



A rendészet szerepe és feladatai az állam „külső” védelmében

The role and tasks of law enforcement authorities in the ‘external’ protection of the state

Merkl Zoltán

mesteroktató, rendőr őrnagy
Nemzeti Közszerológati Egyetem,
Rendészettudományi Kar
merkl.zoltan@uni-nke.hu

Absztrakt

Cél: A tanulmány célja, hogy rámutasson, a megírásakor is időszerű aktuális eljárásai különbségekre. A határellenőrzés, határon végzett hatósági tevékenység egyes szabályai hogyan illenek bele a közös uniós határvédelmi politikába és eljárási rendbe. Két tagállam (Magyarország, Németország) rendszerének vázlatos bemutatása és eltéréseinek, hasonlóságainak megjelenítése

Módszertan: Kutatásaimat különböző írásos anyagok elemzésével, internetes anyagok tanulmányozásával, vonatkozó magyar és német jogszabályok feldolgozásával végeztem. A nem magyar szabályokat tartalmazó szabályok beszerzése céljából felvettem a kapcsolatot a baden-württembergi „készenléti” rendőri egység egyik tagjával.

Megállapítások: Tanulmányom megírása során a felvetéseim, miszerint a magyar-német rendészeti szervek eljárásai eltérnek, de nyilvánvalóan a közös, szövetségi, uniós szabályozásból kifolyólag egységes, hasonló rendszert is fel lehet mutatni. Az írás során és annak részeként általam tett felvetések, problémák tisztán láthatóak.

Érték: A feldolgozott témával kapcsolatban mindig új kihívások bukkannak fel, minden nappal újabb eljárási és szabályozási technikákat igényelnek a megemlített rendvédelmi szervek. A kutatási alapot a folytatásra a tagállamokat érintő biztonságot befolyásoló, veszélyeztető kockázatok (illegális migráció, szomszédos háborús helyzet) indokolhatják. A rendvédelmi szervek fő feladata a közrend, közbiztonság fenntartása, biztosítása, ezen fenyegető helyzetek elhárítása. A rendet a külső veszéllyel szemben is védeni kell. A műben a határvédelmi feladatot ellátó német-magyar rendőri tevékenység kerül bemutatásra, a közös vonások és különbségek bemutatásával.

Kulcsszavak: határvédelem, közrend, közbiztonság, schengeni norma, Frontex, rendőri intézkedés

Abstract

Aim: The aim of this study is to point out current differences in the field of different procedures of law enforcement agencies working at the border. Namely, how certain rules of border control and activities of other authorities working on the borders harmonise with the common EU border protection, policies and procedures. The paper aims to draw up a sketchy overview of these systems of two EU member states (Hungary and Germany) by highlighting the main differences and similarities.

Methodology: The research is based primarily on the analization of written materials, documents and processing of relevant Hungarian and German legislation. In my access to German regulations I was assisted by a Baden-Württemberg police officer.

Findings: My main hypotheses have been that the procedures of the Hungarian and German law enforcement agencies are different. At the same time, it should be clear that there are many similarities between the common federal and EU regulations. The problems detected and suggestions formulated during the research and as a part of the study are well detectable.

Value: On the researched and processed topic emerge always changing new challenges and the mentioned law enforcement agencies require new procedural and regulatory techniques accordingly. Further research may be justified by multifaceted factors that challenge the mentioned law enforcement agencies, such as the security risks affecting the Member States of the European Union (illegal migration, neighboring war situations, etc.).

The main task of the law enforcement agencies is to maintain and ensure public order and public safety. Order must also be protected from external danger. The work presents the German-Hungarian police activity performing the task of border protection, presenting common features and differences.

Keywords: border protection, public order, public security, Schengen standard, Frontex, police action

Publikációm tárgya Magyarország védelme, a határain kívülről érkező veszélyek elleni rendészeti intézkedések, rendészeti, rendvédelmi szervek eljárásának bemutatása. Az alábbi, idézetben foglalt aspektusokat fogom jelen írásomban górcső alá venni.

„A rendészeti igazgatásban, mint közigazgatási ágazatban nemcsak a hatósági tevékenység és annak intézkedésekben megnyilvánuló közvetlensége van intenzíven jelen. Kiemelt jogi tárgyai (közbiztonság és közrend), valamint az ezekre leselkedő veszélyek elhárításához és a megsértett rend helyreállításában való közreműködéshez felhasználható fizikai erőszak monopóliuma is” (Pátyi, 2013). Célom ezen cselekmények összehasonlítása a német rendészeti szervek munkájával, intézkedéseivel, illetve a vonatkozó jogszabályai bemutatásával, alátámasztásával. Publikációmban arra fogok rámutatni, hogy a két ország rendszere miben különbözik, és miben hasonlít. Szeretném – vázlatosan ugyan – bemutatni az ebben a feladatvégzésben részt vevő rendvédelmi szerveket. Ennek a témának az aktualitását számos tényező is indokolja, úgymint Magyarország Kormánya által 2015-ben elrendelt és azóta is fenntartott, minősített jogrend¹, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelésére létrehozott magyar műszaki határzár vagy ismertebb nevén déli határzár, melynek ellenőrzését a Magyar Honvédség és a Magyar Rendőrség határra levezényelt tagjai végzik. Több jogszabály, egyezmény és szerződés elemzése mellett, olyan újságcikkeket is fontosnak tartok elemezni, amelyek rávilágítanak arra a problémára, ami miatt a rendészeti szervezeteknek újra és újra meg kell birkózniuk az országhatáron jelentkező veszélyekkel. Legyen szó akár illegális határátlépőkről, embercsempészetéről, migrációról vagy csempészáruról. Többek között az említett helyzet kezelését szabályozzák az alább felsorolt jogszabályi változtatások, illetve jogszabályokban történt módosítások. Ezen normák közül a tanulmány alapjúl csak felsorolás szintjén jelennek meg a következők:

- A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény.
- A 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről.
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény.
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény.
- A menekültjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (benne, hogy mely intézményeket érinti konkrétan a változtatás:
 - a határon lefolytatott eljárás,
 - tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet,
 - tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben alkalmazható ideiglenes igénybevétel).

1 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.

- Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény, amely törvény tartalmazza a konkrét intézkedést: a tranzitár kialakítására vonatkozó szabályokat.
- A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX törvény.
- A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (konkrét változtatás a következő területeken következett be a 2017. évi XC. törvényben a büntetőeljárásról:
 - a határárral kapcsolatos bűncselekmények esetén,
 - bíróság elé állítás,
 - lemondás a tárgyalásról).
- 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról.
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény, amely a következő bűncselekményeket sorolja fel módosításként:
 - határárral tiltott átlépése,
 - határárral megrongálása,
 - határárral kapcsolatos építési munka akadályozása.
- Az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvénymódosítás.
- A büntetések, intézkedések, egyes kényszerintézkedések és szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (Merkel, 2016).

E jogszabályok is mutatják, hogy több rendészeti, rendvédelmi ([URL1](#)) és egyéb „civil” szerv, hatóság eljárását is meg kellett változtatni, hogy az elrendelt jogrend szerinti működésnek megfeleljenek, ezt a fentebb említett jogszabály-módosítások is alátámasztják.

Véleményem szerint a magyar jogi szabályozás – összehasonlítva a német, azonos területen alkalmazott szabályaival – jobban szolgálja az ország közrendjének, belső rendjének védelmét és fenntartását. Ennek indoklására bemutatom, hogy a több szerv (KVI, Magyar Honvédség, Magyar Rendőrség, NAV stb.) részvétele, a több jogszabály által védett rend biztosításában eredményesebb. Jelen publikációmban főleg a rendőri folyamatokat vizsgálom, természetesen a többi részt vevő hatóság megemlézése mellett.

Az Európai Unió külső határa 2015-től kezdve – a tömeges bevándorlás okozta, olykor rendkívüli néptömeg mozgása miatt – erős nyomás alá került. A különböző tagállamok akkor még nem egységesen léptek fel az elvileg egyezményben vállalt kötelezettségeik teljesítésére, ez szerencsére napjainkban már a fejlődés útjára lépett, ám még közel sem tökéletes az együttműködés. Magyarország az akkor sokat bírált déli határárral felépítésével garantálta az ország védelmét, és

biztosította a schengeni egyezményben vállalt feladatát. Az Alaptörvény² és a Rendőrségi törvény³ határozza meg a közigazgatási szervek közül a rendészeti szerveknek a közrend, közbiztonság fenntartását. „*A közrend – korábban belső rend – és a közbiztonság fenntartására irányuló rendészeti tevékenység a közigazgatás legrégebbi feladata, hiszen ez alapvető feltétele az államok létezésének, működésének.*” (Bencsik & Rózsás, 2018).

A közrend és közbiztonság fenntartása óhatatlanul olyan eszközök alkalmazását teszi szükségessé, amelyek használata önmagában, azaz szabályozás és engedély nélkül nem alkalmazható. Az a törvényi felhatalmazás, amely biztosítja az államnak a legitim fizikai erőszak alkalmazásának lehetőségét, a rendészeti szervek intézkedési jogkörében valósul meg. Az intézkedés meghatározására az alábbi idézetet alkalmazom:

„*A rendőri intézkedés a rendőrség, mint állami közhatalmat gyakorló szerv közegének, a rendőrnek a hatósági intézkedése:*

- *amely rendszerint szóban történik,*
- *az intézkedés alá vont személyre azonnali végrehajtási kötelezettséget ró,*
- *jogilag determinált, meghatározott közcélok – a törvényes rend – a közrend – elérése és fenntartása – érdekében alkalmazzák,*
- *céljának eléréséhez legitim fizikai erőszak alkalmazására kerülhet sor és*
- *a rendőrség és az intézkedés alá vont személy között közigazgatási jogi jogviszony jön létre” (URL2).⁴*

Hatósági jogalkalmazással, intézkedéseivel a rendészeti szerv ellátja a jogszabályban meghatározott alapvető feladatát. A rendészeti szervek közös védendő értéke a közbiztonság, ami számos meghatározásban megjelenik. Például: „*A közrendet akként határozhatjuk meg, hogy a hatályos jog által deklarált rend, amely a társadalmi együttélés alapját képezi*” (Christián, 2018). Kutatásom alapján mindenképpen hangsúlyozandó, hogy ismert a rendészet irodalmából ettől markánsan eltérő álláspont is, amikor a közrendet a közbiztonsággal felcserélhető szópárként kezelték (lásd Berényi, Finszter, Szikinger⁵), míg Balla Zoltán szerint „*a rendészet által védett jogi tárgy a közbiztonság, amelynek alternatív kifejezése a közrend*” (Balla, 2016). Ezen állítások eredményeként leszögezhetem, hogy az állam belső rendjének fenntartása és védelme elsősorban

2 Alaptörvény: 46. cikk (1) A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme (Szilvási, 2016).

3 1994. évi XXXIV. tv. a Rendőrségről 1. § (1) bekezdés.

4 A jogorvoslati kérdések kapcsán (Szilvási, 2011).

5 Berényi Sándor, Finszter Géza és Szikinger István jogászok, jogtudósok.

a rendőrség feladata⁶. Ennek nyomatékosítására tökéletes a rendészet fogalmának ismertetése. A rendészet kifejezés alatt értendő tehát: „*olyan közigazgatási tevékenység, amely a (köz)biztonság védelmét sajátos intézkedésekkel, kényszerintézkedésekkel, titkos eszközök alkalmazásával a legitim erőszak monopólium birtokában lát el*” (Balla, 2017).

A rendészeti szervek, illetve egyéb hatóságok, amelyek a magyar – és ezzel együtt az Európai Unió és Schengen külső – határát ellenőrzik, védik, az első vonalban valósítják meg az alaptörvényi feladatot, a (belső) közrend védelmét. A külső veszély számos tényező lehet: migrációs, járvány, más országok katonai konfliktusai stb. A további fejezetekben bemutatott rendészeti eljárások, és a feladat ellátásánál jelentkező különbségek először a következő területen jelentkeznek: a védelmi rendszert – a Magyar Honvédség részvételével – számos szakaszon megerősítették a határokon 2015-ben.⁷ Ez a magyar-német rendszerek működésének összehasonlítása miatt kiemelendő információ, mert a magyar intézkedési joggal felruházott szervek, amelyek a védelmi feladatot ellájtják, a német rendszerhez képest katonai jelenléttel is támogatottak. Német határvédelmi feladatokban, békeidőben, a katonaságnak nincs feladata. A honvédség járőrtársként segíti a rendőrség határon teljesített szolgálatát (Merkl, 2016). Aktualitásként szeretném itt megemlíteni, hogy a 2020 márciusában megjelent veszélyhelyzet miatt kibővítették a hadsereg jogalkalmazási hatáskörét. „(4) *Az (1) bekezdés szerinti közreműködő feladatot, valamint a (3) bekezdés szerinti őrzés-védelmi feladatot, továbbá a veszélyhelyzettel összefüggésben elrendelt korlátozó intézkedések ellenőrzését a Magyar Honvédség a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény 1. § (1) bekezdése szerinti tagja (a továbbiakban: katona) – a katonai rendész jogköreit nem érintve –*

a) a Hvt. 54/D. §-ában meghatározott intézkedéseket és kényszerítő eszközöket, továbbá

b) a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 33. és 39. §-ában meghatározott intézkedéseket a szükségesség és arányosság követelménye betartásával alkalmazhatja.

(5) Ha a katona a (4) bekezdés szerinti rendőri intézkedést hajt végre, vagy annak végrehajtásában közreműködik, eljárására az Rtv.-ben meghatározott szabályok az irányadóak. A katona intézkedésének a jogszerűségét a Hvt.-ben meghatározottak szerint kell vizsgálni.”⁸

6 Mindemelllett a hivatásos katasztrófavédelmi szervé, a büntetés-végrehajtási szervezeté és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoké. Kiegészítésként még: NAV, Országgyűlési Őrség stb.

7 A honvédelemről és a magyar honvédségről, valamint a különleges jogrenddel bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet.

8 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről.

„E rendelet szerinti korlátozó intézkedések betartását a rendőrség ellenőrzi, a katonai rendészet és a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény szerinti bármely szerv bevonásával.

(2) E rendelet szerinti korlátozó intézkedések be nem tartása esetén a rendőr a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) szerinti intézkedéseket és kényszerítő eszközöket a szükségesség és arányosság követelménye betartásával az Rtv.-ben meghatározott módon alkalmazhatja.”⁹

Összegezve: azok a honvédelmi egységek, amelyek a közbiztonság érdekében járőri feladatot látnak el a kijelölt területeken, önálló intézkedési jogkört kaptak.¹⁰

Háttérszabályozók bemutatása

Magyarország és Németország védelmi szabályainak, szerveinek, a működésüket irányító egyezményeknek, jogszabályoknak bemutatását az alábbiakban ismertetném.

Közös alapelv, amely az intézkedési, eljárási rendszert befolyásolja: a schengeni egyezmény. Mindkét állam feladatai közösek, mivel kötelezettséget vállaltak az egyezmény elfogadásával. Az egyezmény alap gondolata, előzménye a saarbrückeni egyezmény, ami egy német-francia szerződés volt. Lényege, hogy a két ország közös határain megszüntetik a határellenőrzést. Több állam csatlakozásával létrejött az Európai Unió első és harmadik pillérének részeként az egyezmény. Követte ezt a schengeni végrehajtási rendelet. Ebben került meghatározásra, hogy nincs belső határellenőrzés a tagállamok között. Ezen közös feladatok ellátására természetesen a rendőri és igazságügyi szervek munkájának összehangolására volt szükség. Minden közös feladat egy szigorú elv, a belbiztonság megőrzése, védelme mellett valósítható meg. Az egyik ilyen szerv a *Schengeni Információs Rendszer (SIS)*. Magyarország 1996-ban csatlakozott az egyezményhez. Ebben a rendszerben változást az amszterdami szerződés új irányelvei jelentettek. Több fontos területet érintett, de amit kiemelnék: az egyezmény kimondta, hogy az Unióhoz csatlakozó államoknak kötelező érvényűen be kell építeniük a nemzeti jogrendszerbe a „Schengeni Acquis-t”¹¹ (Éberhardt, 2018).

9 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet a kijárási korlátozásról.

10 A rendőri és a katonai intézkedések megkülönböztetéséről bővebben: Buzás, 2018.

11 Magyarul: „schengeni vívmányok”. Olyan szabályok, jogszabályok, amelyek az EU jogába integrálódtak.

Az azóta eltelt időszakban¹² történt változtatások folyamán mára az a rendszer alakult ki, hogy nem magához az egyezményhez kell csatlakozni, hanem a schengeni relevanciájú normákat kell átvenni vagy közvetlenül kell alkalmazni a jogrendszerben. A következő kapocs a két védelmi rendszer között, ami szintén nemzetközi, uniós elvek mentén jött létre a Frontex (Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség). Természetesen ez már nem jogalkotói vagy közös kodifikációs elvárásokat támaszt, hanem egy olyan rendszert jelent, ami közelebb áll a tényleges határ, illetve az államok integritását védő szervezethez. Az ebben a rendszerben részt vevő államok rendészeti szerveinek közös munkáját segíti, és legfőképp rendőri együttműködést jelent a közös határvédelmi feladatok ellátásában.

2004-ben alapították az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséget (hatóságot), segítségül az EU-s tagállamok és a schengeni társult országok állampolgárai szabad mozgását biztosító uniós terület külső határainak védelméhez. 2016-ban az ügynökség szerepkörét kibővítették a migráció ellenőrzésével a határigazgatásban. Természetesen az ügynökség több feladat összehangolásával nyújt segítséget a határon átnyúló bűnüldözés sikeres megvalósításához is.

Néhány feladat felsorolásával szemléltetem ezt:

- helyszíni kiküldetés,
- kockázatelemzés,
- helyzetfigyelés,
- sebezhetőségi értékelés,
- parti őrségi együttműködés,
- hírszerzési adatok megszerzése, olyan bűncselekményeknél, amelyek természetüknél fogva megfigyelésük ide tartozhatnak,
- visszatérési (toloncolási) műveletek,
- gyors reagálás.

A Frontex céljai közül azokat emelném ki, amelyek jelen kutatáshoz kapcsolódnak. Ilyen az Európai Unió külső határvédelmének segítése szakértők bevonásával, ennek okán közös műveletek a támogatásra, segítségnyújtás a bizonyos fokú veszélyes helyzetekben. Ezen célok és feladatok felsorolásából is látszik, hogy az ügynökség egy elemző, információgyűjtő, összehangoló és tájékoztató szerv inkább. A későbbiekben csak pár gondolat erejéig rámutatnék, hogy mennyire nem tudják hasznát venni ennek a rendszernek a súlyos migrációs nyomás alatt álló államok.

12 Az amszterdami szerződést 1997. október 2-án írták alá és 1999 május elsején lépett hatályba (elmúlt 20 évben).

Az első ok, amiből szintén látszik a rendszerek közötti különbség a honvédelem alkalmazása terén adódik, a következő eltérés pedig a feladatvégzésben, a feladat természetéből fakad: a német oldalon nincs schengeni szárazföldi, külső határvédelmi feladat, míg a magyar rendészeti szervek között nincs parti őrségi feladatot ellátó rendőri egység. Fontos és az elemzés céljából fakadóan meg kell említenem egy 2015-ben megjelent német sajtóértesülést. Ebben a cikkben több uniós vezető, politikus, a témában érintett adott nyilatkozatot. Az ezekből levont véleményekből és kimutatásokból azt a következtést lehet levonni, hogy „*A Frontex a múlté*” (URL3).

A migrációs események¹³ rávilágítottak arra a helyzetre, hogy a szabad, határok nélküli Európai Unió, külső határvédelmi szigorú szabályozás nélkül sebezhető. Ezt a megállapítást a 2020-ban a görög-török határon történtek is igazolhatják. Míg a 2015-ös magyar határvédelmi intézkedéseket (déli határzár építése) több ország élesen bírálta, addig a mostani aktuális helyzetben a görög rendészeti szervek és a hadsereg feladatvégzését pénzzel és eszközszállítmánnal is támogatják. Mivel az országoknak a külső határok tényleges, hatékonyabb védelmével kell szembenézniük, számos ország szigorította államhatárának kívülről befelé irányuló átlépését. Elkészült egy olyan tervezet, mely egy olyan szervezetet hozna létre (Európai Határ- és Parti Őrség, a Frontex munkáját segítő), ami egy közös határőrzési feladatot ellátó rendőri erő lenne. Ennek az oka, hogy a Frontex ezt a kihívást nem tudja megoldani. Az ügynökség nem képes fizikailag a határok védelmére. Feladataiból, céljaiból adódóan a tanácsadásban és szervezésben kimerül a tevékenysége. A terv szerint egy egységes, bevethető erőt hoznának létre, ami csoporttechnikai felszereltséggel együtt három napon belül bárhol bevethető lenne. Az elgondolás jó és hatékony, mint az számos nyugati vezető véleményéből kitűnik. A gond a kivitelezéssel kapcsolatban merül fel. Ezt a „segítséget” igénybe venni bizonyos feltételek fennállása esetén kötelező lenne, még akkor is, ha az uniós ország ellenáll. Ezen elvek mellett a tervezet maradt tervezet, hiszen számos tagállam egy fontos kitételeből nem engedett, ez pedig az adott ország szuverenitásának megőrzése volt. Mint említettem, ellenkezés esetén is ez a „rendvédelmi egység” látna el a külső határon, az adott állam rendszerének figyelmen kívül hagyása mellett, a határvédelmi feladatot.

13 Például Macedónián és Szerbián át a magyar határra érkező migráns hullám, a Közel-Keleten történő események stb.

Jogszabályi háttér a két ország vonatkozásában

A továbbiakban azokat a szabályozásokat, jogszabályokat fogom ismertetni, amelyek alapját képezik a két ország jogi szabályozásának, illetve ezzel egyetemben kapcsolatot jelentenek a német-magyar rendészeti feladatok ellátásában.

A jogforrási hierarchia legfelső szintjén az Alaptörvény áll. Ez mindkét állam jogrendszerében így van. Az alaptörvényi rendelkezések, cikkek alapvető feladatokat, célokat határoznak meg adott szerveknek. Kezdve a Magyar Alaptörvénnyel, ami kimondja: „*A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában.*”¹⁴ „*Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség. A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése.*”¹⁵

A következő idézet pedig a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye tartalmazza: „*A szövetségi kormány vagy egy állam létezését vagy szabad demokratikus alaprendjét fenyegető fenyegetés elkerülése végett az állam kérhet más államok rendőri erőit, valamint egyéb közigazgatás és a Szövetségi Határőrség erőit és létesítményeit.*

(2) Ha az az állam, amelyiket a veszély fenyegeti, önmagában még nem áll készen vagy nem képes leküzdeni a veszélyt, a szövetségi kormány az ország rendőrségét és más állam rendőri erőit utasíthatja és kiküldheti a szövetségi határőrséget. A veszély kiküszöbölését követően a parancsot a Szövetségi Tanács kérésére bármikor vissza lehet vonni. Ha a veszély egynél több ország területére terjed ki, a szövetségi kormány utasításokat adhat az állam kormányainak, amennyiben az szükséges a hatékony küzdelemhez;” (91. cikk).

„*(1) Valamennyi szövetségi és állami hatóság kölcsönös jogi és adminisztratív segítséget nyújt.*

(2) A közbiztonság vagy a rend fenntartása vagy helyreállítása érdekében egy állam különleges jelentőségű esetekben kérheti a Szövetségi Határőrség erőit és intézményeit, hogy támogassák rendőri erőit, ha a rendőrség nem tudja a feladatot ellátni e támogatás nélkül vagy csak jelentős nehézségekkel. Természeti katasztrófa vagy különösen súlyos baleset esetén az állam más államok rendőri erőit, és létesítményeit, illetve más közigazgatási szerveit segítségre, valamint a Szövetségi Határőrségtől és a fegyveres erőktől.

14 Magyarország Alaptörvénye, 46. cikk.

15 45. cikk.

(3) Ha a természeti katasztrófa vagy a baleset egynél több államot fenyeget, a szövetségi kormány - a hatékony harchoz szükséges mértékben - utasíthatja az állam kormányait, hogy a rendőri erőket más államok rendelkezésére bocsásák, valamint a Szövetségi Határőrség és a fegyveres erők egységeit a rendőri erők támogatására. A szövetségi kormány által az 1. mondattal összhangban hozott intézkedéseket a Szövetségi Tanács kérésére bármikor vissza kell vonni, különben a veszély elhárítása után” (35. cikk).

A német alaptörvény¹⁶ a rendészeti feladatok ellátását a szövetségi államok hatáskörébe utalja (30. cikk). Ezen, mint látszik, valamilyen veszélyhelyzet kialakulása változtathat, amikor is a szövetségi rendőri erők feladata ezt elhárítani, ha a különböző érintett államok ezt saját erejükből nem képesek orvosolni. A két törvény közötti különbség az állami berendezkedésből is fakad, hiszen a magyar rendszer nem szövetségi irányítást valósít meg, hanem általános feladatként szabályozza a rendőrség védelmi feladatait. Többlet jogosítványokat természetesen a minősített jogrend bevezetése esetén biztosít a rendvédelmi hatóságoknak. A német rendőrségi szervrendszer, szövetségi (Bundes) és állami (Landes Polizei) szervekből áll. A rendőri és rendészeti feladatok ezen két hatóság között oszlanak meg. Irányításukban is a kettősség a jellemző. A szövetségi rendőrség a szövetségi hatáskörrel rendelkező Belügyminisztérium (Bundesministerium des Innern) irányítása alatt áll. A rendészeti feladatokat meghatározó jogszabályokon felül ez a szerv a rendőrség legfőbb feladatszábással feljogosított szerve.

A szövetségi rendőrségre vonatkozó törvényből (Bundespolizeigesetz, [URL4](#)) felsorolt hatáskörök, amelyek a publikáció témájához szorosabban kötődnek, a következők:

- védi Németország határait,
- közreműködik a határon átnyúló bűncselekmények felderítésében,
- vasúti rendészeti feladatok (pályaudvarok, szerelvények biztosítása stb.),
- légi forgalom biztosítása,
- kiemelt objektum védelem (Szövetségi Kancellária).

Migrációs szempontból fontos kiemelni a szövetségi rendőrség hatáskörét a vasúti közlekedés biztonságára. A 2015-ben induló illegális migrációs nyomasztás ugyanis ezen a ponton érintette először jelentősen a német rendőri hatóságokat. A Magyarország és Németország között közlekedő Rail Jet szerelvények – melyek az osztrák (ÖBB) vasúttársaság tulajdonai –, végállomása München

16 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye.

Hauptbahnhof. A szerelvényekre feljutott illegálisan érkező külföldi állampolgárok száza ekkor érték el Németország határait. Ezen folyamatok is jelentős nehézségek elé állították a határvédelemért felelős rendőri erőket. További feladatokat ad a rendőrség számára az idegenrendészeti eljárásokban történő intézkedési kötelezettség is. Ezek közé tartoznak többek között a menedék- és tartózkodási engedély kérők jogaival kapcsolatos eljárások. Ebben az intézkedési körben nemzetközi együttműködést is megvalósítanak az érintett rendőri szervek. Az együttműködés során a bűnüldözési feladatok mellett a határrendészeti eljárásokkal védik az országot az erőszakos bűnelkövetők fenyegetésétől. Összefoglalva, ezen intézkedésekből, eljárási szabályokból elmondható, hogy a német rendőrség védi az illegális határsértőktől, a migrációtól és bármilyen közvetlen fenyegetéstől az államhatárt, fenntartva ezzel Németország közrendjét és biztonságát.

További rendőrségi egységek is részt vehetnek a határvédelmi, biztosítási, feladatokban. Mind a szövetségi, mind az állami rendőrség igénybe veheti a német készenléti rendőri egységeket (*Bereitschaftspolizei*). Természetesen ezen erők alkalmazásához jogszabályi, illetve szövetségi indok kell. Általános feladataik közé tartoznak a biztosítás, kísérés, zárás, intézkedés. A készenléti egységek a szövetségi rendőrségi törvény alapján, a szövetségi miniszter, a szövetségi rendőri vezetők utasítására határvédelemmel összefüggő hatáskört is elláthatnak. Azonban a minősített időszakokban a rohamrendőrök alkalmazása a rendőri igények szerint sokkal nagyobb jelentőséggel bír.

A határvédelmi-rendészeti feladatokat tehát összességében a szövetségi rendőrség látja el. Igény szerint feladatot kaphatnak a tartományi rendőri egységek is. Ennek az a feltétele, hogy a tartomány saját erőből meg tudja oldani a jogszabályban pontosan megjelölt hatásköröket, amelynek ékes példája a bajor határőrség (*URL5*) újjászervezése. 2018-ban a bajor (*Landespolizei*) rendőrség részeként felállításra került saját határrendészeti egységként. Feladatai közé tartozik a határ és a hozzá tartozó terület (mélységi) ellenőrzése, zavar és bizonyos utasítások nyomán a más okokból származó veszélyek elhárítása. A veszélyelhárítás csak a határrendészeti feladatokat érintően értendő (*URL6*). Intézkedési jogkörük csak a bajor államhatár védelmét szolgálhatja, de természetesen jogosítványai között található a felhatalmazás a nemzetközi együttműködésre és a többi állami rendészeti szervvel való kapcsolatfelvételre. Irányítását és működésének felügyeletét a Bajor Állami Minisztérium gyakorolja, ahová a bajor rohamrendőrség és az állami bünyügyi rendészet is tartozik. Ezen rendőri egység újjászervezésével a bajor állam lett az első, akinek saját erejéből határőri rendőrsége lett.

Intézkedések, rendőri eljárások mindkét oldalon

Az eddig bemutatott egyezmények, törvények, szervek felsorolásával, megfogalmazásával ismertettem és képet adtam a német határvédelmi rendszerről, kihangsúlyoztam az eddigiekben tapasztalt különbségeket. A következőkben pedig a tényleges intézkedésekkel folytatom, amelyek az adott feladat ellátásához nélkülözhetetlenek. Ezen szabályokat mindkét (magyar-német) oldalon a rendőrségi törvények és külön intézkedési jogszabályok tartalmazzák.

- Bundespolizeigesetz – BPolG¹⁷.
- Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes¹⁸.
- 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

A felsorolt jogszabályokban a határvédelemmel összefüggésben alkalmazzák a kijelölt rendőri erők a különböző intézkedéseket és kényszerítő eszközöket.

A határ ellenőrzése összetett feladatként jellemezhető, ezen feladat intézkedési rendje is több szálon mozog. Egyrészt okmányellenőrzés, majd a belépésre való jogosultság ellenőrzése. (Ezek közrendészeti, idegenrendészeti intézkedések együttesen.) Ezen cselekmények mentén valósul meg a fizikai értelemben vett ellenőrzési jogkör. Összességében a felsorolt tevékenységek valósítják meg a megelőzés célját, ami alkotmányos, jogszabályi, és német oldalon szövetségi elvárás a rendőri szervekkel szemben a közrend és biztonság fenntartása érdekében. Az országhatáron történő intézkedések nemcsak a fizikai értelemben vett határon valósulnak meg. Az ellenőrzés megvalósulhat az egzakt határvonaltól mért belföldi területen is, mint mélységi ellenőrzés. Ez a terület egy 30 km-es sávot jelent. Az itt végrehajtott intézkedést szeretném két oldalról szemléltetni. A hatóságok ezen a területen folytatott eljárása biztosítja a gépjárművek utólagos ellenőrzését. Ezt az intézkedést a rendőrségi egységeken kívül a vámrendészeti hatóságok is elvégezhetik. Ebben az eljárásban is megvalósulhat a rendészeti hatóságok együttműködése. Az együttműködés lehet több rendészeti szerv között, de lehet nemzetközi, és a német oldalon ehhez még párosulhat szövetségi és állami szervek eljárása. A különböző nemzetek vagy különböző illetékességgel rendelkező egységek a saját egyenruhájukat viselik, azonban az eljárási rendet az adott ország jogszabálya és a közös egyezmények adják.

¹⁷ Német szövetségi rendőrségi törvény.

¹⁸ Magyarul: „Törvény a szövetségi rendvédelmi tisztviselők által a közhatalom gyakorlásakor elkövetett közvetlen kényszerről” – német rendőrségi törvény.

A következőkben a német szövetségi szabályok elemzésével folytatom. A rendőrségi törvény (Bundespolizeigesetz) határvédelemmel kapcsolatos rendelkezései (2. §, 31. §, 61. §) tartalmaznak feladatot, egyebek mellett a határrendészeti szerv megfigyelésére, határátkelők létesítésére (URL4), viszont szűkebben vett határvédelmi intézkedéseket nem tartalmaznak. A rendészeti szervek feladatuk ellátása során – mint minden hatóság jogalkalmazása során, amelyik közhatalmi felhatalmazással bír – legitim kényszert alkalmazva intézkedési jogkörét gyakorolja. Természetesen a két ország normákkal szabályozott tevékenysége hasonló eszközöket, formákat tartalmaz. A részletezés előtt azonban szeretnék egy személyes tapasztalatot megosztani. 2014-ben a volt Rendőrtiszt Főiskola szervezett az abban az évben mester szakon tanuló hallgatóknak egy berlini utat. A berlini rendőrképzést folytató iskolával (Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin) történt hallgatói csereprogram keretében kísérő tanárként én is részt vettem. Több, a városban működő rendőri parancsnokságot látogattunk meg. Ezen program során, az előadókkal történt beszélgetésekből képet kaptam a német intézkedések gyakorlatának pszichikai oldaláról is. A német rendőrség régebben elfogadott álláspontja az volt, hogy az elkövetőt inkább megdobják a fegyverrel, minthogy használják, ezt természetesen átvitt értelemben véve. Ebből a szempontból „méltatták” a magyar norma szabályozta fegyverhasználatot. Természetesen már a kétezres években sokat változott a felfogás a rendőri szerveknél, hiszen az intézkedés alá vontak köre megkívánta a szigorítást (Linder, 2014). A társadalmi változások, a bűnözők radikálisabb eszközhasználata miatt kényszerült a felfogás, hozzáállás változtatására a rendőrség.

A határvédelmi intézkedéseket a szövetségi tisztviselők által alkalmazott kényszer¹⁹ esetén a fentebb említett jogszabály²⁰ tartalmazza: „*Gesetz über den unmittelbaren Zwang...*” (A szövetségi tisztviselők által a hatósági erőszak gyakorlása során alkalmazott kényszerről). A törvény által felsorolt eszközök közül a különbségek miatt a fegyverhasználatot szemléltetném, mivel a többi jogintézmény hasonló a magyar szabályozáshoz. A norma második részében található a lőfegyver és robbanó anyag használatára vonatkozó előírások.

Először is a 9. §-ban (közvetlen kényszer bekövetkezése esetén alkalmazható a lőfegyverhasználat) a lőfegyver használatára feljogosított személyek körét nevesíti a norma. Ennek bekövetkezése esetén a következő személyek jogosultak a használatra:

19 Testi kényszer, kényszerítő eszközök.

20 Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes.

- szövetségi tisztviselők,
- határőrség tagjai és vám (pénzügyőr) hatósági feladatot ellátó tisztviselő,
- határterületen őrző, kísérő, szolgálatot ellátó személy (Bereitschaftspolizei),
- szövetségi bíróság képviselői, igazságügyi végrehajtó tisztek,
- egyéb hatósági feladatot ellátó személy, akiket a szövetségi minisztérium, illetve a szövetségi hatóságok ruháztak fel közhatalom kényszerrel való betartására,
- bűnüldöző szervek tisztviselői általános feladatvégzés során.

A 11. §-ban található a határőrizeti szolgálatban történő lőfegyver használatára vonatkozó előírás. Erre feljogosított személyek köre pedig a következőképpen változik:

- szövetségi rendőrtisztek,
- állami rendőrség állománya, ha a feladatot saját erőből képes megoldani, például bajor határvédelem,
- bíróság által feljogosított tisztviselők.

Abban az esetben használhatják lőfegyverüket, azok ellen:

- akik a folyamatos, megismételt felszólítás ellenére jogsértést követnek el;
- olyan személyek ellen, akik nem vetik alá magukat, illetve gépjárművüket az ellenőrzésnek, átkutatásnak, a szállított áru átvizsgálásának;
- a fogva tartás, illetve az intézkedés alól elmenekülnek.

A szóbeli figyelmeztetés sikertelensége esetén mindenképpen egy figyelmeztető lövés kell, hogy megelőzze a személyre leadott lövést.

A 12. §-ban a fegyver használatának különös eseteit szabályozza a törvény. Fegyver abban a különleges esetben alkalmazható, amelyben a közvetlen intézkedések sikertelenek maradnak, és személyek ellen pedig csak akkor használható, ha a tárgy ellen való felhasználása nem ért célt. Az alkalmazás célja csak az lehet, hogy a támadót ártalmatlanná tegye vagy szökésre képtelen állapotba helyezze. A lőfegyver használat – mint a hatóság kényszerítő eszközként való alkalmazása – természetesen más jogszabály által is szabályozott: a szolgálatot ellátó rendőr vagy megbízott, felhatalmazott tisztviselő, a közös műveletek során, nemzetközi együttműködés során, de nem utolsó sorban az alap törvényi cikkeken szabályozott esetekben is. Ezen rendelkezések a minősített jogrendi eljárást, az intézkedési kötelezettséget érinti. Felhatalmazást adhat a törvény olyan tevékenységre, illetve hatáskörön kívüli intézkedésre, amiben a kényszerítő eszközök bevetésére is sor kerül. A német Alaptörvény (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) is tartalmaz ilyen szabályokat. A szövetségi

rendőrségi törvény 15. §-a kimondja, hogy a határellenőrzést érintő helyzetben az Alaptörvény 91. cikke módosíthatja az intézkedési rendet. Ez a szabály írja elő, hogy a külön illetékességgel bíró rendőrségi szerveknek (szövetségi, állami) együttműködésben kell a fenyegetés ellen fellépniük. A 115. cikk f) pontjában a törvény a védelmi helyzet kezelésére ad utasításokat. Az itt említett veszélyek elhárítása a külső támadás esetén elrendelendő intézkedéseket tartalmazza. Ebben az esetben – ellentétben az eddigiekkel, hiszen számos különbség bemutatása történt – itt hasonló a védekezés a veszély elhárításában. A rendőri erőkn kívül itt megjelenik a katonaság (Bundeswehr) intézkedési kötelezettsége. A szövetségi katonai erőknek itt is alapfeladata a külső támadás elleni védekezés, viszont rendészeti szervként akkor sem említhetjük, hiszen alkalmazásuk csak minősített időszakhoz kötött. Emiatt a közrend-közbiztonság védelmének kezelésével más időszakokban nem rendelkeznek jogosítványokkal. A 36. cikk szintén befolyással bír a rendőrségi intézkedések alkalmazására.

Összegzés

A német határrendészeti tevékenységet több jogszabály is tartalmazza. A feladat ellátásánál a külső (schengeni) határvédelemért felelős erői elsősorban a szövetségi rendőrség egységei. Hasonlóságként a két rendszerben azt lehet kiemelni, hogy a hadsereg csak minősített időszakban járhat el. A Magyarországon 2015 óta elrendelt különleges jogrend (a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet), amit a mai napig fenntart a kormány, elrendeli a honvédelem részvételét a határvédelmi feladatok ellátásában. Emiatt viszont a határon intézkedési jogkörrel rendelkező fegyveres erők lényegesen nagyobb létszámban teljesítenek szolgálatot, mint a német oldalon. Ehhez párosul a kormány új rendelete, miszerint a katona ugyanolyan intézkedési jogkörrel rendelkezik, mint a rendőr. Ebből a szempontból ez a tényező különbségként említhető.

Szintén különbségként kezelendő az a tény, hogy Magyarországon a vázolt feladat az általános rendőrség feladatát képezi. Németország állami berendezkedése miatt ezen feladatok fő ellátója a szövetségi rendőrség, amit nem nevezhetünk általános rendőrségnek, hiszen a mindennapi életben a védelmet az állami rendőrség látja el állami szinten. A szövetségi erők csak a törvény felhatalmazása, más jogszabályok hatályosulása, esetleg a szövetségi minisztérium utasítása esetén látják el rendészeti feladatukat. Természetesen a határrendészeti feladatokban a vámrendészeti hatóságok is gyakorolják hatásköreiket, azonban mivel a törvény szerint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal nem rendészeti

szerv, a téma kutatásában nem szerepelnek.²¹ Összességében véleményem szerint a két ország rendszere és intézkedési jogköre az állam külső védelmének el-
látása során nem mutat nagy eltérést, hiszen a sok hasonló eljárási, intézkedési
szabály és alkalmazásuk több hasonlóságot mutat, mint különbséget. Ez az ösz-
szegző kifejtés olyan tényeken alapul, amelyek megismerhetők, jogszabályok-
ban, rendeletekben, utasításokban, médiában fellelhető adatokat tartalmaznak.

Felhasznált irodalom

- Balla Z. (2013). Közigazgatás és rendészet. *Új Magyar Közigazgatás*, 6(12), 15–22.
- Balla Z. (2016). *Monográfia a rendészetről*. Rejtjel Kiadó.
- Balla Z. (2017). *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Dialóg Campus.
- Bartkó R. (2019). „Eddig és ne tovább” - Gondolatok a határzár jogszerűségéről. *Miskolci Jogi Szemle*, 14, 73–82.
- Bencsik A. & Rózsás E. (Szerk.) (2018). *Közigazgatási jog. Különös rész*. Dialóg Campus.
- Buzás G. (2018). Rendészet – katonai rendészet. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 6(2), 25–50.
- Christán L. (2018). „Rendészeti szervek”. In Jakab A. & Fekete B. (Szerk.), *Internetes Jogtu-
dományi Enciklopédia* (pp. 12–18). Pázmány Péter Katolikus Egyetem.
- Éberhardt G. (2018). A Schengeni értékelési rendszer elmélete és gyakorlata. *Határrendészeti
Tanulmányok*, 15(2), 46–63.
- Linder V. (2014). *A hivatásos és a civil közigazgatási személyi állomány foglalkoztatási viszo-
nyai nemzetközi összehasonlításban*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- Merkl Z. (2016). A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet. *Belügyi Szemle*, 64(6), 108–119.
<https://doi.org/10.38146/BSZ.2016.6.6>
- Patyi A. (2013). A rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai. In Lapsánszky A.
(Szerk.), *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből* (pp. 135–169). Comp-
Lex Wolters Kluwer.
- Szilvássy Gy. P. (2011). A közigazgatási eljárásjog egyes problémái. In Gerencsér B. & Takács
P. (Szerk.), *Ratio legis – ratio iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. szü-
letésnapja alkalmából* (pp. 458–463). Szent István Társulat.
- Szilvássy Gy. P. (2016). A rendőrség szerepe egyes közigazgatási eljárások körében. *De Iurispru-
dentia et Iure Publico*, 10(1), 1–16.

21 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról.

A cikkben található online hivatkozások

URL1: Rendvédelem kontra rendészet. <https://mersz.hu/lapsanszky-kozigazgatasi-jog-i>

URL2: Gondolatok a rendőri intézkedésről. Egy tudományos kutatás előzményei és lehetséges folytatása. (Új generáció a közigazgatás tudományok művelésében. Posztdoktori konferencia Budapest 2013.) 89. https://www.ajk.elte.hu/file/Uj_generacio_konf_kotet_2013.pdf

URL3: Frontex war gestern - die EU-Grenzpolizei kommt. <https://www.br.de/nachricht/frontex-grenzschutz-polizei-100.html>

URL4: Gesetz über die Bundespolizei. <https://www.buzer.de/gesetz/6381/index.htm>

URL5: Bayern bekommt eine eigene Grenzpolizei. <https://www.augsburger-allgemeine.de/bayern/Bayern-bekommt-eine-eigene-Grenzpolizei-id44226506.html>

URL6: Spezialaufgabe Grenzschutz: Die Bayerische Grenzpolizei. <https://www.polizei.bayern.de/wir/geschichte/index.html/23287>

Alkalmazott jogszabályok

1994. évi XXXIV. tv. a Rendőrségről

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről

71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet a kijárási korlátozásról

2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról

A honvédelemről és a magyar honvédségről, valamint a különleges jogrenddel bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. tv. egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Merkl Z. (2022). A rendészet szerepe és feladatai az állam „külső” védelmében. *Belügyi Szemle*, 70(4), 739–756. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.4.6>