonsági Stratégia**”.³⁷ Az Európai Unió célja ezzel annak a biztosítása volt, hogy a polgárok a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló, belső határok nélküli térségben élhessenek. A stratégiaalkotók úgy ítélték meg, hogy az elmúlt évek során sok új és összetett fenyegetés keletkezett, rávilágítva arra, hogy minden szinten további szinergiákra és szorosabb együttműködésre van szükség. A biztonsági aggályok nagy része az Európai Unió közvetlen szomszédságának instabilitásából, valamint a radikalizáció, az erőszak és a terrorizmus változó formáiból ered. A fenyegetések egyre változatosabb és nemzetközibb formát öltenek, egyre inkább határokon és ágazatokon átnyúló jellegűvé válnak. A 2015-ös Európai Biztonsági Stratégia meghatározza azokat a fellépéseket, amelyek az Unió magas szintű belső biztonságának garantálásához szükségesek. A stratégia iránti közös felelősségvállalás elengedhetetlen. A stratégia sikeres végrehajtása az érintett összes szereplő nagyobb szerepvállalás és jobb együttműködés iránti politikai elkötelezettségén múlik.³⁸

Nem sokat váratott magára az **EU Globális Stratégiája**.³⁹ Federica Mogherini, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, az Európai Bizottság alelnöke szerint az EU tágabb térségének stabilitása és biztonsága az utóbbi időben még inkább megingott. A határainkon belüli és kívüli válságok közvetlenül érintik polgáraink életét. A „globális” jelző nem csak földrajzi értelemben értendő: arra is utal, hogy a stratégia szakpolitikák és eszközök igen széles skáláját helyezi előtérbe. Ebben a stratégiában az Európai Unió stratégiai autonómiájának ambíciója fogalmazódik meg. Mogherini hangsúlyozta: *„Elő fogjuk mozdítani a globális kormányzás reformját, hogy azzal meg lehessen felelni a 21. század kihívásainak. A gyakorlati szempontokat és elveinket egyaránt szem előtt tartva fogunk szerepet vállalni, a globális felelőségeket partnereinkkel közösen vállaljuk és erősségeiket elősegítjük. Az EU egy szabályokon alapuló világrend létrehozására fog törekedni. Érdekeink azt diktálják, hogy a*

³⁶ Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája, *Az európai biztonsági modell felé (2010 március)* Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2010, ISBN 978-92-824-2685-2. A Bel- és Igazságügyi Tanács 2010. február 25–26-i ülésén elfogadott szöveget a 2010. március 25–26-i Európai Tanács jóváhagyta.

<https://www.consilium.europa.eu/media/30741/qc3010313huc.pdf> (Letöltve: 2019.12.11.)

³⁷ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Az európai biztonsági stratégia, /* COM/2015/0185 final */

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52015DC0185> (Letöltve: 2019.12.11.)

³⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1596452256370&uri=CELEX:52020DC0605> (Letöltve: 2019.12.11.)

³⁹ Közös jövőkép, közös fellépés: Erősebb Európa, Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan. 2016. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_hu_.pdf (Letöltve: 2021.03.12.)

közösen kialakított szabályok globális közjavakat teremtsenek és hozzájáruljanak egy békés és fenntartható világ létrejöttéhez. Az EU egy olyan szabályokon alapuló világrendet fog előmozdítani, amelynek alapelve a multilateralizmus és középpontjában az Egyesült Nemzetek Szervezete áll.” A Globális Stratégia öt prioritást jelöl meg: (1) az Unió biztonsága – a Globális Stratégia az EU békéjét, biztonságát és jólétét erősíti meg; (2) államok és társadalmak ellenálló képességének megnövelése keleten és délen; (3) konfliktusok és válságok integrált megközelítése; (4) együttműködésre épülő regionális rendszerek; és (5) globális kormányzás a 21. században.

Ezt követően 2020-ban megjelent egy olyan EU-s stratégia, amivel a klasszikus stratégiai gondolkodók első olvasatra nem igazán tudtak mit kezdeni. Ez volt „**A biztonsági unióra vonatkozó biztonsági stratégia**”⁴⁰ A stratégiai dokumentum hangsúlyozza, hogy a tagállamok nem képesek arra, hogy önálló fellépéssel egyedül megvédjék polgáraikat. Minden eddiginél fontosabbnak tartja, hogy a meglévő erősségekre építkezve történjen az együttműködés, és „*az EU minden eddiginél jobb helyzetben van ahhoz, hogy változást érjen el*”. Ezen túlmenően az EU képes biztosítani, hogy a biztonságpolitika továbbra is közös európai értékeken – a jogállamiság, az egyenlőség és az alapvető jogok tiszteletben tartásán és megőrzésén, valamint az átláthatóság, az elszámoltathatóság és a demokratikus ellenőrzés garantálásán – alapuljon, ami a szakpolitikákba vetett bizalom elengedhetetlen feltétele. Képes olyan hatékony és valódi biztonsági uniót kialakítani, amelyben az egyének jogai és szabadságai megfelelő védelmet élveznek. Ez a stratégia a 2020–2025 közötti időszakra vonatkozik, és elsődleges célja az időtálló biztonsági környezet biztosításához szükséges képességek és kapacitások kiépítése. „*Mindenki védelme az EU-ban: A biztonsági unió stratégiai prioritásai. (1) Időtálló biztonsági környezet, A kritikus infrastruktúrák védelme és rezilienciája, Kiberbiztonság, A nyilvános terek védelme; (2) A változó fenyegetések kezelése, Kiberbűnözés, Korszerű bűnüldözés, A jogellenes online tartalmak elleni küzdelem, Hibrid fenyegetések; (3) Az európaiak védelme a terrorizmussal és a szervezett bűnözéssel szemben, Terrorizmus és radikalizálódás, Szervezett bűnözés ; (4) Erős biztonsági ökoszisztéma, Együttműködés és információcsere, Az erős külső határok nyújtotta hozzájárulás, A biztonsági kutatás és innováció megerősítése, Készségek és figyelemfelkeltés.*”⁴¹

⁴⁰ A biztonsági unióra vonatkozó biztonsági stratégia, A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Brüsszel, 2020.7.24. COM82020) 605 Final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4472345> (Letöltve: 2021.05.12.)

⁴¹ U.o.

Az európai unós stratégiaalkotás kulisszatitkai is sokat elárulnak a „gyártástechnológia” jellegéről. Erről kettő, 2016-ban publikált írásban⁴² is lehet részletesebben olvasni és tájékozódni. Bár hangsúlyozottan intézményi keretek közt született stratégiai anyagokról van szó, az egyes személyek szerepe meghatározó. Néhány példa. A 2003-ban elfogadott Európai Biztonsági Stratégia ötlete eredetileg Joschka Fischertől, korábbi német külügyminisztertől származott. Javier Solana – az EU közös kül- és biztonságpolitika első főképviselője és egyben a Tanács korábbi főtitkára – azzal a céllal készít(t)ette el az Európai Biztonsági Stratégiát, hogy a tagállamok között többé ne jöjjenek létre olyan mély törésvonalak, amelyek lehetetlenné tesznek későbbi közös fellépéseket. A tagállamok 2009-ben úgy döntöttek, hogy Catherine Ashton választják meg főképviselőnek, aki viszont kijelentette: az Európai Uniónak nincs szüksége új stratégiára. Federica Mogherini neve már a fentiekben említésre került. Nem véletlen **Margarítisz** Szhinász, és **Ylva** Johansson szereplése sem. Fontos tehát a személy, akihez valamilyen EU-s stratégiai dokumentum köthető. Ez egy lényeges elv, de az új dokumentum rendszerbe és folyamatba illesztésének magától értődése már nem élvez prioritást. Az EU-s biztonsággal összefüggő stratégiai dokumentumok rendszerint azzal kezdődnek, hogy alapos helyzetértékelésre támaszkodnak. Lehetséges, de a lényeg MINDIG az aktuális prioritások érvényesítése. Egyidejűleg pragmatikusnak és átalakulóban lévőnek nevezhető az EU-s stratégiai gondolkodás is. A klasszikus stratégiai kategóriák új tartalommal való megtöltése a tanulmányban is közölt példák alapján jól látható és felveti annak a kérdését, hogy a globális, digitális világ mennyire tolerálja a hagyományos értékeket és mindenben az „eszköz garantálja a cél elérését” elvet próbálja érvényesíteni? A nemzeti biztonsági stratégiák megalkotásakor nehéz igazodni a prioritásokra épülő, az éppen aktuális problémákra koncentráló európai stratégiai dokumentumokhoz, azokat figyelembe venni úgy, hogy a stratégiai előtekintés látszatát keltve a múltbeli és éppen aktuális problémákra fókuszálnak. Amennyiben a hibrid fenyegetésekkel szembeni fellépés a nemzeti biztonságot és védelmet, valamint a közrend fenntartását érinti, az elsődleges felelősség a tagállamokra hárul, mivel a tagállamok sebezhetősége országonként változó.

⁴² Szép Viktor: Az Európai Biztonsági Stratégiától a Globális Stratégiáig. Társadalomtudományi Kutatóközpont **Jogtudományi Intézet**, Magyar Tudományos Akadémia Kiváló Kutatóhely, A Jogtudományi Intézet blog oldala. 2016. július 15. <https://jog.tk.hu/blog/2016/07/az-europai-biztonsagi-strategiatol-a-globalis-strategiaig> (Letöltve: 2021.01.24.); Molnár Anna: Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája. Stratégiai Védelmi Kutatóközpont ELEMZÉSEK2016/9. 2016.július11.<https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/svkk-elemzesek-2016-9-az-eu-globalis-strategiaja-molnar-a.original.pdf>

Ha röviden jellemezni kellene az EU-n belül a tagországok nemzeti biztonsági stratégiaalkotását és tervezését (magukat a dokumentumokat), akkor találó kifejezés lenne erre a „kakofónia” kifejezés. 2013-ban jelent meg egy francia szerzőpáros írása⁴³, amelyet Csiki Tamás⁴⁴ is felhasznált saját tanulmányában hivatkozási alapként. Nick Witney és Olivier de France tanulmánya az EU 27 tagállama nemzeti biztonsági stratégiáit elemzi. Megítélésük szerint találni köztük elavultat, nem megfelelőt is, ami komoly kérdéseket vethet fel az EU-n belül. Azzal érvelnek, hogy az európai vezetőknek kemény és érdemi kérdéseket kell feltenniük egymásnak a biztonságról, az elképzelésekről, és valódi stratégiai párbeszédet kell kezdeniük a témában. *(Ide értendő a 2012-es magyar nemzeti biztonsági stratégia is.)* Ami a tanulmány összegzésében megjelenítésre kerül, az egyfajta görbe tükrét adja az EU-s biztonsági stratégiai hozzáállásnak is. Szerintük Európa védelmi törekvéseit megbénítja a közös stratégiai kilátások hiánya. A legtöbb uniós tagállam rendelkezik valamilyen nemzeti biztonsági stratégiával, azonban a legtöbb dokumentum összefüggéstelen, származékos (valamire visszavezethető), mentes a közös európai geostratégiai helyzet érzetétől, és gyakran elavult. Brüsszel azonban *(2013-ban vagyunk)* továbbra is kerüli a tízéves európai biztonsági stratégia (2003) kidolgozását vagy felülvizsgálatát. *A kül- és biztonságpolitika prioritásait és a védelmi erőforrások elosztását meghatározó alapvető koncepcionális keret mind az európai, mind pedig - néhány tiszteletreméltó kivételtől eltekintve - nemzeti szinten hiányzik.* A védelmi költségvetés-csökkentéseket koordinálatlan módon hajtják végre, ami messzemenő következményekkel járhat az európai védelmi képességekre nézve. A szerzőpáros szerint az európai védelmi projekt csak akkor fog működni, ha mind a 27 tagállam, vagy legalábbis azok nagyobb része ugyanarra a geostratégiai álláspontra jut. Az általuk készített tanulmány megállapította, hogy bár vannak tisztességes kivételek, a legtöbb tagállam nemzeti védelmi és biztonsági stratégiái nem felelnek meg az EU-s céloknak, vagyis annak biztosítása érdekében, hogy a konkrét nemzetbiztonsági döntéseket, és különösen a védelmi erőforrások elosztására vonatkozó döntéseket egy koherens stratégiai jövőkép fényében hozzák meg.

Summázva: az EU 27 nemzeti biztonsági stratégiája a dokumentumok „sovány” gyűjteménye. Még különböző neveik is vannak: fehér könyv, biztonsági stratégia, védelmi stratégia, nemzetbiztonsági állásfoglalás, stratégiai nyilatkozat, védelmi politikai iránymutatások,

⁴³ de France, Olivier and Witney, Nick: Europe's strategic cacophony, 27 countries in search of a proper security strategy. Policy Brief, European Council on Foreign Relations, ecfr.eu, Publication: ECFR/77. 25 April 2013. ISBN: 978-1-906538-77-4, https://ecfr.eu/wp-content/uploads/ECFR77_SECURITY_BRIEF_AW.pdf (Letöltve: 2021.01.12.)

⁴⁴ Csiki Tamás: Az új Nemzeti Katonai Stratégia a nemzetközi tapasztalatok tükrében. NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Nézőpontok, 2013/3. (p. 13.) https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/2013_3.original.pdf (Letöltve: 2021.03.12.)

katonai doktrína és nemzeti védelmi jog, hogy csak néhányat említsek. Ez a sokrétű nomenklatúra arra utal, hogy az EU-tagállamok milyen kérdésekkel foglalkoznak a dokumentációjukban – a magas szintű stratégiától a képességfejlesztésig, az erőtervezésig és az adminisztrációig –, valamint arra, hogy milyen sokféle módon „csinálják” a saját stratégiájukat. A 27-ek stratégiái a 2013-as helyzet alapján csoportosításra kerültek. „Eszerint nagy stratégiák (grand strategists), stratégiák (strategists), globalisták (globalists), lokalisták (localists), kimaradók (abstentionists), és sodródók (drifters) között tehetünk különbséget.”⁴⁵ A francia szerzőpáros írásában a fentiek egy ábrán kerültek ábrázolásra. Részleteiben: nagy stratégiák (grand strategists) Egyesült Királyság, Franciaország; stratégiák (strategists) Svédország, Finnország, Csehország, globalisták (globalists) Hollandia, Szlovénia, Németország, Magyarország, Spanyolország; lokalisták (localists) Szlovákia, Románia, Dánia, Lengyelország, Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia; kimaradók (abstentionists) Luxemburg, Ausztria, Írország, Málta; és sodródók (drifters) Görögország, Olaszország, Portugália, Belgium között tehetünk különbséget az alábbiak szerint:”

Magyarország vonatkozásában az alábbi olvasható: „*A magyar és a szlovén stratégiák egésze is a kockázatok és veszélyek kiemelt katalógusa körül forog. Amikor azonban arról van szó, hogy pontosan hogyan kell reagálni rájuk, az elemzés egyre inkább képletessé válik. A magyar dokumentum, miután a kiberbiztonságot alapvető nemzetbiztonsági szempontként azonosította, teljes mértékben kitérően ismerteti a szükséges választ. (...) ...az európai dokumentum-összefoglalóban gyakorlatilag sehol sincs vita a fegyveres erők és más illetékes nemzeti hatóságok közötti munkamegosztás szükségességéről az ilyen fenyegetésekre való reagáláshoz. (...) Egyszóval, a globalisták hajlamosabbak úgy leírni a dolgokat, mintha meghatároznák, hogy miért és hogyan kellene megváltoztatni a dolgokat, hogy azok tükrözzék a stratégiai célkitűzéseket.*”

Összesítve elmondható, hogy amennyiben átfogóan vizsgáljuk az európai stratégiai dokumentumokat, azok nagyfokú inkoherenciája figyelhető meg, és 2013 óta e téren sem voltak nagyobb változások. Ide tartozhat még egy érdekes momentum a stratégiai dokumentumok kidolgozását illetően. „*Szlovák Állami Számvevőszék (NKÚ) szerint nem gazdálkodott jól a belügyminisztérium, a közigazgatási reform legfontosabb elveit a tárca külsősökkel dolgoztatta ki. (...) Az NKÚ arra is figyelmeztet, hogy a minisztériumok saját szakalkalmazottjainak kell*

⁴⁵ Csiki Tamás: Az új Nemzeti Katonai Stratégia a nemzetközi tapasztalatok tükrében. NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Nézőpontok, 2013/3. (p. 13.)

https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/2013_3.original.pdf (Letöltve: 2021.03.12.)

felelnie a politikai stratégiájuk kidolgozásáért és megvalósításáért. A Belügyminisztérium esetében azonban a legfontosabb elveket más magántársaságok dolgozták ki. Az olyan tevékenységekre, amelyeket a minisztériumnak saját maga kellene megoldania, az említett években 13 millió eurót költöttek a nemzeti és EU-s forrásokból.”⁴⁶ EU-s forrásokból sok mindent meg lehet csinálni.

4. Befejezés helyett...

A mindenkori magyar nemzeti biztonsági stratégia mind elméleti, mind gyakorlati szempontból egy meghatározó, integrált szemléletet igénylő, üzenetértékű és „konvertálható” stratégiai dokumentum, amely a biztonság tágabb és szűkebb értelemben vett nemzeti, állami, szakterületi, ágazati stb. pozícionálása, érvényesítése, biztosítása, fejlesztése céljából készül. Fontosak a célok, azok egymásra épültsége, fontosak az irányok, a cselekvési sávok, de legalább ennyire lényeges az is, hogy a jövőbeni szerepeket a döntéshozó(k) hogyan képzelel(k) el és azt mennyire látja(k) megvalósíthatónak.

A Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája „mögött” nincs rendészeti stratégia. Ez direkt és indirekt módon is kihat a szereplők státusára, lehetőségeire, érvényesülésére és „actori” működésére (is).

Drusza Tamás megközelítése alapján: *„A stratégia nélküli működőképesség vizsgálata valójában nem a probléma lényegét érinti. A stratégiák funkciója nem a szervezetek működtetése, így a kérdés nem az, hogy (...) stratégia nélkül is működőképes marad-e az intézményrendszer. A probléma lényegét a hadászat és a harcászat analógiájával tudjuk a leginkább megvilágítani. Egy hadsereg harcászatiilag akkor is működőképes, ha nem rendelkezik megfelelő hadászati szintű tervvel, ugyanakkor a megvívott csaták és meghozott áldozatok révén kifejtett erőfeszítés vélhetően nem segíti elő a hadsereg és az ország céljainak, érdekeinek érvényesülését.”⁴⁷* Egy nemzeti biztonsági stratégiákról szóló tanulmányban a rendészeti stratégia emlegetése relevánsnak tekinthető-e? Igen! Mert nincs! Ezzel adós a szakma és tudományos közélet is. Voltak kísérletek, de mérhető eredmény nem született. Vannak szubjektív és objektív tényezők, amelyek kihatottak és ma is kihatnak a rendészeti stratégia léte, illetve nem léte. Egy valami biztos: a nemzeti biztonsági stratégia nem

⁴⁶ eGov Hírlevél, Közigazgatás & Informatika: Állami Számvevőszék: Rosszul sáfarkodott a belügyminisztérium (Szlovákia). 2021.május 24. <https://hirlevel.egov.hu/2021/05/24/allami-szamvevoszek-rosszul-safarkodott-a-belugyminiszterium-szlovakia/> (Letöltve: 2021.06.01.)

⁴⁷ Drusza Tamás: A nemzetbiztonsági stratégiáról a Nemzeti Katonai Stratégia tükrében. Nemzetbiztonsági Szemle MMXVII/III. (p.81.) https://epa.oszk.hu/02500/02538/00020/pdf/EPA02538_nemzetbiztonsagi_szemle_2017_03_077-088.pdf (Letöltve: 2020.12.11.)

tekinthető integrálnak rendészet/rendvédelmi ágazati stratégia nélkül. Finszter Géza a rendészeti stratégia kapcsán egy tudományos fórumon kifejtette a nézeteit. (Bár a közbiztonság és a közrend oldaláról közelítette meg a stratégiát, a „rendvédelmi szervek távlati fejlesztése” kapcsán megszívlelendő kérdéseket tett fel.)

„Az első kérdés: A stratégiai tervezés tárgya a rendészet vagy a szélesebb értelemben felfogott rendvédelem legyen, és ez utóbbi esetben nem lenne-e indokolt egyetemes közbiztonsági programot alkotni?

A második kérdés: A távlati célok között szerepeljen-e az önkormányzati rendőrség létrehozása, és ha igen, miként kellene ehhez átalakítani a rendészet kormányzati irányításában eddig követett stratégiát?

A harmadik kérdés: Milyen kötelezettségeket jelent, és milyen lehetőségeket nyit a 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény a rendészeti igazgatás távlati fejlesztése számára?

(...) A közbiztonsági stratégia az államvezetés távlatos terve, amely magában foglalja a közbiztonság megszilárdítására vonatkozó célkitűzéseket és ezek megvalósításának eszközeit. Egy ilyen stratégia megalkotásának első feltétele a közbiztonság elért szintjének állapot analízise.,⁴⁸ Lehet vitatkozni a felvetéseken. Egy biztos, a rendészeti szakmának kell „kitermelnie” a nemzeti biztonsági stratégiából is levezethető ágazati stratégiát. Ehhez igénybe kellene venni a folyamat- és rendszerszemléletet (is) és végre elgondolkodni megfelelő döntéshozói szinten azon, hogy egy „nagyrendszerben” hol a rendészet helye, mi a funkciója és csak ezt követően kreálni szabályokat a „feladatokról”.

⁴⁸ Finszter Géza: A rendészeti stratégia alkotmányos alapjai. <http://pecshor.hu/periodika/hatarokovek/finszter.pdf> (Letöltve: 2021.05.10.) Az írás az eredetileg a Tanulmányok a „Quo vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság” című tudományos konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI. Pécs, 2010. 5-24. oldalakon azonos címen publikált tanulmány átdolgozott változata.

Felhasznált irodalom

1. A Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelveiről szóló 11/1993.(III.12.) OGY határozat. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=993H0011.OGY> (Letöltve: 2021.02.22.)
2. A Magyar Köztársaság honvédelmének alapelveiről szóló 27/1993. (IV.23.) OGY határozat.
3. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=993h0027.OGY> (Letöltve: 2021.02.22.)
4. 94/1998. (XII.29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről.
<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=998h0094.OGY> (Letöltve: 2021.02.22.)
5. A Kormány 2144/2002.(V.6.) Korm. határozata a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. (Határozatok Tára, 2002/16. sz. 298-307. old)
6. A Kormány 2073/2004.(IV.15.) Korm. határozata a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. (Határozatok Tára, 2006/15. sz. 207-219. old.)
7. A Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. https://2010-2014.kormany.hu/download/f/49/70000/1035_2012_korm_határozat.pdf (Letöltve: 2021.02.22.)
8. A Kormány 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. „Biztonságos Magyarország egy változékony világban.”
http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=219153.382110 (Letöltve: 2021.02.22.)
9. A 1076/2004.(VII.22.) kormányhatározat az Európa Terv (2007-2013) kidolgozásának tartalmi és szervezeti kereteiről 4. pontja Országstratégia, 8.pontja kiemelten fontos horizontális területek integráló funkciójának erősítése érdekében Biztonság Stratégia elkészítését írta elő.
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A04H1076.KOR&txtreferer=A0500029.TNM> (Letöltve: 2021.02.22.)
10. Az Európai Unió Európai Biztonsági stratégiája. A SECURE EUROPE IN A BETTER WORLD (European Security Strategy) 2003.12.12.
<https://www.consilium.europa.eu/media/30811/qc7809568huc.pdf> (Letöltve: 2021.02.22.)
11. Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája: „Az európai biztonsági modell felé.” (Tervezet)AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA, Brüsszel, 2010. február 23. (24.02),

5842/2/10. REV 2. A Bel- és Igazságügyi Tanács 2010. február 25–26-i ülésén elfogadott szöveget a 2010. március 25–26-i Európai Tanács jóváhagyta.

<https://www.consilium.europa.eu/media/30741/qc3010313huc.pdf> (Letöltve: 2021.02.22.)

Magyar Biztonsági Stratégiák szerkezeti felépítése, terjedelme

Megnevezés	2002	2004	2012	2020
Bevezetés				x
I.	Magyarország geopolitikai adottságai	Értékek és érdekek	Magyarország biztonságpolitikai környezete	Bevezető
II.	Kihívások és válaszok	Biztonsági környezet – fenyegetések, kockázatok, kihívások	Magyarország helye és biztonságpolitikai érdekei a világban	Nemzeti jövőkép a biztonság fényében
III.	A biztonsági stratégia megvalósításának eszközei, területei, ágazati stratégiák	Célok, feladatok	Magyarországot érintő biztonsági fenyegetések, kihívások és azok kezelése	Alapvető értékeink
IV.	x	A nemzeti biztonsági stratégia megvalósításának eszközei	A nemzeti biztonsági stratégia végrehajtásának eszközrendszere	Alapvető adottságaink
V.	x	Ágazati stratégiák	x	Magyarország biztonsági környezete
VI.	x	x	x	Alapvető érdekeink
VII.	x	x	x	Kiemelt biztonsági kockázatok
VIII.	x	x	x	Magyarország biztonsággal összefüggő stratégiai céljai
IX.	x	x	x	Átfogó feladatok és eszközök
X.	x	x	x	Záró rendelkezések
Fejez. össz.	3	5	4	10

Pontok.	23	Rendszertelenül tagolt (~54)	51	179
Oldalszám	10	12	10	27
Megnevezés	A Kormány 2144/2002.(V.6.) Korm. határozata a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.	A Kormány 2073/2004.(IV.15.) Korm. határozata a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.	A Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.	A Kormány 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. „Biztonságos Magyarország egy változékony világban.”

Az EU-tagállamok nemzeti biztonsági stratégiai dokumentumainak elnevezése¹

Bélgique: Le plan stratégique 2000-2015 à mi-parcours;

Bulgaria: White Paper on Defence and the Armed Forces 2010;

Croatia: Armed Forces Long-Term Development Plan 2006-2015;

Cybersecurity Strategy of the Republic of **Cyprus 2012.**

Czech Republik: The Defence Strategy of the Czech Republic 2012, Czech Republic: The White Paper on Defence 2011, Czech Republic: Security Strategy 2011;

Denmark: Defence Agreement 2010 – 2014;

Estonia: National Security Concept 2010, Estonia: Long Term Defence Development Plan 2009-2018;

Finland: Finnish Security and Defence Policy 2012, Securely into the Future: Ministry of Defence Strategy 2025 (Finland 2006-2025);

France: The French White Paper on Defence and National Security; Germany: Defence Policy Guidelines 2011,

Germany: White Paper 2006;

Greek Security Policy In the 21st century, ELIAMEP Policy Paper No. 9, 2007.;

Hungary: Hungary's National Security Strategy (2012,+ 2020);

Italy: The Chief of the Italian Defence Staff Strategic Concept, Italy: Chod's Strategic Concept;

Ireland: Strategy Statement 2011-2014;

Latvia: The State Defence Concept 2012, Latvia: Report on State Defense Policy and Armed Forces Development, Latvia: Report on State Defense Policy and Armed Forces Development.;

Lithuania: National Security Strategy 2012, The Military Strategy of the Republic of Lithuania 2012, Lithuania: Defence Policy of Lithuania;

The Luxembourg Defence Guidelines for 2025 and Beyond;

The Netherlands: Future Policy Survey 2010, The Netherlands: Defence Doctrine 2010;

Norway: Proposition to Parliament on the Further Modernization of the Norwegian Armed

¹ Csiki Tamás: A stratégiai dokumentumok rendszere. NEMZET ÉS BIZTONSÁG 2008. SZEPTEMBER, (77. old.) http://nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/csiki_tamas-a_strategiai_dokumentumok_rendszere.pdf (Letöltve: 2019.04.13.)ETH (Eidgenössische Technische Hochschule), Center for Security Studies (CSS), Defense White Papers and National Security Strategies, <https://css.ethz.ch/en/services/digital-library/series.html/154839> (Letöltve: 2021.02.13.)

Forces 2005-2008, Norwegian Defence 2013 (Norway: Future Acquisitions for the Norwegian Armed Forces 2012-2020);

Österreich: Weissbuch 2008; Poland: Defense Strategy 2009;

Repulica Portuguesa: Strategic Concept of National Defence 2013;

Romania: National Security Strategy 2007, Romania: Foreign Relations and National Security, Romania: Military Strategy 2005;

Slovakia: Defense Strategy 2005, Slovakia: Security Strategy 2005; **Slovenia:** Strategic Defence Review 2004;

Spain: The National Security Strategy = National Defence Directive 2012 (+2020); **Sweden:** Our Future Defence;

United Kingdom: The National Security Strategy;

A Kormány 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról.

Tóth Veronika Zsófia:

Drónok és más eszközök közötti interakciók és a képi adattovábbítás fejlesztésére vonatkozó kompetenciák

1. Bevezetés

A tanulmány célja a drónok és más eszközök, mint például járművek, földi telepítésű eszközök, illetve más drónok közötti interakciók és a képi továbbítás fejlesztésére vonatkozó kompetenciák vizsgálata. A drón vagy UAV (unmanned aerial vehicle-pilóta nélküli repülő eszköz) olyan repülőeszköz, mely valamilyen ön- vagy távirányítással (vagy ezek kombinációjával) rendelkezik, emiatt fedélzetén nincsen szükség pilótára. A technológiai fejlődés (finommechanika, mikroelektronika) és a csökkenő árak hatására a drónok az átlagember számára is elérhető eszközökké váltak, így már nem kizárólag hozzáértő, képzett pilóták üzemeltetik a drónokat. Az egyre nagyobb hatótávolság, megnövekedett üzemidő, folyamatosan fejlesztett navigációjú drónok kép és hangrögzítő rendszerekkel felszerelve egyre komolyabb biztonságtechnikai kockázatot is jelentenek. Az eszközök kommunikációjának és adatrögzítő eszközökkel való felszereltségének kiemelt fontosságára az Európai Unió is felfigyelt. A 2019-ben elfogadott, a drónok használatára vonatkozó egységes európai törvénycsomag, a Commission Implementing Regulation (EU) 2019/947¹ az egyes műveleti kategóriák meghatározásakor a hatótávolságot (mely a drón és a kontroller kommunikációjának függvénye) és az adatrögzítővel való felszereltséget is figyelembe vette. A valós idejű, nagyfelbontású képtovábbítás nélkülözhetetlen eleme a biztonságos navigációjának és a precíz küldetésvégrehajtásnak, ugyanakkor a jelenlegi kereskedelemben kapható drónok gyenge interferencia-gátló képességgel és jelentős késleltetéssel rendelkeznek, így a videó megbízhatósága nem garantálható. Jelen munka célja a jelenleg használatos kommunikációs és képtovábbítási technológiák ismertetése, a fejlesztési kompetencia áttekintése.

¹ EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2019/947/oj [2021.06.19.]

2. A drón és az irányító kommunikációja

A drón átviteli rendszere a drón és a vezérléshez használt távirányító / intelligens eszköz közötti kommunikációt biztosítja. Az átviteli rendszer befolyásolja a drón hatótávolságát, a videoátvitelt, az átviteli késést és az elérhető vezérlő frekvenciákat. Jelenleg három módszer elterjedt a drónok irányításában, ezek a rádióhullám, 4G hálózat vagy közvetlenül ember általi irányítás.

2.1. Rádióhullámokkal történő irányítás

A bluetooth adatcseréhez használt, rövid hatótávú, vezeték nélküli szabvány. Rövidhullámú rádiófrekvenciát használ. Adatátviteli sebessége 1-3 MBps, hatótávolsága jellemzően 10 méter beltéren, 50 méter kültéren, de a legújabb, Bluetooth 5 verzió hatótávolsága eléri a 240 métert is. Alacsonyabb és játékkategóriába tartozó drónoknál alkalmazzák, mint például a DJI Tello és Parrot Mini.²

A WIFI adatcseréhez használt vezeték nélküli rádióhullámokkal történő kommunikációt (WLAN) megvalósító szabvány. Adatátviteli sebessége 54 MB/s, hatótávolsága jellemzően 500-2000 méter kültéren. Az OcuSync és Lightbridge technológiához képest olcsóbb megoldás, ugyanakkor a hatótáv kisebb. A WIFI automatikusan vált a 2,4 vagy 5,8 GHz között a minél jobb kontrollálhatóság érdekében. A WIFI biztosítja a HD ready vagy más néven standard HD (1280X720 px) felbontású videójeltovábbítást. WIFI technológiát használó drón például a DJI Mavic Air.³

A Lightbridge megbízhatóbb, mint a WIFI, nagyobb a hatótáv is. Maximális hatótávolsága 5 kilométer. A DJI professzionális drónjaihoz fejlesztette ki. Lightbridge technológiát használó drónok: DJI Phantom 4 Pro, DJI Phantom 4 Advanced, DJI Inspire 2. A Lightbridge technológiával működő drónok 2,4 és 5,8 GHz-s frekvencián képesek működni. A videóképet HD vagy full HD minőségben biztosítja.⁴

Az OcuSync a legnagyobb hatótávolságot biztosító rádióhullámmal működő technológia. Kevésbé érzékeny az interferenciára, mint a WIFI, még erős rádiójelekkel terhelt környezetben is stabil működést biztosít. OcuSync technológiát használ például a Mavic Pro és a Phantom 4 Pro V2.0. Elérhető a körülbelül 7-10 kilométeres hatótávolság is. A videóképet HD vagy full HD minőségben biztosítja. 5 ms késleltetéssel továbbítja a kontrollerrel végrehajtott

² Lonsetta, A. M., Cope, P., Campbell, J., Mohd, B. J., Hayajneh, T. (2018). Security vulnerabilities in Bluetooth technology as used in IoT. In: Journal of Sensor and Actuator Networks, 7(3), 28.

³ DJI transmission systems – Wi-Fi, Ocusync & Lightbridge: <https://www.heliguy.com/blogs/posts/dji-transmission-systems-wi-fi-ocusync-lightbridge> [2021.06.20.]

⁴DJI Lightbridge 2Specs: <https://www.dji.com/hu/lightbridge-2/info> [2021.06.20.]

utasításokat, 10 ms késleltetéssel a videóadatot, 150 ms késleltetéssel a videót. A videó letöltési sebessége 40 Mb/s.⁵

2.2. 4G irányítás

A drón vezérlés új kommunikációs fajtája a celluláris, 4. generációs mobil hálózaton keresztüli irányítás, ahol a drón nem a hagyományos 2.4 GHz-es frekvenciát használja. Ahol van mobiltelefonos lefedettség, ott a drón képes repülni. Biztonsági okokból az irányítás feltétele az alacsony adatkésleltetés, ami az elmúlt években elérhetővé vált LTE kapcsolattal valósulhat meg.^{6,7} A 2,4 GHz-es csatorna alkalmazásának hátránya a rövid kommunikációs tartomány. A hátrány orvoslására drón alapú kísérleti platformot fejlesztettek ki a 4G hálózat értékelésére a levegő-föld adatátvitelhez. A kísérletek azt mutatják, hogy a 4G hálózat képes az alacsony magasságú levegő-föld kommunikáció támogatására, jó csatlakozással és alacsony adatvesztéssel, habár az adatvesztés jelentősen megnő, ha a jelerősség csökken.⁸

2.3. Drón és humán interakció

Ezek az innovatív módszerek, amelyet összefoglaló néven természetes felhasználói interfésznek (natural user interfaces: NUI) neveznek, lehetővé teszik a felhasználók interakcióját a drónokkal gesztus, beszéd, tekintet, érintés, sőt agy-számítógép interfészek (BCI) segítségével.⁹ A természetes felhasználói felületek lehetővé teszik a nem szakértő felhasználók számára, hogy rövidebb időn belül irányítsák a drónokat. Csökken tehát a képzési időszak, a munkaterhelés és az eszköz lezuhanásának esélye. A gesztusokkal történő irányítás eszköze jellemzően a Kinect érzékelő, a Leap Motion érzékelő és a BioSleeve-vel érzékelt elektromiográfiás jelekkel. A hanggal történő irányítás a gesztusvezérléshez hasonlóan késleltetést okozhat, ezenkívül a gyorsan forgó légcsavarok hangos zajt hoznak létre. Az agy-számítógép interfész eszközök széles potenciállal rendelkeznek. 2010 óta a kutatók a BCI (Brain-Computer Interface) használatát vizsgálták merevszárnyú drónok esetén, 2013-ban pedig megjelent az első agyvezérelt multi-rotoros drón projekt. Leggyakrabban EEG-s (elektroenkefalográfiás) headsetet viselve történik a drónok irányítása, amely méri az agy

⁵ What Is DJI OcuSync And How Does It Work?: <https://store.dji.bg/en/blog/what-is-dji-ocusync-and-how-does-it-work> [2021.06.20.]

⁶ Hell, P. (2016). Drón-rendszerek biztonságos kommunikációja. In: Köztes-Európa, 8(1-2), 169-175.

⁷ Guirado, R., Padró, J. C., Zoroa, A., Olivert, J., Bukva, A., & Cavestany, P. (2021). StratoTrans: Unmanned Aerial System (UAS) 4G Communication Framework Applied on the Monitoring of Road Traffic and Linear Infrastructure. In: Drones, 5(1), 10.

⁸ Chen, L., Huang, Z., Liu, Z., Liu, D., Huang, X. (2018, October). 4G Network for Air-Ground Data Transmission: A Drone based Experiment. In: 2018 IEEE International Conference on Industrial Internet (ICII) (pp. 167-168). IEEE.

⁹ Cauchard, J. R., E, J. L., Zhai, K. Y., Landay, J. A. (2015, September). Drone & me: an exploration into natural human-drone interaction. In: Proceedings of the 2015 ACM international joint conference on pervasive and ubiquitous computing (pp. 361-365).

elektromos aktivitását a fejbőrön, amely gépi tanulási algoritmusok segítségével dekódolódik.

10, 11

3. Drónok kommunikációja másik drónnal

A drónraj drónok egysége, melyek képesek valamely feladat vagy feladatsor végrehajtására, melynek során önszerveződően működnek. Az ELTE Biológiai Fizika Tanszék és az MTA–ELTE Biológiai és Statisztikus Fizikai Kutatócsoport drónrajos kutatási eredményei 2014-ben járták be a világot először.¹² A Vicsek Tamás által vezetett kutatócsoport készítette el a világ első tíz egyedből álló kültéri önszerveződő kvadrokopter flottáját. A kutatóknak terepen harminc valóság-hű szimulációban, akár ezer nagysebességű drón szoros együttműködését sikerült ütközésmentesen megvalósítani akadályokkal terhelt környezetben.¹³ A lokális fluktuációk kontrollálása szükséges a globális együttmozgás megtartásához, ugyanakkor minden eszköznek képesnek kell lennie rá, hogy szükség esetén gyorsan alkalmazkodjon a többi eszköz mozgásához. Az együttmozgás-reagálóképesség egyidejű fenttartásához a kutatócsoport kifejlesztette az időfüggő vezetői hierchiát, mely alkalmazkodik az egyes eszközök változási szándékához.¹⁴ A drónok autonómiájának hat szintje különböztethető meg, a nulla autonómia és a teljes autonómia között. A nulla autonómiával rendelkező drónok esetén a mozgás, feladatvégrehajtás teljesen ember által kontrollált, míg a teljes autonómia esetén a döntéseket algoritmusok hozzák meg. Az autonóm kiber-fizikai rendszerek döntéshozó paradigmákat alkalmaznak az adat, kontroll és feldolgozás területén. Az UAV raj érzékelői közé tartozik a GPS, a légsebességmérő, az akusztikus érzékelők, a kamerák. A kontrollszakasz az észlelés és tervezés folyamatából áll.¹⁵

¹⁰ Tezza, D., Andujar, M. (2019). The state-of-the-art of human–drone interaction: A survey. In: *IEEE Access*, 7, 167438-167454.

¹¹ Marin, I., Al-Battbooti, M. J. H., Nicolae, G. O. G. A. (2020, June). Drone Control based on Mental Commands and Facial Expressions. In *2020 12th International Conference on Electronics, Computers and Artificial Intelligence (ECAI)* (pp. 1-4). IEEE.

¹² Vásárhelyi, G., Virágh, C., Somorjai, G., Tarcai, N., Szörényi, T., Nepusz, T., Vicsek, T. (2014, September). Outdoor flocking and formation flight with autonomous aerial robots. In: *2014 IEEE/RSJ International Conference on Intelligent Robots and Systems* (pp. 3866-3873). IEEE.

¹³ Beszélgető drónrajok, összehangolt repülés: <https://www.elte.hu/content/beszelgeto-dronrajok-osszehangolt-repules.t.17006> [2021.06.22.]

¹⁴ Balázs, B., Vásárhelyi, G., Vicsek, T. (2020). Adaptive leadership overcomes persistence–responsivity trade-off in flocking. In: *Journal of the Royal Society Interface*, 17(167), 20190853.

¹⁵ Campion, M., Ranganathan, P., Faruque, S. (2018, May). A Review and Future Directions of UAV Swarm Communication Architectures. In *EIT* (pp. 903-908).

4. Drón és egyéb földi eszközök kommunikációja

4.1. Drónok és töltőállomás összeköttetése

A drónok és töltőállomásaik közötti összeköttetés létesítésére több módszer is rendelkezésre áll. A legelterjedtebb a hagyományos, akkumulátoros megoldás, jellemzően töltőkábelrel történő töltéssel. Ez a módszer azonban nem nyújt lehetőséget tartós repülésre, a kis energiasűrűségből eredően. Az akkumulátoros drónok támogatására lehetőséget kínálnak a vezetékes drónok, a töltőállomások és a repülés közbeni lézersugaras töltés. A töltőállomások dokkoló platformjainak ellátását nagykapacitású akkumulátorok, távvezetékek vagy napelemek biztosítják. A lézersugaras töltés előnye, hogy vezeték nélküli módszer és a drón repülés közben is töltődhet. A vezetékes drónok optikai kábelei sok kilowatt áram továbbítását teszik lehetővé nagy intenzitású fényt alkalmazva. A hibrid drónok esetén az akkumulátor mellett üzemanyagcellák, napelemek vagy szuperkondenzátorok egészítik ki a rendszert.¹⁶

4.2. Drónok és földi járművek összeköttetése

A drónok, bevethetők földi járművek hálózatával együtt. Olyan helyzetekben, amikor nem áll rendelkezésre infrastruktúra, a drónokat mobil infrastruktúra-elemként lehet telepíteni. A drón és az autó közötti kommunikáció eléri a három kilométert kevéssé beépített területen és ötven százalék szállítási sikerarányt 2,7 kilométeres hatótávolságon belül. Az UAV-k együttműködhetnek egy adott hálózat földi járműveivel is, lehetővé téve a közöttük lévő adatsere javítását. A technika a jármű mozgékonyasága miatt különbözik a földi állomásokkal való kommunikációtól.¹⁷ Az egyes járművek közti kommunikációban relé funkciót töltenek be, képesek az adatokat továbbítani akkor is, ha nincs közöttük közvetlen multihop kapcsolat és a közvetlen jármű-jármű kommunikáció nem lehetséges. (például magas épületek, hegyek közötti terület) az UAV-k és az autók közötti optimális kapcsolat érdekében meg kell találni az optimális helyet és magasságot az UAV-k elhelyezéséhez, hogy megfelelő jeleket tudjanak továbbítani a földi járművek felé. Törekvések zajlanak a hálózati kapacitás, illetve a hálózat élettartamának maximalizására érdekében.¹⁸

¹⁶ Boukoberine, M. N., Zhou, Z., & Benbouzid, M. (2019, October). Power supply architectures for drones-a review. In: IECON 2019-45th Annual Conference of the IEEE Industrial Electronics Society (Vol. 1, pp. 5826-5831). IEEE.

¹⁷ Hadiwardoyo, S. A., Hernández-Orallo, E., Calafate, C. T., Cano, J. C., Manzoni, P. (2018). Experimental characterization of UAV-to-car communications. In: Computer Networks, 136, 105-118.

¹⁸ Hadiwardoyo, S. A., Calafate, C. T., Cano, J. C., Krinkin, K., Klionskiy, D., Hernández-Orallo, E., & Manzoni, P. (2020). Three dimensional uav positioning for dynamic uav-to-car communications. In: Sensors, 20(2), 356.

5. Képi adattovábbítás fejlesztésére vonatkozó kompetenciák

A valós idejű, nagyfelbontású képtovábbítás nélkülözhetetlen eleme a drón biztonságos navigációjának és a nem hobbi célú repülések esetén a precíz küldetésvégrehajtásnak is. A jelenlegi kereskedelemben kapható drónok azonban gyenge interferencia-gátló képességgel és jelentős késleltetéssel rendelkeznek, így a videó megbízhatósága nem garantálható. A hálózati képátvitel során pixel hozzáférés alapján történik a továbbítás, melyre azonban nagy erőforrás-fogyasztás jellemző. Ezért nyilvános, 4G mobilhálózaton alapuló mérési és irányítási hálózatot fejlesztettek ki. A rendszer mind a drón irányításában, mind a képátvitel tekintetében jelentős fejlődést biztosít.¹⁹ Az 5G legfontosabb kihívása mindenütt elérhető kapcsolat biztosítása a különféle típusú készülékekhez. A pilóta nélküli légi járművek várhatóan fontos elemei lesznek a közlegő fejlesztésnek, amelyek potenciálisan megkönnyítik a vezeték nélküli sugárzást és támogatják a nagy sebességű adásokat, a megbízható, alacsony késésű kommunikációt, a „network slicing” és a mobil peremhálózati számítástechnikai megoldásokat.^{20,21} A transzmissziós rendszernek nagy szerepe van az energiamegtakarításban is, szimulációban sikerült 50% energiát megtakarítani transzmissziós ütemezési séma felhasználásával.²² 2020 novemberében a Vodafone és az Ericsson sikeresen tesztelték az 5G drónok légi folyosóit a Vodafone 5G mobilitási laboratóriumában, Aldenhovenben, Németországban, mivel a két vállalat egy lépéssel közelebb került az 5G drónok valós használatának lehetővé tételéhez.²³

6. Összefoglalás

A tanulmányban bemutatásra kerültek a drónok különböző kommunikációs csatornái és a képi továbbítás fejlesztésére vonatkozó kompetenciák. Az irányító és a drón, a drón-drón és a drón-földi eszköz kommunikációjának megvalósításához eltérő technológiák szükségesek. A repülés precíz, megbízható kivitelezéséhez és a küldetések végrehajtásához alapvető fontosságú a megbízhatóan működő kommunikáció. Az 5G hálózat bevezetése újabb mérföldkövet jelent a dróntechnológia tekintetében mind a hatótávolság növekedése, mind a képtovábbítás

¹⁹ Guo, J., Li, X., Lv, Z., Yang, Y., Li, L. (2020). Design of real-time video transmission system for drone reliability. In: IOP Conference Series: Materials Science and Engineering (Vol. 790, No. 1, p. 012004). IOP Publishing.

²⁰ Li, B., Fei, Z., Zhang, Y. (2018). UAV communications for 5G and beyond: Recent advances and future trends. In: IEEE Internet of Things Journal, 6(2), 2241-2263.

²¹ Muzaffar, R., Raffelsberger, C., Fakhreddine, A., Luque, J. L., Emini, D., Bettstetter, C. (2020, June). First experiments with a 5G-Connected drone. In: Proceedings of the 6th ACM Workshop on Micro Aerial Vehicle Networks, Systems, and Applications (pp. 1-5)

²² Li, K., Ni, W., Wang, X., Liu, R. P., Kanhere, S. S., Jha, S. (2015). Energy-efficient cooperative relaying for unmanned aerial vehicles. In: IEEE Transactions on Mobile Computing, 15(6), 1377-1386.

²³ Dan Oliver: 5G drones: everything you need to know <https://www.5gradar.com/news/5g-drones-take-to-the-skies> [2021.06.25.]

tekintetében. Az agyhullámok segítségével történő drónirányítás, az önszerveződő drónrajok alapvetően változtatják meg az eddig ismert dróntechnológiát.

7. Köszönetnyilvánítás

A mű az NKFIH-866-5/2020 iktatószámú Megállapodás alapján az NKFI Hivatal és az Innovációs és Technológiai Minisztérium által biztosított támogatással, a Biztonsági Technológiák Nemzeti Laboratórium finanszírozásával valósult meg.

Felhasznált irodalom

Internetes forrás:

1. EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2019/947/oj [2021.06.19.]
2. DJI transmission systems – Wi-Fi, Ocusync & Lightbridge: <https://www.heliguy.com/blogs/posts/dji-transmission-systems-wi-fi-ocusync-lightbridge> [2021.06.20.]
3. DJI Lightbridge 2Specs: <https://www.dji.com/hu/lightbridge-2/info> [2021.06.20.]
4. What Is DJI OcuSync And How Does It Work?: <https://store.dji.bg/en/blog/what-is-dji-ocusync-and-how-does-it-work> [2021.06.20.]
5. Beszélgető drónrajok, összehangolt repülés: <https://www.elte.hu/content/beszelgeto-dronrajok-osszehangolt-repules.t.17006> [2021.06.22.]

Folyóirat:

1. Balázs, B., Vásárhelyi, G., Vicsek, T. (2020): Adaptive leadership overcomes persistence–responsivity trade-off in flocking. In: *Journal of the Royal Society Interface*, 17(167), 20190853.
2. Boukoberine, M. N., Zhou, Z., & Benbouzid, M. (2019, October): Power supply architectures for drones-a review. In: *IECON 2019-45th Annual Conference of the IEEE Industrial Electronics Society (Vol. 1, pp. 5826-5831)*. IEEE.
3. Campion, M., Ranganathan, P., Faruque, S. (2018, May): A Review and Future Directions of UAV Swarm Communication Architectures. In *EIT* (pp. 903-908).
4. Cauchard, J. R., E, J. L., Zhai, K. Y., Landay, J. A. (2015, September): Drone & me: an exploration into natural human-drone interaction. In: *Proceedings of the 2015 ACM international joint conference on pervasive and ubiquitous computing* (pp. 361-365).
5. Chen, L., Huang, Z., Liu, Z., Liu, D., Huang, X. (2018, October): 4G Network for Air-Ground Data Transmission: A Drone based Experiment. In: *2018 IEEE International Conference on Industrial Internet (ICII)* (pp. 167-168). IEEE.

6. Guirado, R., Padró, J. C., Zoroa, A., Olivert, J., Bukva, A., & Cavestany, P. (2021): StratoTrans: Unmanned Aerial System (UAS) 4G Communication Framework Applied on the Monitoring of Road Traffic and Linear Infrastructure. In: *Drones*, 5(1), 10.
 7. Guo, J., Li, X., Lv, Z., Yang, Y., Li, L. (2020): Design of real-time video transmission system for drone reliability. In: *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering* (Vol. 790, No. 1, p. 012004). IOP Publishing.
 8. Hadiwardoyo, S. A., Calafate, C. T., Cano, J. C., Krinkin, K., Klionskiy, D., Hernández-Orallo, E., Manzoni, P. (2020): Three dimensional uav positioning for dynamic uav-to-car communications. In: *Sensors*, 20(2), 356.
 9. Hadiwardoyo, S. A., Hernández-Orallo, E., Calafate, C. T., Cano, J. C., Manzoni, P. (2018): Experimental characterization of UAV-to-car communications. In: *Computer Networks*, 136, 105-118.
 10. Hell, P. (2016): Drón-rendszerek biztonságos kommunikációja. In: *Köztes-Európa*, 8(1-2), 169-175.
 11. Li, B., Fei, Z., Zhang, Y. (2018): UAV communications for 5G and beyond: Recent advances and future trends. In: *IEEE Internet of Things Journal*, 6(2), 2241-2263.
 12. Li, K., Ni, W., Wang, X., Liu, R. P., Kanhere, S. S., Jha, S. (2015): Energy-efficient cooperative relaying for unmanned aerial vehicles. In: *IEEE Transactions on Mobile Computing*, 15(6), 1377-1386.
 13. Lonzetta, A. M., Cope, P., Campbell, J., Mohd, B. J., Hayajneh, T. (2018): Security vulnerabilities in Bluetooth technology as used in IoT. In: *Journal of Sensor and Actuator Networks*, 7(3), 28.
 14. Marin, I., Al-Battbooti, M. J. H., Nicolae, G. O. G. A. (2020, June): Drone Control based on Mental Commands and Facial Expressions. In: *2020 12th International Conference on Electronics, Computers and Artificial Intelligence (ECAI)* (pp. 1-4). IEEE.
 15. Muzaffar, R., Raffelsberger, C., Fakhreddine, A., Luque, J. L., Emini, D., Bettstetter, C. (2020, June): First experiments with a 5G-Connected drone. In: *Proceedings of the 6th ACM Workshop on Micro Aerial Vehicle Networks, Systems, and Applications* (pp. 1-5)
 16. Tezza, D., Andujar, M. (2019): The state-of-the-art of human–drone interaction: A survey. In: *IEEE Access*, 7, 167438-167454.
- Vásárhelyi, G., Virágh, C., Somorjai, G., Tarcai, N., Szörényi, T., Nepusz, T., Vicsek, T. (2014, September): Outdoor flocking and formation flight with autonomous aerial

robots. In: 2014 IEEE/RSJ International Conference on Intelligent Robots and Systems (pp. 3866-3873). IEEE.

Vedó Attila:

A „tömeg”, vagyis a Magyar Királyi Csendőrség személyi állományának egyenruházati ellátása

1. Bevezetés

Minden, hosszabb szolgálati idővel rendelkező hivatásos állományú emlékezetében – szolgáljon bármely rendvédelmi szerv állományában – élnek sikeres, és kevésbé sikeres időszakok az egyenruhára és az egyenruházati ellátásra gondolva. Megélve a jelenlegi ellátási és ruházati utánpótlási rendszerünk kialakulásáig vezető rögös utat bizonyára sokakban felmerült a kérdés: hogyan hajtották végre ezt a feladatot elődeink? Hogy biztosították a jelenlegi infokommunikációs és rugalmas szállítási kapacitások előtti korszakokban teljes testületek egyenruházati igényeinek kielégítését? E kérdésre, vagy legalábbis annak egy részére a Magyar Királyi Csendőrség szervezetével és működésével kapcsolatos kutatásaim során találtam választ. A csendőrség, mint katonailag szervezett fegyveres közbiztonsági őrtestület¹ több mint hat évtizeden keresztül meghatározó pillérszervezete volt a magyar rendfenntartás struktúrájának.² Országos megszervezésére 1881-ben került sor,³ és szervezetének teljes kiépülését követően gyorsan és költséghatékony módon helyreállította Magyarország kiegyezést követően megrendült közbiztonságát. A csendőrség katonai szervezetségén természetesen nem a katonai cselekményekre való képességet kell érteni, hiszen a testület nem a külső ellenséggel történő fegyveres harc megvívására jött létre. A testület személyi állománya katonai rendfokozatot (a szárazföldi haderőnem rendfokozatait) viselte és személyi ügyeiben a Honvédelmi Minisztérium alárendeltségébe tartozott. A csendőrök személyükben katonának minősültek, őket a katonákra általában vonatkozó jogok illették meg, illetve kötelezettségek

¹ A magyar terminológiában katonailag szervezett fegyveres őrtestületet és polgári fegyveres őrtestületet különböztettek meg. A polgári fegyveres őrtestületek személyi állománya nem katonai rendfokozatot, hanem a testületi rangrendszer rangjait, a hivatali tisztségnek megfelelő rangokat viselte. A személyi állományon belüli viszonyok nem katonaiak, hanem hivatalnokiak voltak, így rájuk a katonák jogai és kötelezettségei nem vonatkoztak. Személyi állományuk annak a tárcának az alárendeltségébe tartozott, amely a testületet irányította. - Parádi József: A katonailag szervezett őrtestület és a polgári őrtestület. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, XXV.évf. (2015) 43-44-45-46. sz. pp. 77-84. – pp. 77-80.

² Parádi József: A polgári magyar állam rendvédelmi modellje 1867-1944. In: Idem (szerk.): *Emlékkönyv KESERŰ István születésének 90. évfordulója tiszteletére*, Budapest, 2019, SZBMRTT, p. 288.

³ Deák József: A polgári magyar állam rendvédelmi sajtója 1867–1944. In: Parádi Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Parádi József 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, 2015. SZBMRTT. p. 69.

terhelték, azonban közbiztonsági szolgálatuk⁴ során rendőri közegek is voltak.⁵ A szervezeti kultúrában fontos szerepe volt az öltözetnek, melynek mindig kifogástalan állapotúnak és tekintélyt sugárzóknak kellett lennie.

A testület országos hatáskörű centralizált jellege is merőben eltért a korszak municipális szerveződésű, polgári alapokon nyugvó rendőrségeitől.⁶ Önmagában az egész országot lefedő diszlokáció és több ezer szolgálati hely logisztikai biztosítása is óriási kihívást jelentett. Az 1900-as évekre 12 000 fő körüli létszámmal, több mint 2000 objektumban elhelyezett személyi állomány egyenruházati ellátását kis létszámú, de professzionális gazdasági szakszolgálat végezte, illetve koordinálta. A továbbiakban a téma teljesebb megértése érdekében szükséges a gazdasági szakszolgálat felépítésének és működésének vázlatos áttekintése, majd a „tömegrendszernek”, mint az egyenruházati ellátás formájának bemutatása.

2. A Magyar Királyi Csendőrség gazdasági szakszolgálata

Az alapvetően szűk költségvetési forrásokból gazdálkodó testület hatékony működését csak takarékosan, de precízen működő logisztikai szerv támogathatta. A biztosított költségvetési források legoptimálisabb felhasználása mellett a testületi működés minden igényének kielégítése legalább ilyen jelentőséggel bírt. A gazdasági szakszolgálat létszáma a testület összlétszámához képest elenyésző volt, azonban jól képzett és a testületi alapfeladatok végrehajtásában gyakorlott szakemberekből állt.

A gazdasági szakszolgálat legalacsonyabb szervezeti szintjét az úgynevezett közigazgatás alkotta, amely az őrszlaktanyákban élő nőtlen személyi állomány ellátását volt hivatott biztosítani.⁷ A költségvetési források kezeléséhez azonban speciális képzettségű személyi állományra is szükség volt. A számvivő tisztek és altisztek (vagy korabeli elnevezésük szerint számvivő-segédmunkások) a magasabb parancsnokságokon végeztek pénztári és gazdasági

⁴ Deák József: Military industry and readjustment in the Hungarian hinterland in the First World War. *Central European Papers* Vol 2. Issue 2. Opavai Sziléziai Egyetem Közpolitikai Kara. Opava, 2014. p. 32.

⁵ A rendőri közeg, a rendőrhatalóság, valamint a közbiztonsági őrtestület fogalomköre a vizsgált korszakban elvált egymástól. A csendőrség, mint testület a polgárok jogait korlátozó vagy kötelezettséget előíró rendelkezést – bizonyos speciális esetektől eltekintve – saját elhatározásból nem hozott, szemben a hatóságként is működő rendőrségekkel. A hatósági jogkörben eljáró közigazgatási szereplők rendelkezéseinek végrehajtását azonban önállóan ellenőrizhette, és mulasztás esetén önállóan intézkedett. Az eljáró csendőr tehát az ehhez szükséges jogosítványokkal felruházásra került, vagyis a testületen kívüli rendőri hatóság közegeként járt el.

⁶ A fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről szóló 1872. évi törvény a rendőrséget (a későbbi Budapesti Magyar Királyi Állami Rendőrséget) kivette az önkormányzat hatásköréből és azt „fővárosi rendőrség” néven a belügyminiszter alárendeltségébe utalta. Más, általános közbiztonsági feladatra létrehozott állami rendőrség azonban egészen 1916-ig nem létezett. – 1872. évi XXXVI. tc. Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről ; 1881. évi XXI.tc. a Budapest-fővárosi rendőrségről ; 1916. évi XXXVII. törvénycikk a fiemei m. kir. állami rendőrségről

⁷ Parádi József: *A Magyar Királyi Csendőrség. Az első magyar polgári, központosított, közbiztonsági őrtestület 1881-1945.* Budapest, 2012, SZBMRTT, p. 281 – p. 119.

igazgatási teendőket. A számvivő altisztek képzésére a kerületparancsnokságokon került sor hat hónapos tanfolyamokon, melynek feltétele volt az érettségi vizsga. 1883-tól már csak azok jelentkezhettek a csendőr számvivőtiszti tanfolyamra, akik a honvéd kezelőtiszti tanfolyamot elvégezték. A felkészítés a csendőrségre jellemző módon gyakorlatközpontú volt. A honvéd kezelőtiszti vizsgára őrsparancsnoki vagy számvivő altiszti gyakorlattal rendelkező nőtlen őrmesterek jelentkezhettek. A szintén hat hónapos képzés elméleti foglalkozásait 16.00 és 18.00 között tartották, így a hivatali órákat a tanfolyam résztvevői a III. csendőrkerületi parancsnokság számvivőségi irodáján, majd a HM szakszámvivőségi irodáján gyakorlattal töltötték.⁸ A honvéd kezelőtiszti vizsgán „jó” eredményt elért altiszteket csendőr számvivői szakvizsgára bocsátották, melynek eredménye alapján a résztvevőket előléptetési rangsorba helyezték.

A gazdasági tisztekkel szemben követelmény volt a hadbiztosi tanfolyam vagy gazdasági szaktanfolyam elvégzése,⁹ majd a csendőr számvivőtiszti szakvizsga megszerzése.

A gazdaságkezelési tennivalók három csoportra oszlottak:

- Az illetmények, pénz-, termény- és anyagjárandóságok, a pótlandó fegyverzet, szerelvény, lőszer, ruházat, lábbeli, és berendezés igénylése.
- A fenitek kifizetése, a cikkek szétszétlása, nyilvántartása és kezelése.
- Elhelyezési és ingatlangazdálkodási ügyek.¹⁰

E tennivalók megoszlottak a parancsnokok, a gazdasági szakszolgálat szervei és az őrsök között. A gazdaságkezelés alapjait az 1881. évi szolgálati utasítás fektette le, mely szerint csendőr kerületparancsnokságok a működéshez szükséges pénzüsségeket a havi javadalmazással egyidejűleg pénzüsségleti kimutatás alapján igénylik az utalványozó

⁸ Csapó Csaba: *A Magyar Királyi Csendőrség története 1881-1914*. Pécs, 1999, Pro Pannónia Kiadói Alapítvány p. 186. – p. 80.

⁹ A „gazdaság-közigazgatási szolgálat” ellátása speciális katonai szakképzettséget igényelt. A vezető állomány (hadbiztosok) kiképzésére felállították a vezérkari tisztképzést végző hadiakadémiahoz hasonló szintű Hadbiztosi Akadémiát. Felvételre a Ludovika Akadémiát végzett és legkevesebb 3-4 évi csapatszolgálattal rendelkező fegyvernembeli (gyalogos, huszár, tüzér stb.) tisztek pályázhattak. A sikeres felvételi vizsgát tett pályázók az akadémián 2 éves hadbiztosi kiképzésben részesültek. Eredményes záróvizsga után kétéves próbaszolgálatot teljesítettek. A hivatásos gazdasági tisztek képzettségüket szintén a Hadbiztosi Akadémián szervezett egyéves szaktanfolyamon szerezték, melynek végén vizsgát tettek. A számlellenőrzést végző katonai számvivőségi tisztviselők a tartalékos tiszti állományból önkéntes jelentkezés alapján kerültek a szolgálatba. Érettségi alapképzettség után jogi vagy közgazdaság-tudományi egyetemen féléves államszámvitelt hallgattak, majd vizsgát tettek. Próbaszolgálatuk két évig tartott. A megfeleltéknek le kellett mondani tartalékos tiszti rendfokozatukról. - Nagy Sándor - Pisztrai László - Tóth József - Zimonyi István: *A magyar katonai ellátó (hadtáp) szolgálat története (az őshazától 1949-ig)*. Budapest, 1984., Zrínyi Katonai Kiadó és M. Hadtápfőnökség, p. 631. – pp. 407-408. ; Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Második könyv: a magyar közigazgatás ügyeiről s azok jogáról*. Budapest, 1905., Politzer-féle könyvkiadóvállalat, p. 891.

¹⁰ Berzeviczy László – Dienes Andor (Szerk.): *Tájékoztató a csendőrőrsök legénysége és szolgálati lovai után járó fontosabb illetményekről, valamint a csendőrőrsök fontosabb gazdaságkezelési tennivalóiról*. Budapest, 1941, Stadium. p. 147 – p. 91.

szervtől (a Belügyminisztériumtól). A források elszámolását az élelmezési számadással együtt kellett teljesíteni, a használatban levő bútorokról és berendezési tárgyakra pedig évi számadást (leltárt) kellett felterjeszteni a BM részére. A csendőrparancsnok a gazdaság kezeléséért és fenntartásáért általánosan felelős volt, és a hiányokért kártérítési kötelezettség terhelt. A gazdasági ügyeket a segédtsízt és számvivő segítségével intézte. A pénzügyi kötelezettségvállalással járó ügyekben (pl. bérleti szerződések értékhatártól függetlenül) a belügyminiszter jóváhagyása volt szükséges, azonban kisebb értékű beszerzéseket felsőbb jóváhagyás nélkül is engedélyezhetett. A gazdálkodási szabályok betartását a szemlét tartó tisztek által rendszeresen ellenőriztette.

A segédtsízt kezelte az öltözeti cikkek és a beszállásolási anyagok, berendezési tárgyak belső kezelését és nyilvántartását (leltározását), valamint ellátta a törzset és az alosztályokat a szükséges anyagokkal. A feleslegessé vált javakat – ha helyben való értékesítésükre nem volt mód – a parancsnokságon értékesíttette. A számvivő helyi ellenőrzései keretében felülvizsgálta a pénz- és tárgyszámadásokat, a beszerzéseknél és szerződéskötéseknél képviselte a kincstár érdekeit, nyilvántartotta a lakbéreket, és gondoskodott arról, hogy a különböző járandóságokat az alosztályok kellő időben megkapják.

A laktanyák és berendezési tárgyak a szárnyparancsnoki szemléken ellenőrzésre kerültek, és az esedékes átalányokat, élelmezési és egyéb illetékeket is a szárnyparancsnok adta ki minden hónap elsején. A bevételeket és kiadásokat minden szárnyparancsnokságon külön naplóban vezették. A szervezeti elem szintű és személyi járandóságok minden hónap elsején kiutalásra kerültek, melyből az adott hónapban esedékes „tisztogatási és helyreállítási” költségeket már az őr fedezte.

A selejtanyagokról (nem szükséges vagy nem javítható tárgyak) egy közigazgatási vagy községi tisztviselő részvételével bizottságilag jegyzőkönyvet kellett felvenni, amit a szárnyparancsnoksághoz kellett beküldeni. Az elhasználódott tárgyak „fogyatéka vétele”, valamint újak beszerzése egyaránt a belügyminiszter engedélyéhez volt kötve.¹¹

A csendőrörsök elhelyezése kincstári vagy bérelt laktanyákban valósult meg. A kincstári laktanyák az államkincstár tulajdonát képező épületek voltak, amelyeket a kincstár vagy külön az őr elhelyezési céljaira építtetett, vagy pedig vásárolt épületet erre a célra átalakított. A bérelt laktanyák közületektől (pl. községi előljárárság, egyházközség, stb.) vagy

¹¹ Utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára. (SZUT) Budapest, 1881, Pesti Könyvnyomda Rt. p. 191 - F melléklet Beszállásolási szabályzat 9-14.§

magánszemélyektől szerződéssel kibérelt épületek voltak.¹² A testület alapvetően a bérelt ingatlanokban való beszállásolásra törekedett, hogy az egyes szervezeti elemek székhelyét a közbiztonsági igényekhez igazítva, rugalmasan változtathassa, azonban nem volt ritka az ingatlanvásárlás sem.¹³ Ugyanakkor a két megoldás kombinációja is létezett, mivel a községek maguk is építtettek szolgálati lakásokat és objektumokat a csendőrség számára.

A bérletösszegekre nézve minden háztulajdonosnak írásban kellett nyilatkozni, hogy az esedékes házbérrészleteket a szárnypénztártól személyesen szándékozik-e felvenni, vagy azt postai úton kívánja-e megkapni. A házbér felvételében az őrsparancsnok nem játszott szerepet. A pénzátalányok minden őrs részére a közös szükségletek fedezését szolgálták. Ezeket az őrsparancsnok és egy csendőr közös őrzésében és naplószerű kezelésében kellett tartani úgy, hogy a szemlét tartó tisztek a szabályszerű kezelésről és felhasználásról mindig meg tudjanak győződni. Fontos lehetőség volt minden őrs számára, hogy a házipénztár megtakarításait a szárnyparancsnok engedélyét követően a légénységi beszállásolási kellékek beszerzésére tudták fordítani, vagyis a takarékosabb őrsök kényelmesebb lakhatást biztosíthattak a légénység számára.¹⁴

A rendszert majdnem 20 éves működés után 1900-ban reformálták meg, melynek keretében rendszeresítették a törzsőrmesteri rendfokozatot. A II. osztályú törzsőrmesterré való kinevezés feltétele a megfelelő műveltség mellett őrsparancsnoki és számvivő altiszti gyakorlat, valamint az összes szükséges vizsga „jó” eredménnyel történő teljesítése volt. A II. osztályú törzsőrmesterek a kerületi parancsnokságokon tevékenykedtek. Az I. osztályú törzsőrmesterré történő kinevezés pályázati rendszerben, a honvéd kezelőtiszti és csendőr számvivőtiszti szakvizsgák megszerzése után volt lehetséges. Az I. osztályú törzsőrmesterek elnevezése 1905-től számvivő tiszthelyettesre változott.

A csendőr számvivők magas színvonalú képzése és kiemelkedő felkészültsége többek között tetten érhető volt a korabeli pénzügyi igazgatásban számos alkalommal betöltött – nem csendőrségi – tisztségekben is. A pénzügyminiszter a pénzügyi igazgatóságok tisztségeibe rendszeresen nevezett ki csendőr számvivőket.¹⁵

¹² Dienes Andor: Gazdászati tájékoztató. Csendőrőrsök részére. Kizárólag az őrsparancsnok iskola hallgatói számára. Szombathely, 1938, Martineum könyvnyomda. p. 89. – p. 48.

¹³ MNL OL K 27 W 12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek 1898.

¹⁴ SZUT-1881. op. cit. F melléklet Beszállásolási szabályzat 9-14.§

¹⁵ Kinevezés. (Szerkesztőségi közlemény) Tolnamegyei Közlöny 26. évf. (1898) 38. sz. p. 4.

1904-től az elhelyezési, ruházati és élelmezési ügyek koordinálására, valamint a közigazgatás ellenőrzésére és irányítására rendszeresítették a csendőr számtanácsosi beosztást. Ezzel egyidejűleg létrehozták a Központi Felszerelési és Anyagraktárt Budapesten.¹⁶ 1907-ben megszervezték az úgynevezett pótszárny parancsnokságokat, melyek feladata minden olyan tevékenység elvégzése volt, amely nem tartozott a közbiztonsági teendők körébe, de a szervezet eredményes működéséhez szükséges volt. A gazdasági, személyzeti és kiképzési feladatokat végző szervezeti elem nem rendelkezett alárendelt szervezeti szintekkel, egyedüli célja a csendőrkerület működésének kiszolgálása volt minden tekintetben.

A gazdasági szakterület személyi állományának és szervezetrendszerének fejlesztésén túl egyre részletesebb szabályozást nyert a pénzügyi és pénztárkezelési tevékenység is. Az 1881-ben kiadott első szabályzatot¹⁷ 1900-ban a számvevőtisztek számára kiadott utasítás követte.¹⁸ Ezt követően a szervezeti fejlesztésekkel együtt a szabályzatok köre is bővült, így 1908-ban és 1912-ben újabb gazdaság-kezelési utasítások kerültek kiadásra.¹⁹

A két világháború közötti időszakban a gazdasági szakszolgálat mind szervezetében, mind szabályozottságában a dualizmuskori modellhez nyúlt vissza és a szakterület átfogó szabályzatainak kiadására csak később, 1938-ban,²⁰ valamint a háborús időszakban került sor.²¹ Elmondható tehát, hogy a testület fennállása során a gazdasági szakszolgálat alaptételei, vagyis az őrsökön alapuló közigazgatás, az általános alapú elszámolás, a pályázati rendszer, valamint a tömegrendszer nem változtak.

A testület személyi állományának nagy része számára az őrsökön folyó közigazgatás biztosította a napi szükségletek kielégítését. A közigazgatás vezetőjét, helyettesét és jegyzőjét az őrsön lakó csendőrök szavazással választották maguk közül. A vezető rendszerint egy idősebb csendőr volt, aki elvégezte a szükséges adminisztrációt és felügyelte fiatalabb társai munkáját. A vezető helyettese mindig az őrs legfiatalabb csendőre volt annak érdekében,

¹⁶ Preszly Lóránd: A magyar királyi csendőrség története 1881-1919. Budapest, 1920, Honvédelmi Sajtóvállalat, p. 142. – pp. 77-79.

¹⁷ Utasítás az élelmezési és beszállásolási számvitelre nézve a saját gazdaság-kezeléssel felruházott szárnyparancsnokságokkal bíró magyar királyi csendőrparancsnokságok számára. Budapest, 1881, Magyar királyi államnyomda. p. 78.

¹⁸ Szervi határozványok a csendőr-számvevőtisztek és a csendőr-törzsőrmesterek számára. Budapest, 1900, Pallas. p. 32.

¹⁹ Szervi határozványok a magyar királyi csendőr-számtanácsosok, csendőr-számvevőtisztek, csendőr-számvevőtiszthelyettesek és csendőr törzsőrmesterek számára Budapest, 1908. Municipia, p. 88. ; Gazdaságkezelési utasítás a magy. királyi csendőr őrsök valamint a csendőrségi pótlókeret és tanosztályok számára. Budapest, 1912, Várnay és Fia „Municipia” Kiadóhivatala. p. 328.

²⁰ Dienes Andor: Gazdasági tájékoztató op. cit. pp. 40-48..

²¹ Berzeviczy László – Dienes Andor op. cit. ; Gazdaságkezelési utasítás a m. kir. csendőr gazdaság-kezelési hivatalok és a központi gazdasági hivatal számára. Budapest, 1943, Ladányi Antal Könyvnyomdája. p. 242. ; Utasítás a Magyar Királyi Csendőrség pénztár- és csekk-kezelésére. Budapest, 1943, Állami Nyomda. p. 120.

hogy megismerkedhessen a testület elszámolási és beszerzési rendszerével. Fontosnak tartották, hogy az alapvető gazdasági teendőkkel mindenki megismerkedjen, mivel a rosszul működő vagy túl sok időt és energiát követelő ellátási és elszámolási rendszert az alapfeladatokat akadályozó tényezőnek tekintették.²²

Az őrsparancsnok gazdaságkezelési tennivalóit általánosságban az 1912. évben kiadott „Gazdaságkezelési utasítás”, valamint a csendőralakulatok közgazdálkodásai és közétkezései vezetésére vonatkozó határozmányok tartalmazták.²³ Sokrétű és széleskörű ismereteket igénylő gazdasági tevékenységüket és számos elszámolási kötelezettségüket enyhítendő a testület, ahol csak tudta, átalányokban fejezte ki az egyes folyamatos vagy ismétlődő költségelemeket. A csendőrség szervezeti elemei tehát egyes folyamatosan felmerülő kiadásai rendszeres és kizárólagos fedezésére előre meghatározott összegeket kaptak.²⁴

Szintén külön említést érdemel, hogy a Magyar Királyi Csendőrség a szükséges beszerzéseit már a korai időszakból pályázati úton realizálta. Az egyes felszereléseket csoportokba sorolták, melyekre külön-külön lehetett pályázni hároméves ciklusonként. Érdekesség, hogy a kereskedelmi partnerek az áru kiváló minőségének tanúsításaként ismerték el, ha azt a csendőrség átvette, így a gyártók gyakran haszonkulcs nélkül, önköltségi áron is szállítottak a testületnek a reklám érdekében. Pályázni úgy lehetett, ha a pályázó a szállított áru értékének 10 %-át kaucióként letétbe helyezte. A sikertelen pályázók azonnal, míg a nyertesek az áru garanciájának lejárta után kapták vissza a kauciót. Ez a rendszer hosszú távon biztosította, hogy a csendőrség által darabonkénti ellenőrzés mellett átvett felszerelések kiváló minőségűek és időtállóak legyenek.²⁵

A XIX. század végére az osztrák és német példák nyomán felmerült a beszerzések centralizálásának igénye, melynek eredményeként felállították a már említett Központi Felszerelési és Anyagraktárt. Ezt követően a felszerelés és berendezési tárgyak, valamint a technikai eszközök beszerzését ezen keresztül bonyolították. A ruházati anyagok elkészíttetését továbbra is a kerületi parancsnokságok végezték.

Az igények folyamatos kielégítése érdekében a központi szerv félévente értesítette a nyertes pályázókat a következő időszak szükségletekről. A hiány elkerülése érdekében a beszállítók kötelezték magukat a szállítandó árumennyiség 1/6 részének folyamatos raktáron tartására,

²² Ásvány Mihály: Gazdaságkezelés az őrsökön. I. rész: Csendőrségi Lapok XXVII. évf. (1937) 13. sz. pp. 2-8.

²³ Utasítás az élelmezési és beszállásolási számvitelre nézve ... 1881. op.cit.

²⁴ Berzeviczy László: Gazdasági átalányok ismertetése. Csendőrségi Lapok, XXXI. (1941) 9. sz pp. 7-15.

²⁵ Lábady Kálmán (Szerk.): Magyar királyi csendőrségi felszerelési anyagraktár: Ajánlati, szállítási és szerződési feltételek füzet a magyar királyi csendőrség számára szükséges ipari, felszerelési és fegyverzeti cikkek szállítására vonatkozólag. Budapest, 1930, M. kir. állami nyomda. p. 36.

melyet a csendőrség rendszeresen ellenőrzött is. A megrendelt árut a beszállító térítésmentesen szállította a csendőrségi raktárba, ahol az átvevők számára igazolta, hogy az a szerződésben rögzített üzemekben készült. Az átvevő csendőr altisztek minden egyes árut tartóssági és vegyi ellenőrzésnek vetettek alá, melynek eredményét összevetették a szerződéses mintadarabbal. A beszállított csizmáknak például 5 %-át szétbontották az átvételkor a használt anyagok ellenőrzése érdekében.

A folyamat egyértelmű célja volt, hogy minél kisebb áron minél jobb minőségű termékekkel lássák el a végrehajtó állományt. A hazai gyártók előnyben részesítése mellett olyan pályázati rendszert működtettek, amely valós versenyre ösztönözte a beszállítókat, ugyanis a beérkezett pályázatokat még az eredményhirdetés előtt nyilvánosságra hozták, hogy a konkurensok új – mérsékeltebb árfekvésű – ajánlatot tehessenek. Amennyiben később a nyertes ajánlattevő felárat kívánt felszámítani, azt végső soron a kormány engedélyezhette.²⁶

3. A „tömegrendszer”, mint az egyenruházati ellátás formája

A szervezetbe tehát csak a legjobb minőségű, ellenőrzött felszerelések és egyenruházati anyagok kerülhettek be, melyeket a csendőrök – a szabályzatokban előírt kihordási idők és a szemlék tapasztalatai alapján – maguknak vásároltak meg. A személyes szükségletek kielégítését a „tömegrendszer” szolgálta, amely a csendőrség legénységi állományának ruházattal és lábbelivel való ellátásának formája volt. Előnye más ruhaellátási rendszerekkel szemben az volt, hogy a ruházattal való takarékoskodás nem csupán kincstári érdek, hanem egyben a ruházati cikk viselőjének érdeke is lett.

A „tömeg” lényege folyószámlához hasonlítható, melyet a csendőr testülethez kerülésekor egy nyitó egyenleggel láttak el (ez volt a tömegbetét), majd havonta utánpótlási ellátmánnyal gyarapítottak (tömegátalány). A csendőr a fegyver és a lőszer kivételével erről a folyószámláról vásárolt meg minden számára előírt felszerelést, a fennmaradó összeget pedig tovább görgette évről évre. A kiadásokat és bevételeket a tömegkönyvben vezették. A legalább öt éve szolgáló csendőr leszereléskor jogot formálhatott erre a tömegvagyonra, ami takarékoszágra ösztönözte a személyi állományt.

A tömegrendszer kötelékébe tartozott minden ténylegesen szolgáló legénységi állományú csendőr, akiket tömegtulajdonosoknak neveztek. A ruházati ellátás lebonyolítását a Központi Felszerelési és Anyagraktár parancsnoksága intézte, míg az ezzel kapcsolatos pénzügyi

²⁶ MNL OL K 27 W 12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek 1916.

műveletek a budapesti központi gazdasági hivatal hatáskörébe tartoztak. A központi gazdasági hivatal kezelte a tömegpénztárt, amely összesített tömegből, és általános tömegből állt.

Az összesített tömeg az összes tömegtulajdonos tömegrendszerrel kapcsolatos összes pénzárandóságaiból állt, míg az általános tömeg a tömegrendszer általános bevételeiből adódott össze. (pl. az összesített tömeg kamatai, az eladott selejtcikkek ára stb.) Ha egy vállalathoz hasonlítjuk a tömegrendszert, akkor a cikkek beszerzéséből felmerülő költségek fedezése az összesített tömeg rendeltetése, míg a beszerzett cikkek szállításából, csomagolásából, raktározásából felmerülő üzemi költségek fedezésére az általános tömeg szolgált.

A tömegtulajdonos tömegilletménye az első tömegbetétből és a tömegátalányból állt. Az első tömegbetét a testülethez történő felszereléskor a „kiszabatok és tömegbeli cikkek” beszerzésére szolgált. A havi tömegátalányból az egyenruházati cikkek pótlását kellett biztosítani.²⁷

Ha a tömegilletmény összege kisebb volt, mint a csendőr részére kiszolgáltatott tömegbeli cikkek ára, akkor tömegtartozás keletkezett. Ennek megakadályozását az őrsparancsnok feladatkörébe utalták, aki alárendeltjeit a „helyes irányban befolyásolta.”

A ruhagazdálkodás akkor volt megfelelő, ha a tömegilletmény összege nagyobb volt, mint a jogosult részére kiszolgáltatott tömegbeli cikkek ára, hiszen így a csendőr a parancsnoka által meghatározott ruházati cikk cseréjét tartozás keletkeztetése nélkül azonnal végre tudta hajtani. Ez a körülmény nagyon lényeges volt a testület számára, hiszen a csendőrségről kialakított képnek mindig fegyelmet és rendet kellett tükröznie. Ehhez a legénységi állomány kifogástalan megjelenése is hozzátartozott, ami az egyéni ápoltság mellett az egyenruha állapotában és helyes viselésében is megjelent. Noha nem a ruha teszi az embert, de a jó megjelenés első feltétele mégis a rendes öltözködés. Az egyenruhás helyzete azonban annyiban előnyös, hogy az egyenruha nem függ a divattól, mint a civil öltözet, és az egyenruhát viselőnek csak az a kötelessége, hogy igazodjon az egyenruházati szabályzathoz és az attól való eltérésekkel ne tegye nevetségessé az egyenruhát.²⁸ (A tisztek esetében a tömegrendszert nem alkalmazták, hiszen esetükben méretre készített egyenruhákról lehetett csak szó, és a testületen belüli alacsony számuk sem indokolta tömeges tiszti ellátási rendszer kialakítását).

Ha a pótolta ruházati cikkek értéke nem érte el a tömegilletmény értékét tömegkövetelés keletkezett. Ha a tömegkövetelés meghaladta az egy évi tömegátalány kétszeresét, akkor az ezen felül maradó tömegtöbbletet a tömegtulajdonos részére kifizették.

²⁷ Összege 1938-ban lovasok részére: 220 P, gyalogosok részére 185 P. Havi tömegátalány 7 P 50 fillér. - DIENES: Gazdasági tájékoztató. op. cit. pp. 63-64.

²⁸ DEÁK József: Rendészettörténeti szövegyűjtés. Budapest, 2020, NKE Közigazgatási Továbbképzési Intézet p. 59.

A tömegkövetelés és a ruházat becsértékének együttes összegét tömegvagyonnak nevezték. A tömegvagyon a testületből való végleges távozáskor a tömegtulajdonos kézhez kapta, ha legalább öt évi megszakítás nélküli szolgálati idővel rendelkezett és önhibáján kívül válik ki a testületből (nem fegyelmi úton vagy katonai bíróság ítéletéből kifolyólag). Az elhalálozott, csendőri rendfokozatban véglegesített tömegtulajdonosok tömegvagyonát a szolgálati időre tekintet nélkül a törvényes örökösök kapták meg. A tömegbeli cikkek a tömegtulajdonosoknak csak feltételes tulajdonát képezték, vagyis azokkal szabadon nem rendelkezhetek.

A tömegbeli cikkek nyilvántartása, valamint a tömeggazdálkodás parancsnoki ellenőrzése érdekében a legénység tömegkönyvvel, valamint ruha- és fegyverzeti könyvecskével rendelkezett. Az első felszerelés alkalmával kiadott cikkeket a gazdasági hivatal az okmányokba bevezette, a ruházat utánpótlásánál pedig a gazdasági hivatal a tömegkönyvbe, míg az őrsparancsnok a ruha- és fegyverzeti könyvecskébe jegyezte be a változásokat. A tömegkönyveket a gazdasági hivatal kezelte és őrizte. A tömegfélévek²⁹ végén ebből mutatta ki a tömegkövetelést vagy tömegtartozást, amit lezárásnak neveztek. Lezárás után a gazdasági hivatal kiküldte a tömegkönyveket az őrsőkre, ahol a tömegtulajdonosok áttekintést követően két tanú előtt aláírták. Eltérés észlelése esetén az őrs a tömegkönyvek felterjesztésekor külön jelentést tett a gazdasági hivatalnak. Az őrsparancsnok a tömegkönyvekből a félévi tömegkövetelés, illetve tömegtartozás adatait átvezette a ruha- és fegyverzeti könyvecskébe. A könyvecskét az őrs kezelte és a 10 napnál hosszabb időre elvezényelt csendőröknek kiadta.³⁰ A tömegtulajdonos az elhasznált tömegbeli cikkeinek pótlását előirányzással kérhette, amely az őrsőkön évente kétszer (április és október hónapban) történt. Az előirányzatokat úgy kellett a szakaszparancsnok útján felterjeszteni, hogy azok április, illetve október 15-ig a gazdasági hivatalhoz beérkezzenek.³¹

Az előirányzás mindig a következő félévre vonatkozott, tehát áprilisban a kifejezetten téli cikkeket (pl. mente, köpeny, gyapoting, gyapot nadrág, téli kötött kesztyű és fehér bőrkesztyű), míg októberben a kifejezetten nyári cikkeket (pl. szövetruha, ujjas vállgallér, nyári kötött kesztyű) kellett előirányozni. A posztóruházatot mindkét szemle alkalmával elő lehetett irányozni.

²⁹ A tömegféléveket a rendes naptári félévek szerint számították.

³⁰ Dienes: Gazdászati tájékoztató. op. cit. p. 65.

³¹ Az egyenruházat szemléjének pótlásának határideje jelenleg is ez: „A BM alárendelt szerveinél ruházati szemlét évente legalább két alkalommal - első ízben a tárgyév első félévében, legkésőbb április 15. napjáig, második ízben az év második félévében, legkésőbb a tárgyév október 15. napjáig - kell tartani.” -14/2016. (V. 10.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek egyenruha-ellátásra jogosult személyi állományának ruházati és öltözködési szabályzatáról, valamint a különleges foglalkoztatási állomány ruházati, fegyverzeti, kényszerítőeszköz- és világítástechnikai felszereléséről - 6.§ (1)

Az előirányzati űrlapok kitöltését és a cserére szoruló cikkek meghatározását követően az őrsparancsnok a tömegvagyon-kimutatásból megállapította, hogy a tömegkövetelés fedezi-e a cikkek beszerzési árát. Amennyiben nem keletkezett tömegtartozás, az őrsparancsnok az előirányzást engedélyezte. Ellenkező esetben a legkevésbé szükséges cikkeket az igényből törölte. Az őrsparancsnoknak előirányzás alkalmával tehát egyrészt arra kellett ügyelni, hogy beosztottjai tömegtartozást ne keletkeztessenek, másrészt azonban arra is, hogy kifogástalan ruházattal rendelkezzenek. Ha a tartozás keletkeztetése elkerülhetetlen volt, azt az osztályparancsnokságnak indokolva kellett jelenteni.

Külön előirányzati űrlapra kellett felvenni a ruházatot és az egyéb tömegbeli cikkeket. Az előirányzásról minden csendőr kivonatot kapott, amit áthelyezése vagy tartós vezénylése esetére elhelyeztek a ruha- és fegyverzeti könyvecskéiben. Szakaszparancsnoki székhelyeken az előirányzás a szakaszparancsnok felügyelete alatt történt.

A tömegbeli cikkek az őrsökre zsákokba csomagolva, postai úton érkeztek. A ruházati cikkeket a gyártó (szabómester), az egyéb tömegbeli cikkeket pedig a gazdasági hivatal küldte ki az őrsnek. A postán a tömegbeli cikkeket tartalmazó csomagot az őrsparancsnokból és egy csendőrből álló bizottság vette át. Ha az érkező csomag sérült volt, úgy azt a bizottság még a postán felbontotta és a hiányokról a jelenlevő postahivatalnok aláírásával jegyzőkönyvet vett fel. Ha a csomag nem sérült, de tartalma hiányos, az eljárásrend azonos volt.

Az előirányzó tömegtulajdonosok a cikkeket az őrsparancsnok jelenlétében próbálták fel, és ha azok minden szempontból kifogástalanok voltak, az előirányzat átvételi rovatában elismerték az átvételt. Ha a ruházati cikkeknel kifogás merült fel, úgy az átvételi rovatba be kellett írni a hibát és a cikket az előirányzattal együtt a vállalkozó szabómesternek közvetlenül kellett visszaküldeni. Ezzel egyidejűleg az illetékes osztály gazdasági hivatalának jelentést tettek. Az első visszaküldésből felmerülő postai szállítási költséget az általános tömeg viselte, de ha másodszor is vissza kellett küldeni a vállalkozónak a ruházati cikket, úgy a csomagot már a gyártó terhére (utánvétellel) kellett feladni.

A tartósan vezényelték és áthelyezettek az összes tömegbeli cikket magukkal vitték, melyek útbaindításukkor külön táblázat szerint ellenőrzésre kerültek. Az ideiglenesen vezényelték az őrsön hagyott ruházataról szintén jegyzéket készítettek, melyet átadtak az őrsparancsnoknak. A kórházba,³² szabadságra, vagy katonai fogházba induló csendőröknek is külön leltár szerint

³² Mivel a kórházak és fogházak a csendőrök után felmerülő ellátási összeget havonta a gazdasági hivataloktól igényelték, az őrsparancsnoknak az útbaindításukkor „Élelmezési jegyet”, „Ellenjegyet”, továbbá „Részletes áttekintési lajstromot” és „Ellenlajstromot” kellett kiállítani a későbbi elszámolhatóság érdekében. – Ásvány Mihály op. cit. I.rész

kellett az egyenruházati cikkeket kiadni.³³ Az elhalt csendőrökkel egy váltás egyenruha eltemethető volt, a fennmaradó tömegbeli kincstári és magántárgyait pedig a ruha és fegyverzeti könyvecskével együtt az illetékes osztály gazdasági hivatalához beszállították.

A ruházat utánpótlása alapvetően új cikkekkel történt. Ugyanakkor az osztály gazdasági hivatalok raktáraiban úgynevezett becsült (tehát már leadott, használt) tömegbeli cikkeket is tároltak, melyeknek nem az volt a rendeltetése, hogy abból a már őrsökre beosztott tömegtulajdonosok szükségletét pótolják, hanem abból a próbacsendőröket ruházták fel első felszerelésük alkalmával. Egyes esetekben a véglegesített legénység tömege terhére is igényelhető volt becsült ruházati cikk.

A testületből bármely okból leszerelő csendőröket az osztályparancsnoksághoz kellett útbaindítani a tömegbeli és fegyverzeti cikkek számba vételét követően.³⁴ Ennek során az őrsparancsnok nem csak a ruha- és fegyverzeti könyvecskében levő darabszámokat ellenőrizte, hanem arra is ügyelt, hogy a leszerelő valóban a saját tömegbeli cikkeit szállítsa be a gazdasági hivatalhoz és a jobb állapotban levő cikkeket az őrsön senkivel ne cserélje el. Az őrsparancsnok ezt követően kiválasztotta a legrosszabb állapotban levő ruházatot, melyet a leszerelővel útbaindított, a fennmaradó cikkeket pedig az őrs pecsétnyomójával ellátott csomagban adta át részére. A csomagot a gazdasági hivatal bontotta fel és megállapította a leadott tömegbeli cikkek értékét (becslés). A becslést a hivatal vezetője és két számvivő tiszthelyettes végezte, mely alapján a cikkeket I.-III. osztályú becsült cikként, illetve selejtként besorolták. A becsült értéket a leszerelő tömegvagyonához adták, a nem megfelelő minőségben vagy mennyiségben bemutatott cikkek árát pedig levonták.³⁵

Összességében elmondható, hogy a testület úgy volt képes eredményei elérésére és megtartására, hogy sem a szervezet, sem személyi állománya nem rótt aránytalan terheket az állami költségvetésre. Más közigazgatási szervezetekkel összehasonlítva a csendőrség nem részesült többletforrásokban, a személyi állomány illetménye pedig sem a köztisztviselői karhoz, sem a polgári átlagkeresethez képest nem volt aránytalanul magas. A testület hatékony működésének kulcsa tehát nem a rendelkezésre álló költségvetés nagysága, hanem a források gondos tervezése volt. A szervezeten belül alacsony létszámú, de speciális felkészültségű és nagy tapasztalatú számvivői kar működött, amely az alapfeladatok legteljesebb mértékű

³³ A kórházba útbá indított betegek 3 pár fehérneműt, hálóinget, 1 sapkát, 1 zubbonyt, 1 köpenyt, 1 nadrágot, 1 pár csizmát, 1 pár kesztyűt, 1 nyakravalót, 1 járőrtáskát vittek magukkal. A szabadságoltakat 1 rend használható ruhával kellett útbaindítani. Az útbaindított csendőr az őrsön maradó cikkeit az őrsparancsnok jegyzék alapján átvette. A fogházba átadott csendőröknek az őrsparancsnok a leghasználtabb ruházati cikkeket adta át a kórházba indulóknak előírt mennyiségben. - Dienes: Gazdászati tájékoztató. op. cit. p. 70.

³⁴ Ideiglenes ruhagazdálkodási utasítás a m. kir. csendőrség számára. Budapest, 1941, Stephaneum. p. 110.

³⁵ Dienes: Gazdászati tájékoztató. op. cit. p. 72.

kiszolgáltatását tekintette fő céljának. E feladatok mindegyikét behatóan ismerték, mivel kiválasztásuk során fontos szempont volt a közbiztonsági szolgálatban eltöltött hosszabb szolgálati idő. Ennek köszönhetően első kézből ismerték a végrehajtói igényeket és ezeknek megfelelően elégíthették ki azokat.

4. Összefoglalás

Véleményem szerint a fentiekben bemutatott ellátási rendszer tapasztalatai megfontolásra érdemesek lehetnek a rendvédelmi szervek hivatásos állományának jelenlegi egyenruházati ellátásának fejlesztésekor is. A szervezeti hatékonyság magas szinten tartásához ma is fontos (lenne) a beszerzendő felszerelések kiválasztására és ellenőrzésére fordított energia. A testület szükségleteinek kielégítésre hivatott pályázati rendszer nemcsak a legkedvezőbb egységár elérésére törekedett, de az átvevők a beszerzett felszerelések folyamatos ellenőrzését is megvalósították a kiváló minőség garantálása érdekében. Megítélésem szerint a szervezeti alapfeladatokat kiválóan ismerő, és ezeket precízen, túlszabályozott adminisztráció nélkül támogató gazdasági szakszolgálat, valamint az átgondolt és ellenőrzött beszerzési rendszer értékes tapasztalatokat hordozhat a jelenkor rendvédelmi szervei számára is.

Felhasznált irodalom

1. Ásvány Mihály: Gazdászatkézelés az őrsökön. I. rész: *Csendőrségi Lapok XXVII.* évf. (1937) 13. sz. pp. 2-8.
2. Berzeviczy László: Gazdasági átalányok ismertetése. *Csendőrségi Lapok, XXXI.* (1941) 9. sz pp. 7-15.
3. Berzeviczy László – Dienes Andor (Szerk.): *Tájékoztató a csendőrőrsök legénysége és szolgálati lovai után járó fontosabb illetményekről, valamint a csendőrőrsök fontosabb gazdászatkézelési tennivalóiról.* Budapest, 1941, Stadium. p. 147
4. Csapó Csaba: *A Magyar Királyi Csendőrség története 1881-1914.* Pécs, 1999, Pro Pannónia Kiadói Alapítvány p. 186.
5. Deák József: Rendészettörténeti szószeret. Budapest, 2020. NKE Közigazgatási Továbbképzési Intézet
6. Deák József: A polgári magyar állam rendvédelmi sajtója 1867–1944. In: Parádi Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Parádi József 65. születésnapja tiszteletére.* Budapest, 2015. SZBMRTT.

7. Deák József: Military industry and readjustment in the Hungarian hinterland in the First World War. *Central European Papers* Vol 2. Issue 2. Opavai Sziléziai Egyetem Közpolitikák Kara. Opava, 2014.
8. Dienes Andor: *Gazdasági tájékoztató. Csendőrsök részére. Kizárólag az őrsparancsnok iskola hallgatói számára.* Szombathely, 1938, Martineum könyvnyomda. p. 89.
9. *Gazdaságkezelési utasítás a magy. királyi csendőr őrsök valamint a csendőrségi pótlókeret és tanosztályok számára.* Budapest, 1912, Várnay és Fia „Municipia” Kiadóhivatala. p. 328.
10. *Gazdaságkezelési utasítás a m. kir. csendőr gazdaság-kezelési hivatalok és a központi gazdasági hivatal számára.* Budapest, 1943, Ladányi Antal Könyvnyomdája. p. 242.
11. *Ideiglenes ruhagazdálkodási utasítás a m. kir. csendőrség számára.* Budapest, 1941, Stephaneum. p. 110.
12. Kinevezés. (Szerkesztőségi közlemény) *Tolnamegyei Közlöny* 26. évf. (1898) 38. sz. p. 4.
13. Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Második könyv: a magyar közigazgatás ügyeiről s azok jogáról.* Budapest, 1905., Politzer-féle könyvkiadóvállalat, p. 891.
14. Lábady Kálmán (Szerk.): *Magyar királyi csendőrségi felszerelési anyagraktár: Ajánlati, szállítási és szerződési feltételek füzet a magyar királyi csendőrség számára szükséges ipari, felszerelési és fegyverzeti cikkek szállítására vonatkozólag.* Budapest, 1930, M. kir. állami nyomda. p. 36.
15. Nagy Sándor - Pisztrai László - Tóth József - Zimonyi István: *A magyar katonai ellátó (hadtáp) szolgálat története (az őshazától 1949-ig).* Budapest, 1984., Zrínyi Katonai Kiadó és M. kir. Hadtápfőnökség, p. 631.
16. *Szervi határozványok a csendőr-számvivőtisztek és a csendőr-törzsőrmesterek számára.* Budapest, 1900, Pallas. p. 32.
17. *Szervi határozványok a magyar királyi csendőr-számvetésosztályok, csendőr-számvivőtisztek, csendőr-számvivőtiszthelyettesek és csendőr törzsőrmesterek számára.* Budapest, 1908. Municipia, p. 88.
18. *Utasítás a Magyar Királyi Csendőrség számára. (SZUT)* Budapest, 1881, Pesti Könyvnyomda Rt. p. 191

19. *Utasítás az élelmezési és beszállásolási számvitelre nézve a saját gazdaságkezeléssel felruházott szárnyparancsnokságokkal bíró magyar királyi csendőrparancsnokságok számára.* Budapest, 1881, Magyar királyi államnyomda. p. 78.
20. *Utasítás a Magyar Királyi Csendőrség pénztár- és csekk-kezelésére.* Budapest, 1943, Állami Nyomda. p. 120.
21. Parádi József: *A Magyar Királyi Csendőrség. Az első magyar polgári, központosított, közbiztonsági őrtestület 1881-1945.* Budapest, 2012, SZBMRTT, p. 281
22. Parádi József: A katonailag szervezett őrtestület és a polgári őrtestület. *Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis)*, XXV.évf. (2015) 43-44-45-46. sz. pp. 77-84.
23. Parádi József: A polgári magyar állam rendvédelmi modellje 1867-1944. In: Idem (szerk.): *Emlékkönyv KESERŰ István születésének 90. évfordulója tiszteletére,* Budapest, 2019, SZBMRTT, p. 288.
24. Preszly Lóránd: *A magyar királyi csendőrség története 1881-1919.* Budapest, 1920, Honvédelmi Sajtóvállalat, p. 142.

Jogsabályok

1. 1872. évi XXXVI. tc. Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről.
2. 1881. évi XXI.tc. a Budapest-fővárosi rendőrségről.
3. 1916. évi XXXVII. tc. a fiumei m. kir. állami rendőrségről.
4. 14/2016. (V. 10.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek egyenruha-ellátásra jogosult személyi állományának ruházati és öltözködési szabályzatáról, valamint a különleges foglalkoztatási állomány ruházati, fegyverzeti, kényszerítőeszköz- és világítástechnikai felszereléséről.

Levéltári források

1. MNL OL K 27 W 12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek.

Veprik Zita:

Jó úton járunk? Avagy a korrupció megelőzésére alkalmazott eszközök hatékonyságának vizsgálata a határrendész állomány visszajelzése tükrében

1. Bevezetés

A rendőri állomány által elkövetett korrupciós bűncselekmények közérdeklődésre tartanak számot és egyben súlyos biztonsági kockázatot is jelentenek. A korrupció megelőzése érdekében – a Nemzeti Korrupcióellenes Programban foglaltaknak megfelelően – a rendőrség vonatkozásában is több intézkedés történt az elmúlt években. A korrupció visszaszorítását célzó integritásalapú eszközök között meg kell említeni az életpálya-modell bevezetését, a felderített korrupciós bűncselekmények állomány körében történő feldolgozását, a képzéseket, a Nemzeti Védelmi Szolgálatok állománya által tartott tájékoztatókat, az állomány szervezet iránti elkötelezettségének erősítését, valamint az állományba kerülés előtti pszichológiai szűrést. Az eredmények elérése érdekében a korábban is használt és új típusú represszív eszközök alkalmazása is szükségessé vált, melyek közül ki kell emelni az állományvédelmi ellenőrzéseket, a térfigyelő kamerák telepítését, a megbízhatósági vizsgálatokat, a titkosszolgálati eszközök alkalmazását, a munkafolyamatok egyértelmű szabályozását és a rendszeres ellenőrzést.

Az alkalmazott eszközök hatékonyságának mérése komoly feladat elé állítja a kutatókat, szakembereket. A korrupciós bűncselekményekre jellemző magas látencia és a büntetőeljárások elhúzódása miatt nehéz pontos, objektív képet kapni az eredményekről, a változások irányáról, mértékéről.

Jelen tanulmányban a rendőrségnél alkalmazott intézkedésekkel leginkább érintett – a korrupció szempontjából veszélyeztetettebb – határrendészeti szolgálati ág állományába tartozó rendőröktől beszerzett adatok alapján vizsgálom, elemzem az egyes eszközök hatékonyságát, megítélését, és olyan javaslatot fogalmazok meg, mely az integritás megőrzését, a korrupció megelőzését szolgálhatja.

2. A kutatás célja, módszere, a hipotézisek

Ahhoz, hogy a korrupció elleni fellépés hatékonyan és eredményesen történjen, időről-időre különböző módszerekkel szükséges vizsgálni a pillanatnyi eredményeket, megismerni a

véleményeket, javaslatokat. A kutatás elsődleges célja, az állomány szubjektív korrupcióérzetének, a represszív és az integritás alapú eszközök alkalmazásáról az állomány ismereteinek, tapasztalatainak és véleményének feltérképezése. Ezen túlmenően adatot gyűjtöttem az állomány rendőrséghez, illetve szervezeti egységéhez való kötődésének mértékéről, javaslatokat kértem az állománytól az integritás erősítését szolgáló eszközökről.

A kutatás megkezdése előtt két hipotézist állítottam fel:

1. A határrendészeti állomány a valóságosnál kisebb mértékű korrupciót érzékel saját szervezeti egységénél, hátrítja a problémát.
2. A határrendészeti állomány véleménye szerint a represszív és az integritás alapú eszközök egyaránt fontos szerepet töltenek be a korrupció elleni küzdelemben.

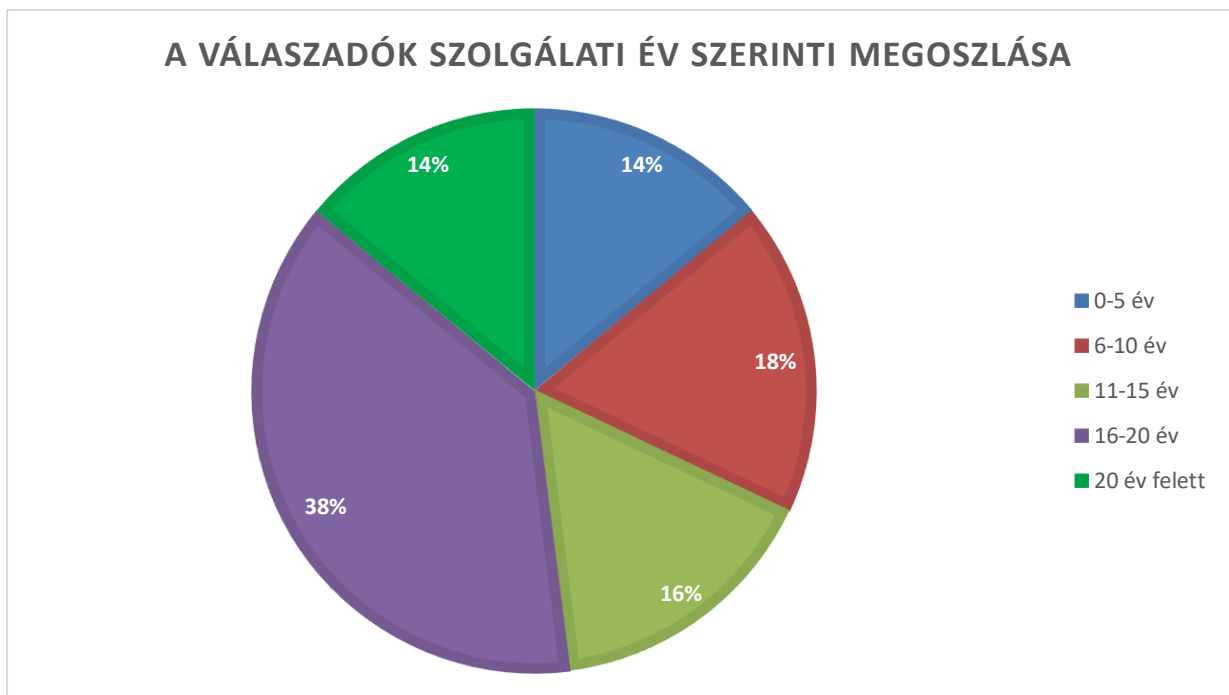
A kutatás módszere egy kérdőíves felmérés volt a Csongrád Megyei Rendőrfőkapitányság határrendészeti kirendeltségeinek hivatásos állománya körében. A megkérdezettek egy része magyar-román, más részük pedig magyar-szerb viszonylatban teljesíti szolgálati feladatait. A válaszadók között férfiak és nők, tisztek és tiszthelyettesek egyaránt szerepeltek.

A kérdőív több részből tevődött össze. A válaszadóktól nemükre, szolgálati idejükre, állománykategóriájukra (tiszt/tiszthelyettes) vonatkozó kérdésekre kértem adatot. Az érdemi kérdések válaszaiból gyűjtöttem információt a korrupcióérzetükről, a rendőrségnél alkalmazott represszív (állományvédelmi ellenőrzések, titkosszolgálati eszközök, megbízhatósági vizsgálat, térfigyelő kamerák alkalmazása, ítélkezési gyakorlat) és integritás alapú (illetményemelés, NVSZ által adott tájékoztatás, integritás képzések, munkafolyamatok egyértelmű szabályozottsága, állomány szervezet iránti elkötelezettségének erősítése, állományba kerülés előtti pszichológiai szűrés, időszakos pszichológiai szűrés) eszközök hatékonyságáról alkotott véleményükről, ismeretükről, a szakmájuk iránti elkötelezettségükről, valamint az integritást szolgáló javaslataikról.

A kérdések mind objektív adatokra, mind pedig személyes véleményre is egyaránt irányultak. Ennek megfelelően az elemzés során figyelembe kell venni, hogy szubjektív vélemények erőteljesen megjelennek, amelyek nem az adott szolgálati ág elfogadott szakmai véleménye, és mindemellett többen hátrító magatartást tanúsíthatnak. A megkérdezettek száma 51 fő, mely az érintett állomány 10 %-a, így az eredményeknek alkalmasnak kell lenniük arra, hogy a határátkelőhelyen és a határőrizetben dolgozók a korrupció elleni küzdelemben a rendőrségnél alkalmazott eszközökről alkotott véleményét, és a korrupció megelőzésére, felderítésére vonatkozó javaslatait megismerjük. A válaszadók anonim módon kerültek megkérdezésre. A kérdőívek kitöltésére átlagosan fél órára volt szükség.

3. A megkérdezett állomány jellemzői

A válaszadók többsége férfi (90,20%), ami a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság meglévő határrendészeti létszám arányaitól (76,88%) eltér. A megkérdezettek jelentős tapasztalattal rendelkeznek, amit igazol, hogy 52 %-uk 15 évnél több szolgálati idővel rendelkezik. Ez szinte megegyezik az állományban lévő határrendészek létszámarányaival, akiknek 54%-a 15 évnél több szolgálati idővel rendelkezik.²³¹ Ennek oka az, hogy a határrendészeti kirendeltségekre kinevezett fiatal tiszthelyettesek közül – a rendőrségi átlaghoz képest – többen szereltek le, vagy kérték áthelyezésüket más szolgálati helyre.



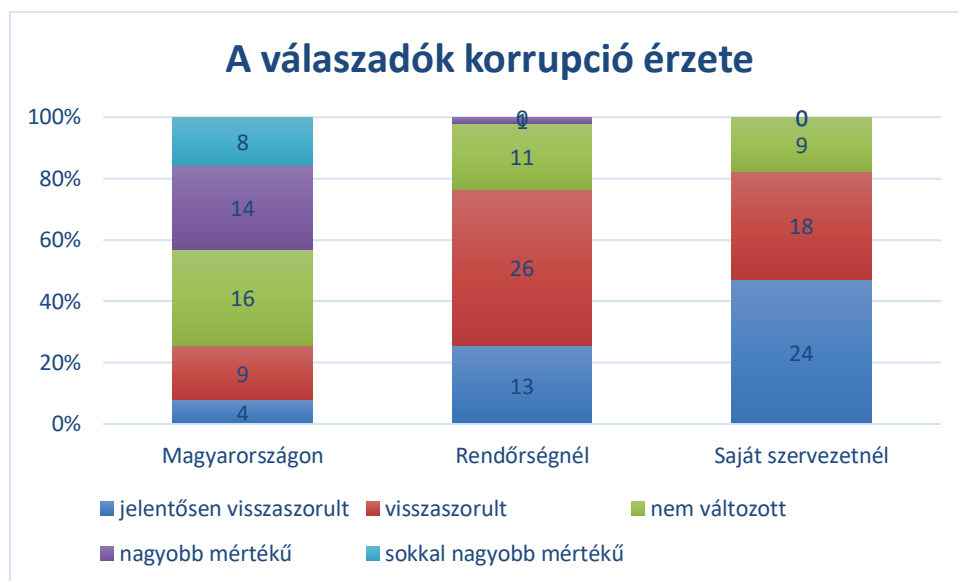
4. A kutatási eredmények

4.1. A válaszadók korrupció-érzete

A válaszadók 43 %-a szerint Magyarországon a korrupció mértéke nőtt, míg csak 25 %-uk nyilatkozott úgy, hogy valamilyen mértékben mérséklődött. Ezzel szemben a megkérdezettek több mint 76%-a szerint a rendőrségen a korrupció visszaszorult, ezen belül 25%-uk szerint jelentősen. Kevesebb, mint 2%-a a megkérdezetteknek gondolja úgy, hogy a korrupció nagyobb mértékű lett és nem volt olyan, aki szerint a negatív elmozdulás jelentős lenne. A saját szervezeti egységre vonatkozó kérdésre adott válaszok még érdekesebb képet mutatnak. Nem volt olyan, aki úgy ítélte meg, hogy a korrupció mértéke bármilyen mértékben nőtt volna a saját

²³¹ Forrás: Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság Humánigazgatási Szolgálat.

szervezeti egységénél. Ezzel szemben 82% gondolta úgy, hogy a korrupció valamilyen mértékben csökkent, 47% szerint ez a változás jelentős. Természetesen a korrupció mértékének ilyen mértékű visszaszorulása mind a rendőrségnél, mind pedig a saját szervezetnél (határrendészeti kirendeltségek) elképzelhetetlen. Az, hogy Magyarországon a korrupció a válaszadók 43%-a szerint – a saját érzékelésük alapján – nagyobb mértéket ölt, negatív hatást gyakorol az integritásukra. Egyesek igazolva látják saját korrupciós cselekményüket, ha ezt a magatartást az országban általánosnak gondolják. Emellett megfigyelhető egyfajta hárító magatartás is, miszerint a saját miliójukban a korrupció mértékét kisebbnek érzékelik.



4.2. A represszív és az integritás alapú eszközök hatékonysága a válaszadók véleménye szerint

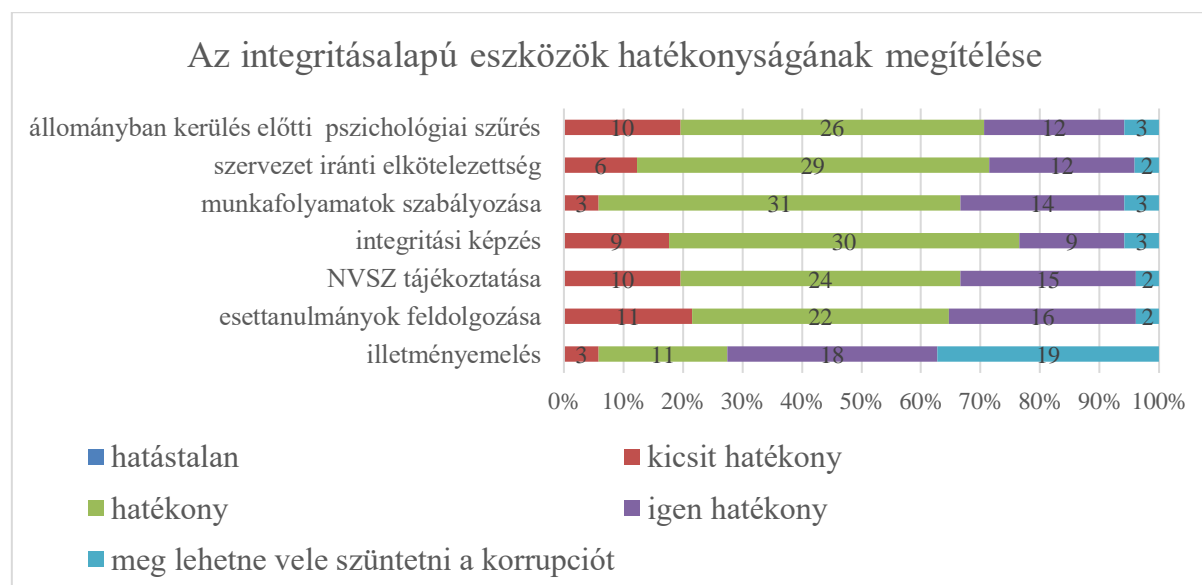
A kérdőív következő részében arra kerestem a választ, hogy az állomány az egyes nevesített eszközöket (állományvédelmi ellenőrzés, térfigyelő kamerák alkalmazása, megbízhatósági vizsgálat, bíróság ítélkezési gyakorlata, titkosszolgálati eszközök alkalmazása, esettanulmányok feldolgozása, illetményemelés, a Nemzeti Védelmi Szolgálat /a továbbiakban: NVSZ/ munkatársai által tartott tájékoztató előadások, rendőrség szervezésében tartott képzések, munkafolyamatok egyértelmű szabályozása, szervezet iránti elkötelezettség erősítése, állományba kerülés előtti pszichológiai szűrés) mennyire tartja hatékonynak a korrupció elleni fellépésben.

A represszív eszközök (állományvédelmi ellenőrzés, térfigyelő kamerák alkalmazása, megbízhatósági vizsgálat, bíróság ítélkezési gyakorlata, titkosszolgálati eszközök alkalmazása) közül leginkább hatástalannak az állományvédelmi ellenőrzést tartották (a megkérdezettek 9,8 %-a). A leghatékonyabbnak a titkosszolgálati eszközöket és a szigorú ítélkezési gyakorlatot

jelölték meg. A válaszadók 31 %-a szerint ezek nagyon hatékony eszközök a korrupció elleni fellépésben.

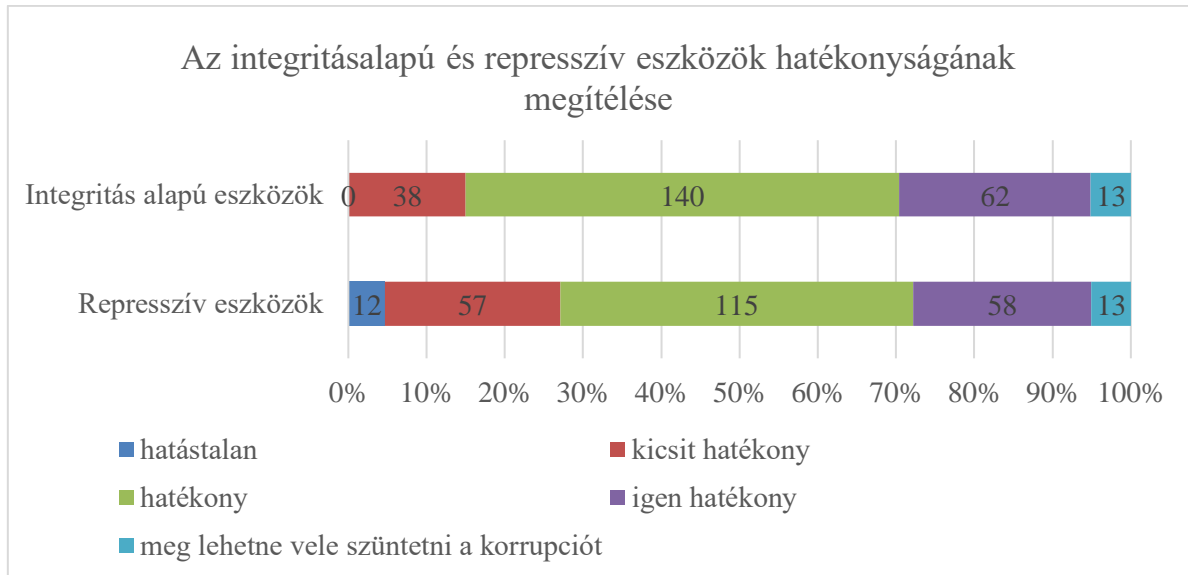


Az integritásalapú eszközök (esettanulmányok feldolgozása, illetményemelés, az NVSZ munkatársai által tartott tájékoztató előadások, rendőrség szervezésében tartott képzések, munkafolyamatok egyértelmű szabályozása, szervezet iránti elkötelezettség erősítése, állományba kerülés előtti pszichológiai szűrés) tekintetében megállapítható, hogy a válaszadók szerint a legkevésbé hatékony az esettanulmányok feldolgozása, az állományba kerülés előtti pszichológiai szűrés, az integritási képzés. Nem meglepő, hogy a korrupció elleni küzdelemben az illetményemelést tartják a leghatékonyabbnak. Számszerűsítve ez azt jelenti, hogy a megkérdezettek több mint 94%-a szerint megfelelő eszköz.



A következő diagramon látható, hogyan ítéli meg a megkérdezett állomány a represszív és az integritásalapú eszközök hatékonyságát. Az eredmény is igazolja Báger Gusztáv

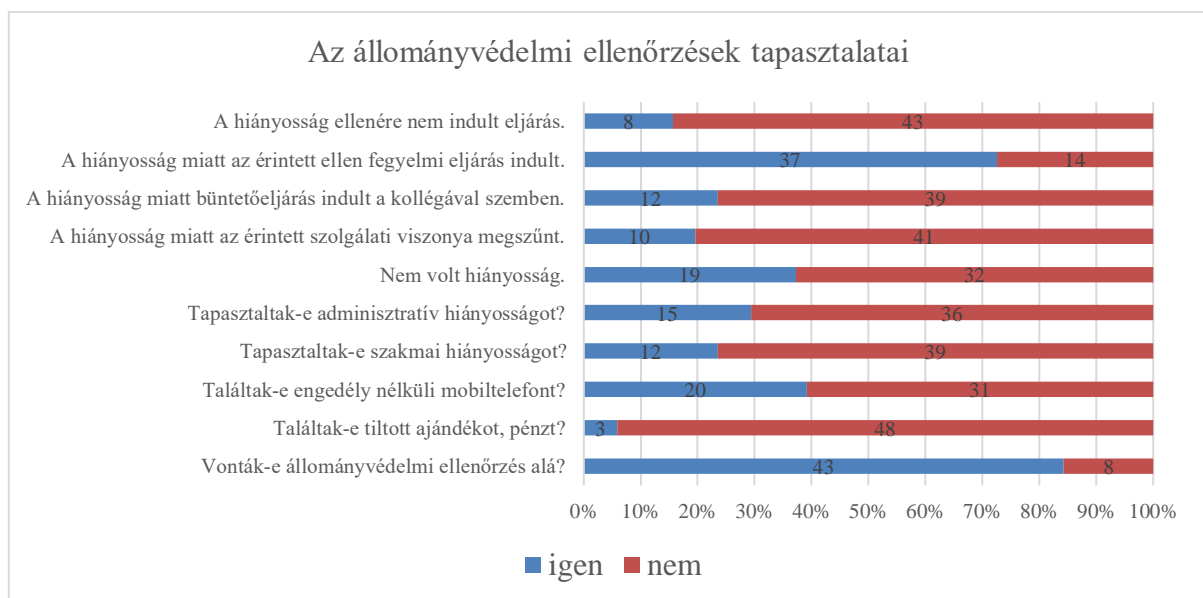
megállapítását, miszerint a represszív és az integritásalapú eszközöket együtt, kiegyensúlyozottan kell használni úgy, hogy a mérleg nyelve az integritásalapú eszközök fele billenjen el.²³² A válaszokból is az derül ki, hogy a kétféle típusú eszközök egyaránt fontosak, azonban az integritásalapú eszközök valamivel hatékonyabbak.



Az egyes eszközöket érdemes részletesebben is vizsgálni, hiszen ezekből az elemzésekből is sok tapasztalatot gyűjthetünk. A következő diagramon láthatjuk, hogy a megkérdezettek 84%-át már vonták állományvédelmi ellenőrzés alá. Válaszaik szerint azonban kevesebb mint 6%-ánál találtak a megengedettnél nagyobb összegű készpénzt, ajándékot. Ezzel szemben több mint 39 %-nál engedély nélkül tartott mobiltelefont fedtek fel az ellenőrök. Az igaz, hogy a saját tulajdonú mobiltelefonra vonatkozó tilalmat a korrupció megelőzése céljából vezették be a rendőrségnél, azonban nyilvánvaló, hogy az ilyen típusú normasértés nem feltétlenül áll szoros kapcsolatban a korrupciós cselekményekkel. Kétségtelenül megkönnyítheti egyes típusú korrupciós cselekmények végrehajtását a saját tulajdonú mobiltelefon használata, azonban az állomány nem kizárólag ilyen okból tartja magánál ezt az eszközt, akár engedély nélkül is. A mai világban minden ügyintézéshez, családtagokkal, barátokkal való kapcsolattartáshoz nélkülözhetetlennek érzik a mobiltelefon birtokban tartását. Meg kell jegyezni, hogy természetesen más munkahelyeken is vannak tiltó rendelkezések – ugyan nem korrupciós veszélyeztettség miatt – a mobiltelefon használatára. Az állományvédelmi ellenőrzések során természetesen nemcsak a korrupcióval összefüggő hiányosságokat kell feltárni, hanem egyéb problémákat is. A válaszadók 23,5%-ánál szakmai, 29,4%-nál adminisztratív hiányosságot tárt fel az ellenőrzés, míg 37%-ban semmilyen problémát nem találtak az állományvédelmi

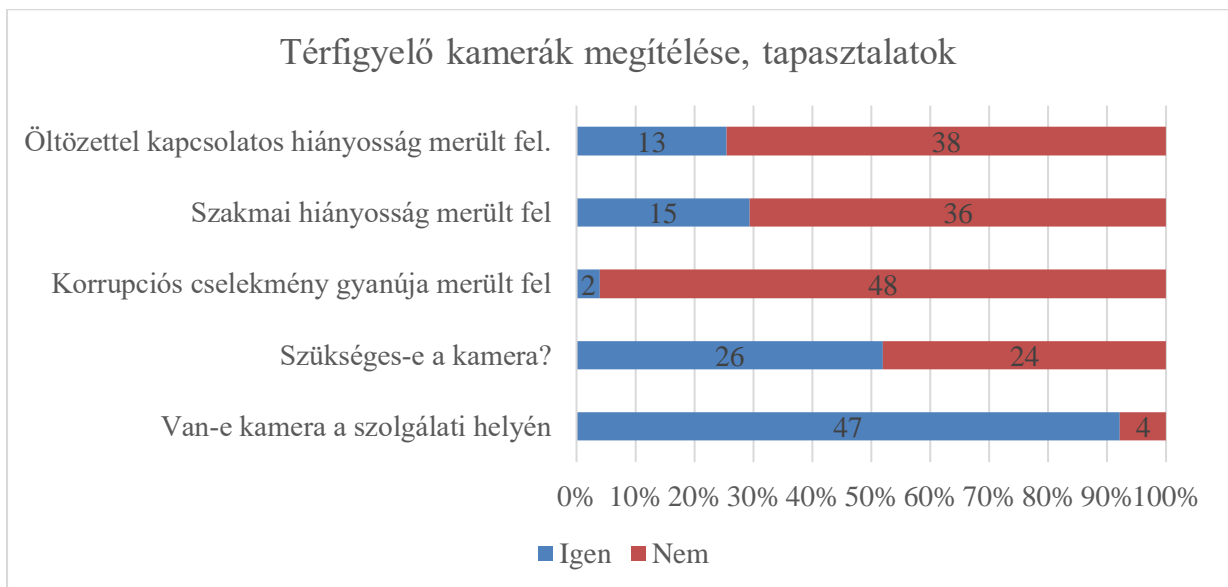
²³² Báger Gusztáv: Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2012. 67. oldal

ellenőrzésen. A válaszadók információi szerint az állományvédelmi ellenőrzések során tapasztalt hiányosságokkal összefüggésben 19,6 %-nak van tudomása olyan esetről, amikor az érintett szolgálati jogviszonya megszűnt. A feltárt problémákkal összefüggésben 23,5%-a büntetőeljárás, 72,5% pedig fegyelmi eljárás megindulásáról rendelkezik információval. A válaszadók 15,7 %-a tud olyan ellenőrzésről, amikor a hiányossággal összefüggésben semmilyen eljárás nem indult. A válaszadók véleménye alapján arra lehet következtetni, hogy a rendőrök a korrupció megelőzése szempontjából nem veszik túl komolyan az állományvédelmi ellenőrzések végrehajtását, hiszen azok rendszerint csak kisebb súlyú fegyelemsértések feltárását eredményezik. A korrupció megelőzését és felderítését szolgáló állományvédelmi ellenőrzések és az egyébként is rendszeres szakmai jellegű, illetve rezsimszabályok betartását célzó ellenőrzések közt szinte nem látnak különbséget. Az ellenőrzések során feltárt hiányosságok szankcionálását sem tartja az állománykövetkezetesnek.



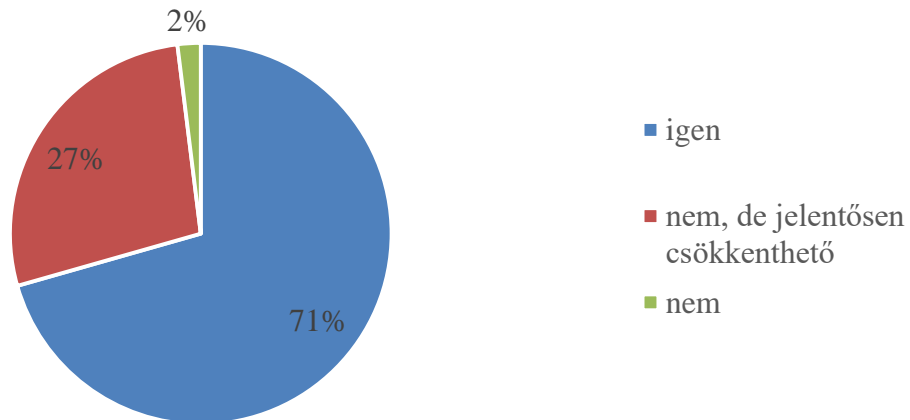
A megkérdezett állomány túlnyomó többsége (92%) térfigyelő-, illetve fülkekamerákkal felszerelt helyen teljesít szolgálatot. Véleményük megközelítőleg egyenletesen oszlik meg abban a tekintetben, hogy szükség van-e a kamerákra. Az eszköz 52% szerint hasznos, mivel megvédi őket az alaptalan panaszoktól. A többiek véleménye szerint nincs szükség térfigyelő- és fülkekamerákra a szolgálati helyen. Mindössze 4%-nak van arról tudomása, hogy a térfigyelő- vagy fülkekamerák felvételei alapján valakivel szemben korrupció gyanúja merült fel. Ellenben a kamerák segítségével történt szakmai hiányosság felfedéséről 29,4%, öltözködési szabályok megsértésével kapcsolatos problémákról 25,5% rendelkezik információval. Ennek az eszköznek az alkalmazásával kapcsolatban jelentősen változott az

állomány véleménye a bevezetése óta. Kezdetben az állomány egyöntetűen elutasította a kamerák telepítését, használatukkal szemben verbálisan, sőt esetenként szabotázzsal tiltakoztak. Azóta azonban több olyan eset is felmerült a határátkelőhelyeken, amikor a feladatait szabályosan végző kolléga a kamerafelvételek alapján tudta bizonyítani az igazát. Így a kutatás időpontjára a kamerákat elutasító és azt szükségesnek tartó dolgozók aránya nagyjából egyenlő.



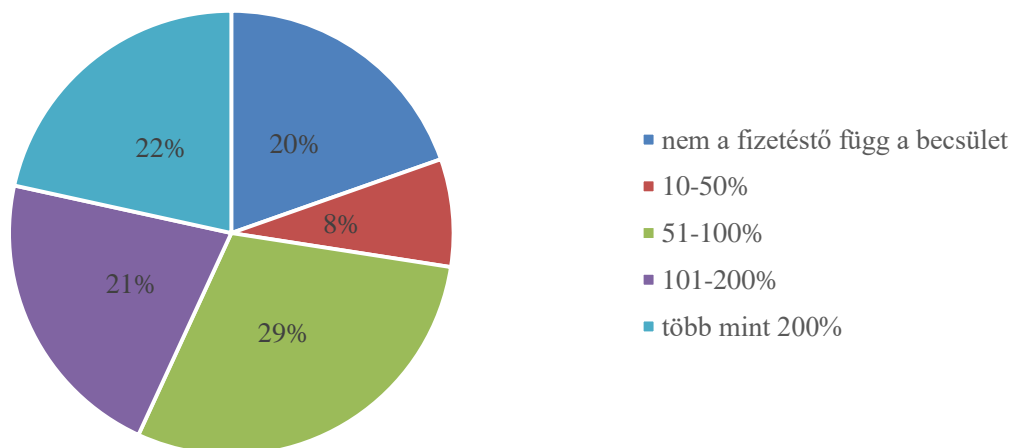
Az integritásalapú eszközök közül az illetményemelést tartják a leghatékonyabbnak a megkérdezettek, akiknek a 71%-a szerint megszüntethető, további 27% véleménye alapján pedig jelentősen csökkenthető a korrupció. Mindössze 2% gondolja úgy, hogy nincs összefüggés a két változó között. Nyilvánvaló, hogy a válaszadók 1/3-ának nincsenek illúziói afelől, hogy létezik olyan béremelés, amivel a korrupció megszüntethető lenne. Viszont igen magas azok száma, akik úgy nyilatkoztak, hogy megfelelő mértékű illetményemeléssel a korrupció megszüntethető. Ebből arra lehet következtetni, hogy az alacsony rendőri illetmények és a korrupció között igen erős összefüggés van.

Illetményemeléssel megszüntethető a korrupció?

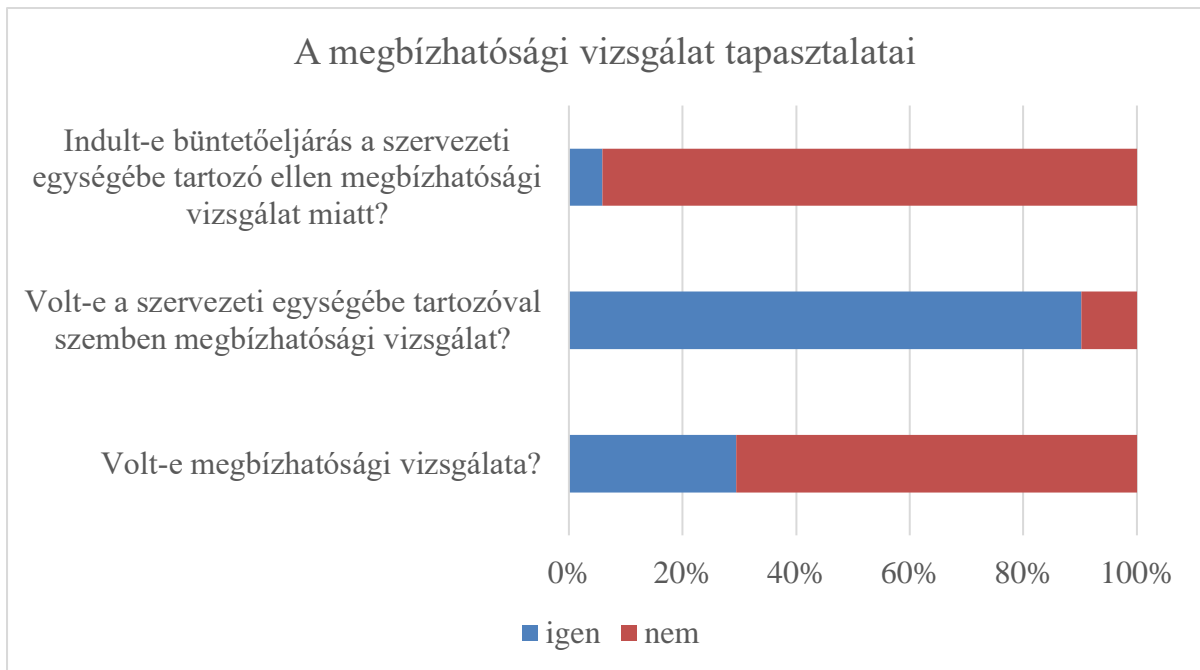


Arra a kérdésre, hogy hány százalékos illetményemelésre lenne szükség ahhoz, hogy a korrupció visszaszorítására legyen hatása, már másfajta válaszokat adtak. Az előző kérdésre a megkérdezettek 98%-a úgy válaszolt, hogy az illetményemelés hatással lenne a korrupció mértékére, azonban a következő kérdésre már a válaszolók 20%-a azt állította, hogy nem az illetménytől függ az emberek becsülete. Érdekes, hogy több mint 22% szerint több mint 200%-os illetményemelésre lenne szükség a korrupció csökkentése érdekében, ami nyilvánvalóan irreális elvárás, azonban elgondolkodtató. Ez alapján feltételezhető, hogy a korrupciós cselekményekből származó bevételek is az illetmények többszörösét tehetik ki.

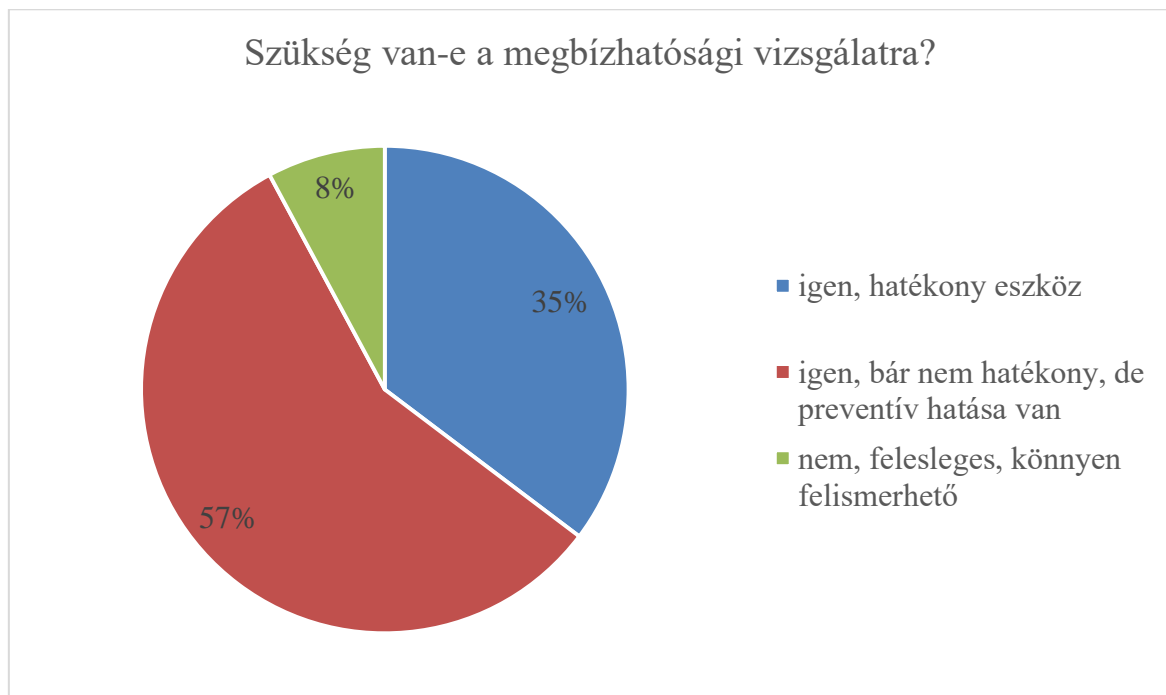
Hány százalékos illetményemelésre lenne szükség?



A megbízhatósági vizsgálatról a megkérdezettek 29,4%-a személyes tapasztalattal rendelkezik, míg 90,2% a szervezeti egységébe tartozótól kapott információt, tehát megállapítható, hogy a jogintézményt az állomány jól ismeri. Kevesebb, mint 5,9% tud olyan esetről, amikor a szervezeti egységbe tartozóval szemben megbízhatósági vizsgálat miatt indult büntetőeljárás.

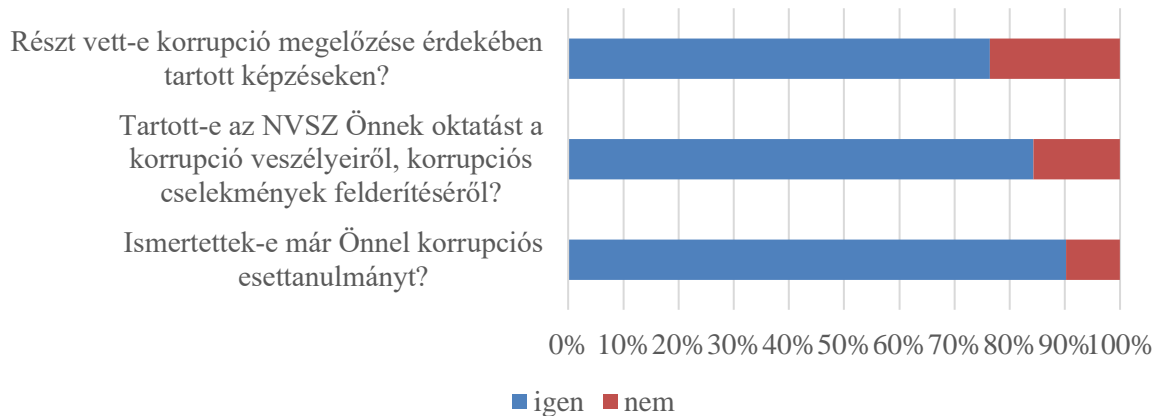


Összességében megállapítható, hogy a válaszadók a megbízhatósági vizsgálatot szükségesnek tartják, bár jelentős hányaduk (57%) a jogintézmény preventív hatásának tulajdonít jelentőséget.



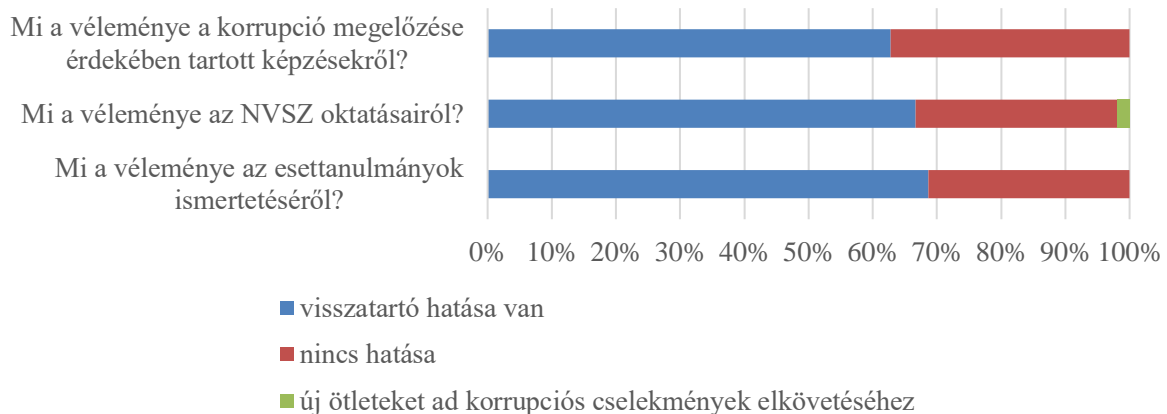
Az állomány nagy része már részt vett korrupciós esettanulmányok ismertetésén (90,2%), az NVSZ tagjai által tartott korrupció veszélyeiről, korrupciós cselekmények felderítéséről oktatáson (84,3%) és a korrupció megelőzése érdekében tartott képzéseken (76,5%). Így ezekről az integritásalapú eszközökről túlnyomórészt személyes tapasztalatokkal rendelkeznek.

Tapasztalatok képzésekről, oktatásokról, esettanulmányok feldolgozásáról



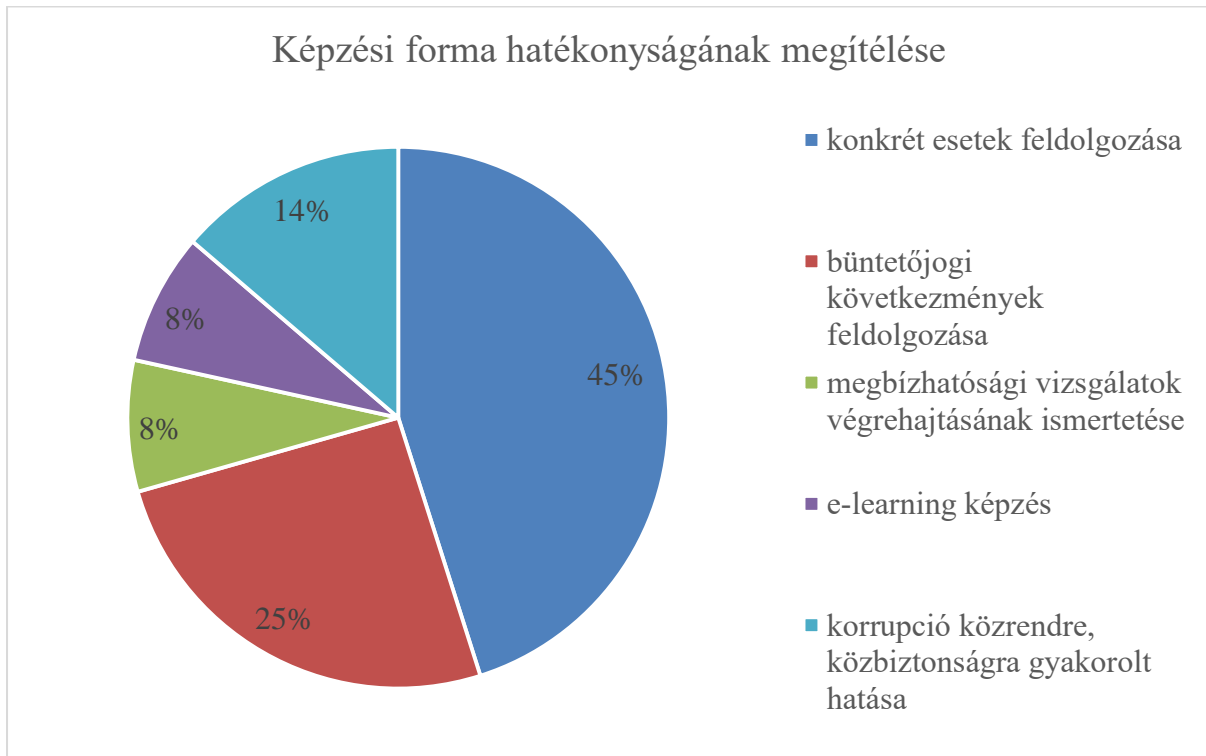
A válaszadók nagyobb része úgy gondolja, hogy ezek az eszközök hatékonyak a korrupció elleni küzdelemben. A leghatékonyabbnak az esettanulmányok ismertetését (68,6%) tartják, ezt követi az NVSZ tagjai által tartott oktatás (66,7%). Bár meg kell jegyezni, volt, aki úgy nyilatkozott, hogy ebből ötletet merített korrupciós cselekmény elkövetéséhez. A korrupció megelőzése érdekében tartott képzéseket ítélték meg e három eszköz közül legkevésbé eredményesnek, azonban az állomány csaknem kétharmada az esettanulmányok feldolgozásának szükségességét sem kérdőjelezi meg.

Az oktatások, képzések, esettanulmányok feldolgozásának megítélése



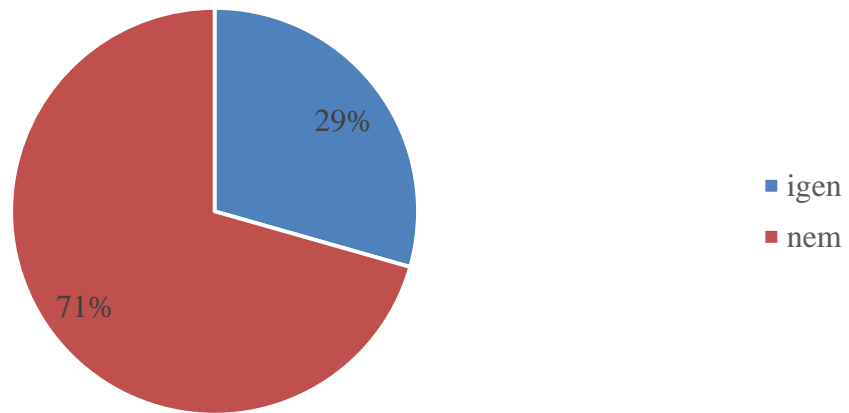
Véleményük szerint a képzések közül a leghatékonyabb a konkrét esetek feldolgozása (45%), ezt követi a büntetőjogi következmények ismertetése (25%), a korrupció közrendre, közbiztonságra gyakorolt hatása (14%), majd végül a megbízhatósági vizsgálatok végrehajtásának ismertetése (8%) és az e-learning képzés (8%). Az adatok alapján az állomány a gyakorlatiasabb képzési formákat részesíti előnyben, amikor számára is könnyen elképzelhető élethelyzeteket dolgoznak fel. Kisebb hangsúlyt kap a büntetőjogi következmények

ismertetése, pedig – mint későbbiekben látjuk – ennek a represszív eszköznek igen nagy jelentőséget tulajdonít az állomány.



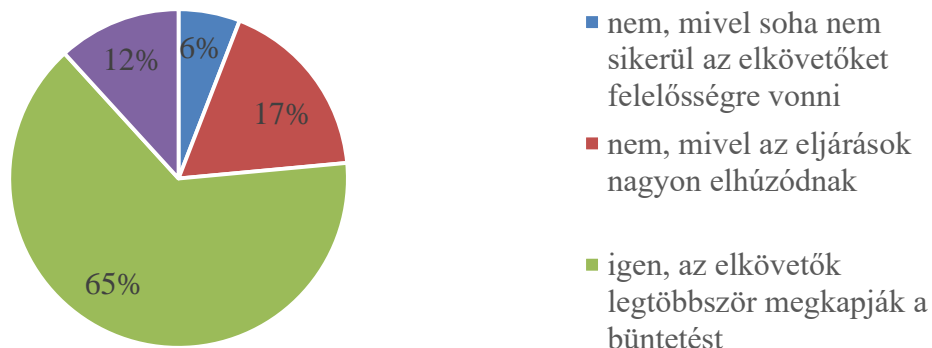
A megkérdezettek 29%-a úgy gondolja, hogy a szervezeti egységhez tartozó személyt érintően korrupciós cselekmény miatt az elmúlt 5 évben jogerős ítélet született. A vizsgálattal érintett kirendeltségeken igen nagy számban indultak büntetőeljárások ez elmúlt 5 évben, azonban azok jogerősen még vagy nem zárultak le, vagy felmentéssel zárultak. A kérdésre adott válaszok arra engednek következtetni, hogy az állomány tagjai viszonylag objektív ismeretekkel rendelkeznek a büntetőeljárásokról még akkor is, ha az eljárás alá vont személyek már nem tartoznak a testülethez.

Az elmúlt 5 évben korrupciós cselekmény miatt ítélték-e el valakit a szervezeti egységénél?



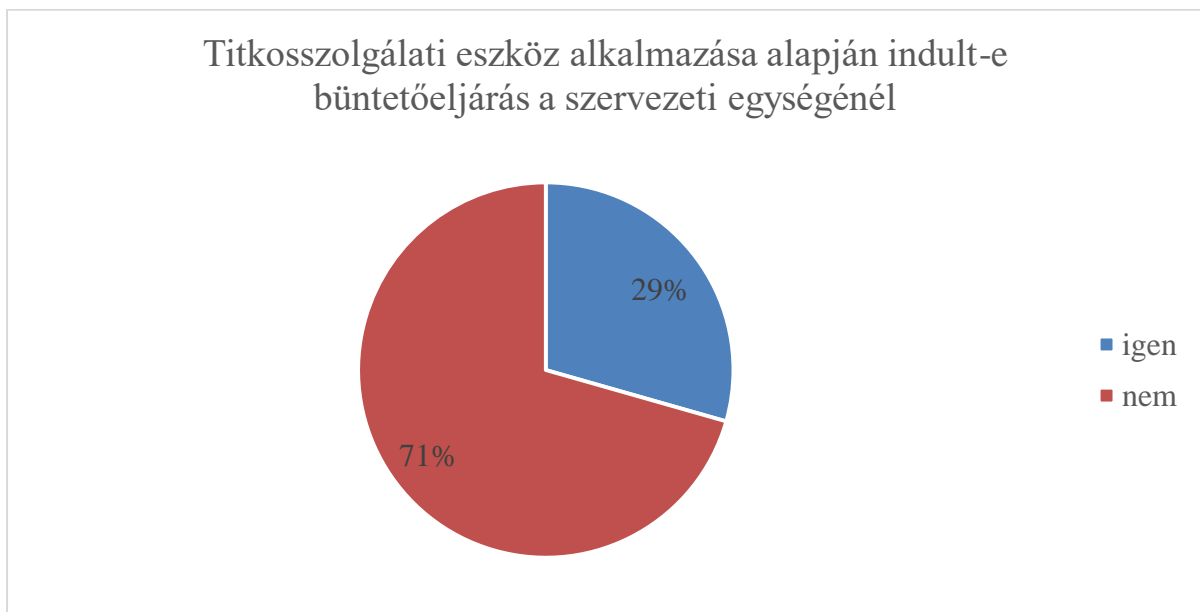
A büntetőjogi fellépést a válaszadók többnyire (77%) hatékonynak tartják. Közülük 65% gondolja úgy, az elkövetők legtöbbször megkapják büntetésüket, míg 12% szerint, ha nem is ítélik el őket, hosszú procedúrára számíthatnak és ez már maga felér egy büntetéssel.

A büntetőjogi fellépés hatékonyságának megítélése



A megkérdezett állomány mindössze 29%-ának van olyan információja, hogy szervezeti egységénél titkosszolgálati eszköz alkalmazása alapján büntetőeljárás indult. Ez az arány lényegesen kisebb a kutatás előtt feltételezett eredménynél, és minden bizonnyal nem tükrözi a valóságot. A vizsgált személyek szolgálati helyein az NVSZ és az ügyészség már hajtott végre olyan akciókat, melynek során több határrendészt (pl. oktatáson, állománygyűlésen) egyidőben állítottak elő korrupciós bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatt. Az ilyen akciókról még a laikusok számára is nyilvánvaló volt, hogy végrehajtásukat hosszas előkészítő munka előzte meg, melynek során titkosszolgálati eszközök is alkalmazásra kerültek. Az eszközök

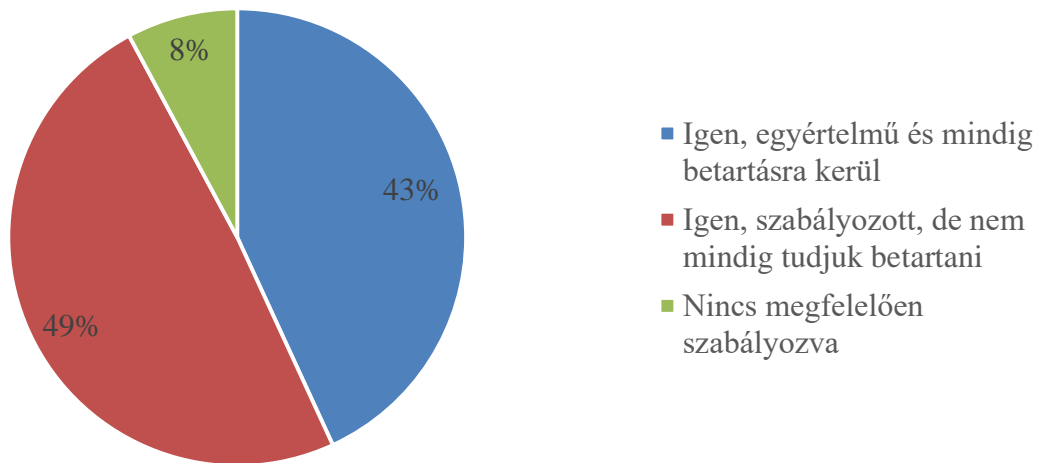
felhasználásáról egyes részletek még a médiában is nyilvánosságra kerültek.²³³ Figyelembe véve, azt a korábbi megállapítást, hogy az állománynak mennyire objektív ismeretei vannak a volt és jelenlegi kollegáikkal kapcsolatos büntetőügyekről, arra a következtetésre jutunk, hogy jelen kérdésre adott válaszok nem tekinthetők teljes mértékben őszintének. Érzékelhető, hogy az állomány többsége nem akar nyilatkozni arról, hogy tud a titkosszolgálati eszközök alkalmazásáról a szolgálati helyén. Ennek oka elsődlegesen abban keresendő, hogy az állomány valószínűsíthetőleg a jelenleg is alkalmazott titkosszolgálati eszközökre vonatkozó sejtéseit (esetleg ismereteit) nem szeretné nyilvánosságra hozni még anonim kérdőív kitöltésekor sem.



A munkafolyamatokat az állomány túlnyomó többsége (92%) szabályozottnak tartja, bár közülük többen (49%) betarthatatlannak ítélik. Meg kell jegyezni, hogy a megfelelő, eredményes függetlenített és vezetői ellenőrzéshez, a korrupciós cselekmények felderítéséhez elengedhetetlen a munkafolyamatoknak a részletes ismerete, az egyértelmű szabályozottság, betarthatóság. Az állomány csaknem fele úgy gondolja, hogy az összes rá vonatkozó szabályt képtelenség betartani. Ennek lehet oka a létszámihiány, az infrastrukturális hiátusok, a túlzott adminisztráció, vagy akár egy rossz, vagy koordinálatlan szabályozás is. Az állomány ezen álláspontja mindenképpen elgondolkoztató, hiszen arra lehet következtetni, hogy nem kerül minden szabály betartásra. Amennyiben az állomány tagja arra kényszerül, hogy egyes szabályokat megszegjen, azért, hogy a többit betartsa, könnyen az a képzet alakulhat ki benne, hogy a betartandó szabályok közt szabadon választhat, munkája ellenőrizhetetlenné válik és a korrupciós kockázatok hatványozottan jelentkeznek.

²³³ <http://nol.hu/belfold/egy-terroristat-is-beengednenek-400-eruoert-1586277>

Munkafolyamatok szabályozottságának megítélése

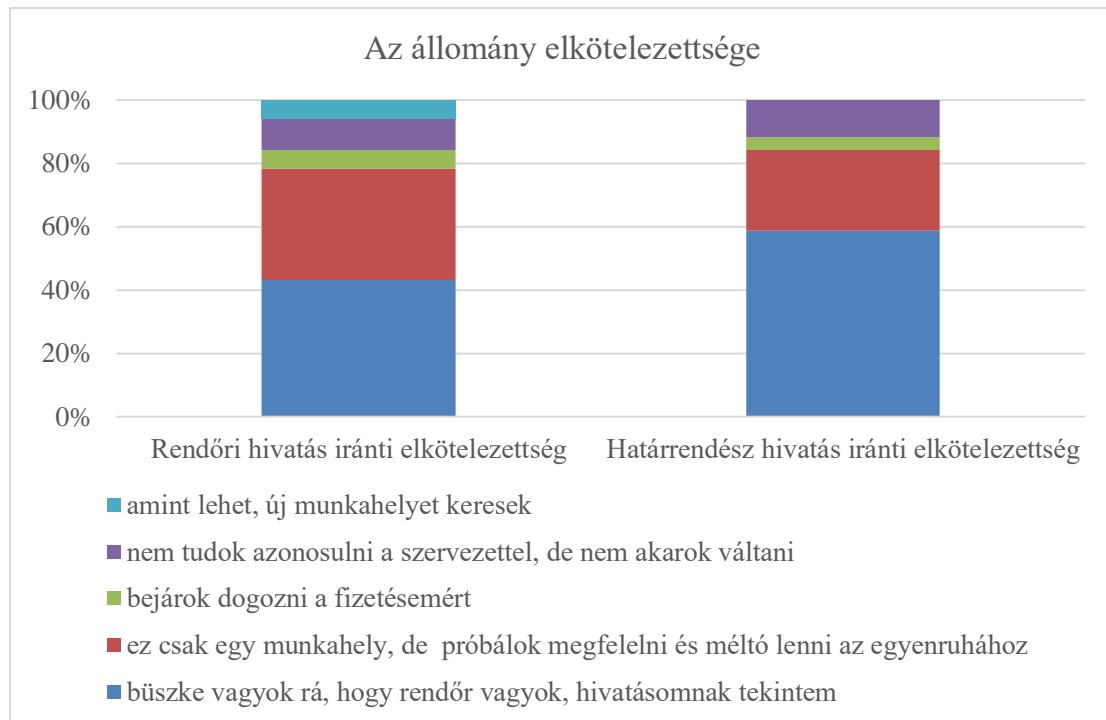


4.3. A vizsgált állomány elkötelezettsége

Az elkötelezettség vizsgálatánál külön-külön kerestem a választ arra, hogy mennyire érzi magát elkötelezettnek az állomány a rendőri hivatása, illetve azon belül a szűkebb szakterülete iránt. A kérdésekre adott válaszok azért is érdekesek, mert ezen a szakterületen az átlagosnál magasabb volt a fluktuáció az elmúlt években.

A válaszadók 16%-a egyáltalán nem tud azonosulni sem a rendőrséggel, sem a határrendészeti tevékenységgel. Ezek a személyek vagy már új munkahelyet keresnek, vagy csak kívárnak, de integritásról esetükben sem beszélhetünk. Ezzel szemben igen magas (43%) azoknak az aránya, akik büszkék a rendőri hivatásukra és ennél még magasabb (59%) azok aránya, akik büszkék határrendész hivatásukra. Ezen túl további 35%, illetve 25% ugyan, csak egy munkahelynek érzi a rendőrséget, de az egyenruhához méltó kíván lenni.

Összességében elmondható, hogy a vizsgált állomány 78%-a elkötelezettnek érzi magát a rendőrség irányába, ezen belül is a szakterülethez fűződő elkötelezettségük erősebb. Ezek a számok arra engednek következtetni, hogy a kisebb integritással rendelkező rendőrök zöme már elhagyta a vizsgálatot érintett kirendeltségeket.

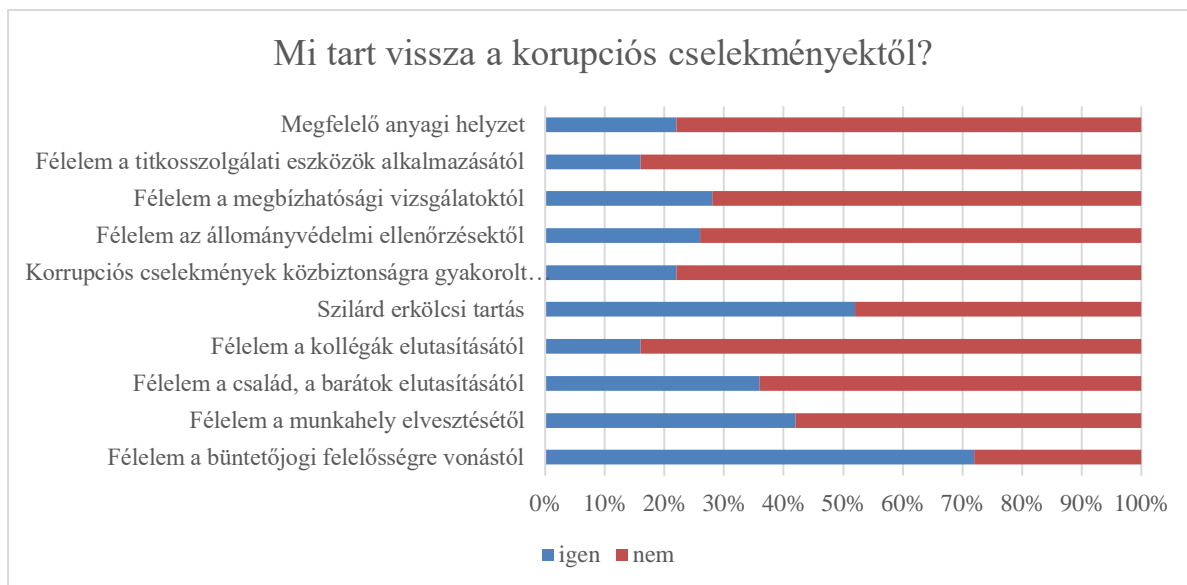


4.4. A válaszadók javaslatai a korrupció megelőzésére, a jelenség elleni fellépésre

Az utolsó kérdéssel arra kerestem a választ, hogy a megkérdezettek szerint milyen intézkedésekkel lehet hatékonyan visszaszorítani a korrupciót. A felsorolt alternatívák közül kellett kiválasztaniuk, hogy melyek alkalmasak arra, hogy a rendőröket visszatartsa korrupciós cselekmény elkövetésétől. A válaszadók több mint 70%-a szerint a büntetőjogi felelősségre vonás a hatékony eszköz a visszatartásra. Ez azért meglepő, mert a cselekmények elkövetése és a jogerős szankció kiszabása között nagyon sok idő telik el, továbbá az ítélet meghozatalakor - az esetek döntő többségében - a hivatásos szolgálati viszony már nem áll fenn.

Második legtöbb szavazatot a szilárd erkölcsi tartás kapta. Az állomány több mint fele (51%) úgy gondolja, hogy ez sokkal fontosabb, mint az anyagi és erkölcsi veszteségektől, valamint az ellenőrzésektől való félelem.

Az állomány szerint a legkisebb visszatartó hatása a kollegák elutasításától való félelem (16%) jelenti, ami azért meglepő, mert a munkahely elvesztésétől való félelmet a válaszadók 41%-a jelölte meg visszatartó erőként. Ezek a számok arra engednek következtetni, hogy a vizsgált állomány tekintetében az ilyen cselekmények elutasítása nem egyértelmű.



5. Összegzés

A vizsgálat során beszerzett adatok alapján érdekes képet kapunk arról, hogyan látja a végrehajtó állomány a korrupció visszaszorítására bevezetett eszközöket és hogyan látja saját magát. A felmérés természetesen nem ad objektív választ arra, hogy az eszközök mennyire hatékonyak, mindössze csak adalékul szolgál azok hatásainak megértéséhez, ami különösen fontos, ha egy olyan nagy látenciával rendelkező bűncselekményhalmazt vizsgálunk, mint a korrupció.

Még fontosabbak lehetnek ezek a vélemények, ha nem a korrupció oldaláról, hanem az állomány integritásának szemszögéből vizsgáljuk meg a válaszokat.

Az eredmények azonban így is elgondolkodtatók, ha feltesszük a címben szereplő kérdést: „jó úton járunk?”. Kijelenthető, hogy a vizsgált állomány mind a rendőrség, mind a határrendészeti szakterület iránt igen elkötelezett, munkájukra büszkék, egyenruhájukat, hivatásukat tisztelik. Mindez jó alapot adhat arra, hogy integritásuk erősítésével a korrupció visszaszorításában eredményt érjünk el. Szintén jó alapot adhat az eredmények elérésére, hogy az állomány kellő visszatartó erőnek érzi a büntetőjogi szankciókat és a szilárd erkölcsi tartást.

Nem meglepő az az eredmény, hogy a korrupció, mint jelenség a szervezeti egységek életében benne van. A korrupció változásának mértékét, irányát az állomány helyi szinten sokkal jobbnak értékeli, mint országos szinten. Ez lehet egyrészt egy háritó magatartás is, de lehet egyfajta kritikája is az 5 évvel ezelőtti időszaknak, amikor véleményük szerint magasabb méreteket öltött a korrupció, mint jelenleg.

Aggodalomra adnak okot egyes eredmények, melyek közül kettőt mindenképpen ki kell emelni. Az egyik, az állomány lesújtó véleménye az állományvédelmi ellenőrzések hatékonyságáról. A másik pedig az a megállapítás, hogy az állomány tagjai a korrupciós cselekményeket nem egyértelműen utasítják el.

Az eredmények ismételten rávilágítottak arra a tényre, hogy a korrupció visszaszorítására a represszív és az integritásalapú eszközökre egyaránt szükség van. Eredményt elérni csak úgy lehet, ha az eszközöknek a megfelelő egyensúlyát megtaláljuk