

RENDÉSZETI MÉLYSÉGI ELLENŐRZÉS

ERDŐS ÁKOS



Erdős Ákos

Rendészeti mélységi ellenőrzés

Erdős Ákos

Rendészeti mélységi ellenőrzés

Magyar Rendészettudományi Társaság
Budapest, 2026.

Szerző

Erdős Ákos

Szakmai lektor

Balla József

Kiadja a Magyar Rendészettudományi Társaság

A kiadásért felel: Korinek László elnök

Székhely: 1089 Budapest, Diószeghy Sámuel u. 38-42.

Kapcsolat: mrttp@uni-nke.hu

Szerkesztés, borítóterv: © Erdős Ákos

ISBN 978-615-6456-51-9 (ePDF)

DOI: 10.37372/mrttpvt.2026.1

© A szerző, 2026

© A kiadó, 2026

Javasolt hivatkozás: Erdős Á. (2026). Rendészeti mélységi ellenőrzés. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság. 10.37372/mrttpvt.2026.1

Minden jog védve.

A kötet, az Európai Unió és Magyarország Kormánya által finanszírozott Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (RRF) program RRF-2.1.2-21-2022-00006. számú „Gyakorlatorientált felsőfokú képzés fejlesztése a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen” című projekt keretében és támogatásával készült.



TARTALOM

1.	Bevezetés.....	11
2.	Határ és rendészet.....	13
2.1.	A határok funkciói.....	14
2.2.	A honvédelem és a rendészet határral kapcsolatos rendeltetésének elhatárolása.....	15
3.	A rendészeti szempontból releváns határfenyegetések természete és elhárítása.....	21
3.1.	Az államhatár és vámhatár.....	23
4.	Az átalakuló határok, új rendészeti kihívások.....	25
4.1.	Az áruk szabad mozgása és a vámunió.....	26
4.2.	A személyek szabad mozgása.....	29
5.	A rendészeti mélységi ellenőrzés.....	35
5.1.	A rendészeti mélységi ellenőrzés típusai.....	37
6.	A rendőrségi mélységi ellenőrzés.....	43
6.1.	A rendőrségi mélységi ellenőrzés jogi fogalmának meghatározása.....	43
6.2.	A rendőrségi mélységi ellenőrzésre vonatkozó szervezeti szabályok.....	46
6.3.	A rendőrségi mélységi ellenőrzés tartalmának és végrehajtásának jogi szabályai.....	50
6.3.1.	A rendőrségi mélységi ellenőrzés területi szabályai.....	50
6.3.2.	A rendőrségi mélységi ellenőrzés végrehajtásának módja és keretei.....	52
6.3.3.	A rendőrségi mélységi ellenőrzés rendeltetése és eszközei.....	65
7.	Összefoglalás a rendőrségi mélységi ellenőrzéshez.....	78
8.	A pénzügyőri mélységi ellenőrzés.....	80
8.1.	A pénzügyőri mélységi ellenőrzés jogi fogalmának meghatározása.....	80

8.2. A pénzügyőri mélységi ellenőrzésre vonatkozó szervezeti szabályok	82
8.3. A pénzügyőri mélységi ellenőrzés tartalmának és végrehajtásának jogi szabályai	84
8.3.1. A pénzügyőri mélységi ellenőrzés területi szabályai	84
8.3.2. A pénzügyőri mélységi ellenőrzés végrehajtásának módja és keretei	86
8.3.3. A pénzügyőri mélységi ellenőrzés rendeltetése és eszközei	94
9. Összefoglalás a pénzügyőri mélységi ellenőrzéshez	110
10. Befejezés	112
11. Forrásjegyzék	114
11.1. Hivatkozott irodalom	114
11.2. Internetes hivatkozások	123
11.3. Hivatkozott nemzeti jogszabályok	124
11.3.1. Rendeletek, közjogi szervezetszabályzók, belső normák	126
11.4. Hivatkozott nemzetközi jogszabályok, dokumentumok	128

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

ADR	Veszélyes Áruk Nemzetközi Közúti Szállításáról szóló Európai Megállapodást (Accord européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par Route)
AETR	Európai Közúti Szállítási Megállapodás (Accord Européen sur les Transports Routiers)
Air.	2017. évi CLI. törvény, az adóigazgatási rendtartásról
Ákr.	2016. évi CL. törvény, az általános közigazgatási rendtartásról
APEH	Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal
Avt.	2017. évi CLIII. törvény az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról
BÁH	BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal
BM	Belügyminisztérium
Btátv.	2023. évi XC. törvény, a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról
CELBET	EU Szárazföldi Külső Határok Vám Szakértői Csoport (Customs Eastern and South-Eastern Land Border Expert Team)
CITES	Veszélyeztetett Vadon Élő Állat- és Növényfajok Nemzetközi Kereskedelméről Szóló Egyezmény (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora)
DG TAXUD	Adózás és Vámunió Főigazgatóság (Directorate General for Taxation and Customs Union)
EÁP	ellenőrző átengedő pont
EGK	Európai Gazdasági Közösség
EK	Európai Közösség
EKÁER	Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer
ESZAK	Európai Szén- és Acélközösség
EU	Európai Unió
Euratom	Európai Atomenergia Közösség
Fémtv.	2013. évi CXL. törvény, a fémkereskedelemről
FMM	Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium
Hór. tv.	1997. évi XXXII. törvény, a határőrizetről és a Határőrségről
IRM	Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium
IVCS	Integrált Vezetési Csoport
IVK	Integrált Vezetési Központ
Jöt.	2016. évi LXVIII. törvény, a jövedéki adóról

KHEM	Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium
Kktv.	1988 évi I. törvény, a közúti közlekedésről
KMB	körzeti megbízott
KR	Készenléti Rendőrség
KR SZMSZ	A Készenléti Rendőrség parancsnokának 1/2019. (II. 06.) KR PK. intézkedése, a Készenléti Rendőrség Szervezeti és Működési Szabályzatáról
MEALO	Mélyégi Ellenőrzési Alosztály
MECS	mélyégi ellenőrző csoport
MEKTA	mélyégi ellenőrzési és közterületi támogató alegység (<i>hiv.: 24/2012. (XII. 29.) ORFK ut.</i>) Mélyégi Ellenőrzési és Közterületi Támogató Alosztály (<i>hiv.: 14/2016. (V. 10.) BM rend.</i>)
MEKTO	Mélyégi Ellenőrzési és Közterületi Támogató Osztály
Menedékjogi tv.	2007. évi LXXX. törvény, a menedékjogról
MEO	Mélyégi Ellenőrzési Osztály
M. Kir.	Magyar Királyság (Magyar Királyi)
Módszertani útmutató	ORFK Módszertani Útmutató, a mélyégi migrációs ellenőrzések végrehajtására (29000/4928-4/2013 Ált.)
Nbtv.	1995. évi CXXV. törvény, a nemzetbiztonsági szolgálatokról
NIHS	1891/2021. (XII. 13.) Korm. határozat, a Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájáról (Magyarország Nemzeti Határigazgatási Stratégiája, 2022-2028)
NIK	Nemzeti Információs Központ
NKE	Nemzeti Közszolgálati Egyetem
NKE tv.	2011. évi CXXXII. törvény, a Nemzeti Közszolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
NAV BEVIG	NAV Bevetési Igazgatóság (korábban: Főigazgatóság)
NAV KI	NAV Központi Irányítás
NAV r.	485/2015. (XII. 29.) Korm. rendelet, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerveinek hatásköréről és illetékességéről
NAV REPIG	NAV Repülőtéri Igazgatóság
NAV Szj. tv.	2020. évi CXXX. törvény, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról
NAV SZMSZ	5/2022. (VIII. 5.) PM utasítás, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról
NAV tv.	2010. évi CXXII. törvény, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról
OIF	Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság
ORFK	Országos Rendőr-főkapitányság

ORFK RFI	ORFK Rendészeti Főigazgatóság
PM	Pénzügyminisztérium
RRI	Repülőtéri Rendőr Igazgatóság
RSZSZ	30/2011. (IX. 22.) BM rendelet, a rendőrség szolgálati szabályzatáról
Rtv.	1994. évi XXXIV. törvény, a Rendőrségről
Schengeni határ-ellenőrzési kódex	2016/399/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről
Schengeni kézikönyv	2006/XI/06 európai bizottsági ajánlás, a tagállamok illetékes hatóságai által a személyek határokon történő ellenőrzése során használandó közös „Határőrök gyakorlati kézikönyve (Schengeni kézikönyv)” létrehozásáról
SIS	Schengeni Információs Rendszer
Szabs.	2012. évi II. törvény, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
SZCSM	Szociális és Családügyi Minisztérium
Szjt.	1999. évi LXXVI. törvény, a szerzői jogról
SZMM	Szociális és Munkaügyi Minisztérium
Szmtv.	2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról
TEK	Terrorelhárítási Központ
TIK	tevékenység-irányítási központ
UVK	952/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletet, az Unió Vámkódex létrehozásáról
ut.	utasítás
Vámtv.	2017. évi CLII. törvény, az uniós vámjog végrehajtásáról
VP	Vám- és Pénzügyőrség
VP r.	24/2004. (IV. 23.) PM rendelet, a Vám- és Pénzügyőrségről szóló törvény végrehajtásáról
VP tv.	2004. évi XIX. törvény, a Vám- és Pénzügyőrségről
Utv.	1998. évi XII. törvény, a külföldre utazásról
Utv. vhr.	101/1998. (V. 22.) Korm. rendelet, a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény végrehajtásáról

1. BEVEZETÉS

A közsolgálati utánpótlás biztosítása érdekében, 2011-ben a magyar kormányzat nem kisebb stratégiai célt tűzött ki, minthogy megteremti a felsőfokú polgári közigazgatás, a honvédelmi és rendészeti képzés egységes intézményi bázisát. Az intézmény, vagyis a Nemzeti Közsolgálati Egyetem (NKE) létrehozását indítványozó törvényjavaslat miniszteri indokolása szerint a képzési területek közötti integráció egyik kiemelt célja, *„a közsolgálati életpályák közötti mobilitás megteremtése”* volt (NKE tv. indokolása).

A törvényalkotói szándék kétségtelenül nemes. Azonban a polgári és hivatásos közsolgálati életpályák, vagy akár csak a rendészeti igazgatás egyes hivatásrendjei között történő átjárhatóság biztosítása is, a megvalósítás szintjén korán sem egyszerű feladat. Az átjárhatóság bizonyos fokban feltételez ugyanis egy, a hivatásrendeken átívelő szakismeretet. Praktikusan megfogalmazva, az átjárhatósághoz a különböző rendészeti szervek tagjainak, ha nem is elemi, de általános szinten mindenképp ismerniük kellene a többi szerv által végzett feladatokat, vagy legalább a hatáskörükbe tartozó jogsértések jellegét, formáját.

Az átjárhatóság megteremtése ilyen körülmények mellett első ránézésre talán teljesíthetetlennek tűnő feladat. Ennek ellenére mégis azt kell várnunk mind a képzőintézménytől, mind a képzésben résztvevőktől, hogy a hivatásrendeken átívelő közös szakismeret bizonyos mértékben létrejön. Mindez nem pusztán a politikai akaratnak való megfelelés kérdése, még csak nem is a közsolgálati életpályák közötti mobilitás elősegítése, hanem elsősorban a rendészet társadalmi rendeltetése okán válik szükségessé. A rendészet alapvető társadalmi rendeltetése ugyanis a közösség rendjét és biztonságát fenyegető veszélyek elhárítása. A társadalom tagjainak jogos elvárása, hogy a rendészeti szervek e veszélyek elhárítása tekintetében, azonnali beavatkozást igénylő, akut helyzetekben ne a szakmai kompetenciák és hatásköri szabályok falai mögé hátráljanak.

Különösen igaz ez a rendőrhatalóság és a vámhatóság tevékenysége kapcsán. E két rendészeti szerv tagjai feladatainak sajátossága okán, nem csak az ország határain, de annak belterületén is gyakran találkoznak egymás hatáskörébe tartozó jogsértésekkel. Jogos társadalmi és szakmai elvárás, hogy e szervek – elsősorban az országhatáron, illetve a közterületeken szolgáló – állománya legalább az intézkedési kötelezettség felismerésének mértékéig tisztában legyenek a másik hivatásrend feladatkörébe tartozó, a közrendet, közbiztonságot veszélyeztető cselekmények jellegével. Ez az elvárás nem pusztán erkölcsi természetű, hiszen kifejeződik a szervezeti jogszabályok intézkedési kötelezettséget előíró rendelkezéseiben, illetve a jogalkotó szándékaiban is. Az Rtv. vonatkozó előírásához fűzött miniszteri indokolása ezzel kapcsolatban rögzíti, hogy *„a rendőr*

akkor is köteles a közbiztonságot fenyegető veszélyhelyzet elhárításában a megfelelő rendőri intézkedés foganatosításával közreműködni, ha a veszélyhelyzet elhárítása egyébként más szerv feladatkörébe tartozik” (Rtv. indokolása). A NAV tv.-ben foglalt intézkedési jogok és kötelezettségek rendszerét jelentősen módosító törvényhez fűzött magyarázat ezzel kapcsolatban szintén kiemeli, hogy *„amikor a pénzügyőr a szolgálati feladatainak ellátása során olyan visszaélést észlel, amelynek kezelése ugyan nem tartozik a NAV hatáskörébe, a társadalom jogos elvárása, hogy a hivatásos szolgálati jogviszonyban álló, egyenruhás pénzügyőr ne menjen el a feltárt jogsértések mellett*” (2014. évi LXXIV. tv. indokolás). Mindezek mellett, a határokon és az ország területén egyaránt szolgálatot teljesítő rendőrök és pénzügyőrök hatékony fellépésével kapcsolatos elvárás azért is különösen hangsúlyos, mert az nem pusztán nemzeti érdekeket szolgál. Az Európai Unió (EU), illetve a schengeni övezet részes államaként, a magyar hatóságok rendészeti tevékenysége az ország állampolgárai mellett egy tágabb közösség rendjét és biztonságát is szolgálják.

A kötet erre a társadalmi elvárásra reflektálva kíván részletesebb áttekintést adni a magyar rendőrhatóság és a vámhatóság által végzett mélységi ellenőrzés rendszeréről. Céлом, hogy a különböző rendészeti szervek (a rendőrhatóság és vámhatóság) által végzett mélységi ellenőrzési tevékenység kölcsönös megismerése nyomán, a közrendet, közbiztonságot védelmező hatósági tevékenység mindinkább hatékonyá és eredményessé váljon.

2. HATÁR ÉS RENDÉSZET

A mai ember számára a világtérképet behálózó határvonalak látványa természetes. Az államhatárok jelenléte, azok jogi, politikai és gazdasági szerepe mindenkinek nyilvánvaló. Pedig a mai állapotokat tükröző, határokkal karakteresen elválasztott nemzetállami tagozódás hosszú történelmi folyamat eredménye. A határok nem öröktől fogva léteztek, hanem társadalmi, politikai és gazdasági szükségletek mentén alakultak ki, változtak vagy tűntek el.

A premodern társadalmakban a maitól teljesen eltérő módon gondolkodtak a területi megosztottság, a határok kérdéséről, és másképp rendezték be a társadalmi és politikai teret (Diener & Hagen, 2012). Kezdetekben, a vadászó-gyűjtögető közösségek territóriumának nem is voltak egyértelműen jelölt fizikai határai. Az ősi közösségeket csak egy kölcsönösen tiszteletben tartott távolság (ún. „senki földje”) választotta el egymástól. Az ősközösségek tagjai számára tudott volt, hogy túlságosan mélyen behatolni ezekre a területekre, vagyis megközelíteni más közösségek lakóhelyeit, településeit, veszélyes és halálos vállalkozást jelenthetett. Az idő múlásával azonban a közösségeket elválasztó széles területek egyre vékonyabbak lettek (Bellezza, 2013). A mai értelemben vett határok (borders, boundaries, frontiers) a társadalmak fejlődésével párhuzamosan alakultak, ahogy a közösségek egyre nagyobb szükségét érezték a területi elkülönülés biztosításának (Anderson & O’Dowd, 1999).

A határok valószínűleg a szervezett társadalmak legkorábbi politikai intézményeinek egyike (Longo, 2017), hiszen a határok és azok őrzete bizonyos mértékig megelőzik maguknak az államoknak létrejöttét is, amelyek fokozatosan nőttek ki a törzsi keretektől. A törzsi közösségek ugyanakkor – ahogy arra fentebb is utaltunk – bizonyos fokig már számontartották, és őrizték saját területeiket, legelőiket, itatóikat (Fórizs, 2015a).

A történelmi bizonyítékok azt jelzik, hogy az államhatárok kitűzésének, fizikai megnyilvánulásának már az ókorban kiemelt jelentősége volt (Sallai, 2025). A határok helyéről és a határ menti területek – a „*határvidékek*” – használati jogairól szóló viták például már az archaikus időszaktól kezdve (i. e. 800-500) rendszeres problémát jelentettek az ókori görög poliszok között (Reger, 2017). Az ókori egyiptomiak által alkalmazott határjelzéseknek térképészeti és földmérési jelentősége is volt. A rómaiak a birodalmi határok fizikális kijelölésére eleinte fákat ültettek, majd később számozott és betűkkel ellátott cövekeket ástak a földbe (Sallai, 2025). A széles határok – korábbi határvonalak – vonallá zsugorodása azonban csak sokkal később következett be. Hazánk esetében például a határok „*vonalas*” kialakítására az 1699-es karlócai békeszerződés után került sor (Sallai, 2021).

2.1. A határok funkciói

A határok nem pusztán egyszerű zónaként, illetve vonalként funkcionáltak már a premodern történelmi időszakban sem. Éppen ellenkezőleg, a határok olyan összetett társadalmi konstrukciók voltak, amelyeknek számos – politikai, gazdasági, kulturális – funkciója volt, és van mind a mai napig (Haselsberger, 2014). A határok által betöltött funkcióknak többféle klasszifikációja létezik. A következőkben a szuverenitási, gazdasági, kulturális és a biztonsági funkciókról szólok részletesebben. A határ funkcióit illetően azonban más tudományos megközelítések is léteznek, amelyek olyan funkciókat nevesítenek, mint a törvényességi funkció, fiskális funkció, ellenőrző funkció, illetve bizonyos esetekben felmerül a határ katonai és ideológiai funkciója is (Sallai, 2022).

A különböző tudományos nézetek között egyértelmű konszenzus van abban, hogy egy ország határainak elsődleges, klasszikus funkciói közé tartozik az állami szuverenitás térbeli kifejezése. A határ más nemzetek, közösségek viszonylatában kijelöli az állam területi integritásának vonalait, azt a teret, ahol az adott állam joghatósága érvényesül (**szuverenitási funkció**) (Prescott, 1987).

Abban sincs különösebb vita, hogy az országhatárok kezdetektől fogva egyfajta gazdasági szűrőként is funkcionálnak: szabályozzák az áruk, szolgáltatások vagy akár a munkaerő (lásd gazdasági migráció) áramlását. Vámok, kereskedelmi korlátozások vagy ösztönzők alkalmazása révén befolyásolják az adott ország gazdasági kapcsolatait (**gazdasági funkció**) (Anderson & O'Dowd, 1999).

Az eddigieken túl a határok gyakran kulturális, nyelvi, etnikai különbségeket is tükröznek, így az államhatárok sajátos identitásképző funkciót is betölthetnek, elválasztva egymástól az eltérő nemzeti identitással bíró közösségeket (**kulturális funkció**) (Newman & Paasi, 1998).

Nyilvánvaló, hogy az állam mindezen funkcióknak csak úgy szerezhet érvényt, ha a határokhoz valamiféle biztonsági, ellenőrző mechanizmus is kapcsolódik. Enélkül aligha lehetne biztosítani az állam területi integritását, a hatalom gazdasági érdekeit és a lakosok biztonságát. Jóllehet, az ellenőrzés kezdetekben teljesen más képet mutatott, mint manapság lévén, a határok mai szemmel tekintve meglehetősen nyitottak voltak. Noha fizikai akadályok, természetes (például folyók, erdők), illetve mesterséges elemekből (például erődök, tornyok, falak) álló védvonalak képezte kezdetleges határvédelmi, határellenőrzési mechanizmusok már az ókorban is előfordultak (például Római Birodalom, Kína) (Rahman, 2021), a határok ellenőrzése kevésbé a teljes határvonalra kiterjedő, fizikai akadályokról, sokkal inkább a kulcsfontosságú pontok (például a városok és települések) ellenőrzéséről szólt (Bellezza, 2013). Az államokat elválasztó határok ugyanakkor mindig is egyfajta védelmi, biztonsági szűrőként szolgáltak. A határok átlépésének

szabályozásával, korlátozásával az államhatalom felléphet a közösség rendjét, és biztonságát fenyegető veszélyekkel szemben (**biztonsági funkció**) (Walter, 2006).

2.2. A honvédelem és a rendészet határral kapcsolatos rendeltetésének elhatárolása

A határok biztonsági funkciójának lényege tulajdonképpen azon a történelmi tapasztalaton alapszik, hogy az államban uralkodó rendet jelentősrészt a más államokból származó, külső fenyegetések veszélyeztetik. Ezek a határokon átnyúló veszélyek sokfélék lehetnek, de alaptermészetük szerint e veszélyeket két fő csoportba sorolhatjuk. Egyes veszélyforrások magát az állam fizikai létét, területének épségét, míg mások közvetlen vagy közvetett módon az államhatalom, illetve a közösség belső rendjét és biztonságát fenyegetik. E kétfajta veszély elhárítása, a mai, jogállami felfogás szerint nagyban különbözik egymástól. Mindenekelőtt tehát fontos különbséget tennünk az állam szuverenitását, határvonalainak épségét, valamint az államban uralkodó közrendet és közbiztonságot fenyegető veszélyek természete és elhárításuk módja között. A megértést segítő, a továbbiakban mindezt hazánk történelmi példáján keresztül mutatom be.

Az ókorban a határok védelme és őrzete elsődlegesen a földterületek fölött gyakorolt politikai és katonai felügyelet jogát óvta (Rahman, 2021). A korai magyar határvédelem és határőrizet úgyszintén ezt a funkciót töltötte be. A határok őrzése, védelme Magyarországon a honfoglalás után kezdődött. A gyepek kialakítása és a gyepevelű államhatár megszervezése a Magyar Királyság létrehozásával egyidejűleg alakult.¹ I. (Szent) István király nevéhez fűződik a határvármegyék megalakítása és ezek őrzésének biztosítása. A korai magyar határőrizet megszilárdítása, illetve a határvédelem megszervezése pedig I. (Szent) László király uralkodása alatt történt meg. A tatárjárást követően (1242 után), a jórészt megsemmisített határőri szervezet pótlására IV. Béla kővárakból álló végvári rendszer kiépítését kezdte meg. A folyamatosan épülő végvári rendszer elsősorban a 15. századtól egyre erősödő török nyomással szemben óvta az ország déli határait (Berki, 2010). A török kiűzése után, centralizált katonai igazgatás alatt álló határőrvidékeket szerveztek (Horváth, 2014). A 18. századtól egészen a 19. század

¹ A gyepek természetes akadály volt (mocsár, erdő), amelyet őrök, lövők védelmeztek a fegyveres betörések ellen. A gyepevel a gyepek előtt húzódó övezet, amely lakatlan vagy ritkán lakott terület volt. A középkori magyar állam fennállása első évszázadaiban tulajdonképpen két határ létezett: a gyepek és a gyepevel. A gyepek mellett, különösen az átjáróhelyek közelében ún. határőrnépek éltek. A határőrnépek (határőrök) gyakran idegen, leigázott vagy a magyarsághoz csatlakozó népelemek voltak (Mezey, 2003).

végéig határvédelmi és őrzési feladatokat ellátó, ún. határőrvidék teljes egészében a katonai igazgatás alá tartozott (Suhay, 1943). A határőr-ezredek így aktívan részt vettek a monarchia által vívott háborúkban is (Berki, 2010). Hazánkban a határok védelme és őrzete a korai történelmi időszakban tehát nem vált el élesen egymástól, s leginkább az állam szuverenitását érintő veszélyek elhárításáról szólt, ekképpen katonai tevékenységet jelentett.

A 19. században ugyanakkor jelentős fordulat következett. Az 1867-es kiegyezést követően a határon zajló személy- és áruforgalom mindennemű ellenőrzésével, a határok őrzetével kapcsolatos feladatok fokozatosan (1871 és 1885 között) átkerültek a katonaság felelősségi köréből a polgári közigazgatás alá (Tóth, 2014). Az országhatár épségét, illetve az állam belső rendjét, biztonságát fenyegető veszélyek kezelése tehát lassanként elvált egymástól és más-más állami intézményrendszer feladatkörébe került.

Az ország területi épségének, szuverenitásának megóvása továbbra is katonai feladat maradt. A honvédségnek azt a katonai tevékenységét, amely a meglévő határok – vagyis az ország területét – megváltoztatni alkalmas támadások, fenyegetések elhárítását szolgálja nevezzük **határvédelemnek** (Kui, 2021).

A határok ellenőrzése viszont a polgári közigazgatás részét képező rendészeti igazgatás hatáskörébe került (Parádi, 2017). A határok ellenőrzése már ekkoriban is két fő feladatra tagozódott: a határőrizetre és a határforgalom ellenőrzésére. A **határőrizet** mai értelemben a határátkelőhelyek közötti területek, valamint a határátkelőhelyeknek a hivatalos nyitvatartási időntúli őrzetét jelenti (beleértve a megelőző intézkedéseket is), amelynek célja a jogellenes határátlépések és a határforgalom-ellenőrzés megkerülésének megakadályozása vagy felderítése, a helyzetismeret fokozásához való hozzájárulás, a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem, valamint a határt jogellenesen átlépő személyekkel szembeni intézkedések meghozatala (Schengeni határ-ellenőrzési kódex, 2. cikk 12. pont). A katonai határőrizet felszámolását követően a határvonal őrzését a 19. század második felétől a Magyar Királyi Pénzügyőrség látta el (Parádi, 2017). Később (1892 után), a M. Kir. Csendőrség megalapításával, annak határmenti őrsői is részt vettek a határőrizeti feladatok ellátásában a pénzügyőrök mellett (Vedó, 2021). A határellenőrzési tevékenység másik jelentős területe, a határforgalom-ellenőrzés szintén polgári közigazgatási feladattá vált. Mai felfogásunk szerint a **határforgalom-ellenőrzés** a határátkelőhelyeken végzett ellenőrzés annak megállapítására, hogy a személyek, beleértve azok birtokában lévő közlekedési eszközöket és tárgyakat, beléptethetőek-e az államok területére, illetve elhagyhatják-e azt (Schengeni határ-ellenőrzési kódex, 2. cikk 11. pont). A dualizmus korának kezdetén a határforgalom ellenőrzése két szervezet feladatkörébe került. A személyforgalmat a határmenti városok önkormányzati rendőrségein belül kikülönített csoportok, míg az áruforgalmat a pénzügyi igazgatás

szervezetéhez tartozó vámhivatalok ellenőrizték. Ez utóbbi szervezet nem volt felhatalmazva a legitim fizikai erőszak alkalmazásának jogával, így szükség esetén a vámhivatalnokok tevékenységének fegyveres biztosítását a M. Kir. Pénzügyőrség látta el (Parádi, 2017a).

A 19. században bekövetkező fordulat lényege tehát abban ragadható meg, hogy a határok épségét (határvédelem), illetve az állam belső rendjét, a közösség biztonságát fenyegető veszélyek elhárítása (határellenőrzés) megosztásra került a honvédelem és a rendészet igazgatás szervei között. Ez utóbbi feladat – vagyis a határellenőrzés – pedig a rendészeti igazgatás szervezetrendszerén belül tovább tagozódott. A monarchia időszakában a magyar határrendészeti tevékenység modellje alapvetően azon alapult, hogy az egyes részfeladatokat megosztották különböző közigazgatási, rendészeti szervek között. Ennek a modellnek a betetőzését a Magyar Királyi Határrendőrség felállítása jelentette (Parádi, 2016). A határrendőrségről szóló 1903. évi VIII. törvénycikk 2. §-a részletesen meghatározta annak feladatait. A hatóság feladatkörébe tartozott többek között a határon átkelők figyelemmel kísérése, a külföldiek bejelentésére és lakhatására vonatkozó szabályok végrehajtása, a kémkedés megakadályozása, a szomszéd állam lakói részéről személyek és tárgyak ellen jöhető erőszakos támadás meggátlása, kitiltott, rendőrileg kifogás alá eső és magukat igazolni nem tudó gyanús egyéneknek feltartóztatása, a toloncszabályok rendelkezései alá eső egyének eltoloncolása, a hadköteles egyének kiszökésének megakadályozása, határszéleken levő szállodák, vendéglők, korcsmák, kávéházak és egyéb nyilvános helyek ellenőrzése, az útlevél szabályok ellenőrzése, a nőcsempészet meggátlása továbbá a csempészet megakadályozásában való közreműködés és az erre hivatott közegek támogatása (1903. évi VIII. tvc. 2. §). A szervezet jogállási törvénye 1903-ban jelent meg, azonban tényleges működését 1906-ban kezdte meg (Parádi, 2016). A jogalkotó a törvény végrehajtására a belügyminisztert, illetve Horvát-Szlavónországban pedig Horvát-Szlavon-Dalmátországok bánját jelölte ki (1903. évi VIII. tvc. 12. §). Voltaképp a M. Kir. Határrendőrség volt az első magyar határőrizeti szervezet, amely a Belügyminisztérium alárendeltségében a viszonylagos önállósággal végezte tevékenységét, s amelynek feladatrendszerében már megvalósult a határőrizet és a határforgalom-ellenőrzés egysége (Berki, 2010).

A határvédelem és a határrendészet intézményi szintű elkülönítése nem pusztán szervezeti, de minőségi különbséget is eredményezett. A rendészeti feladatellátás ugyanis elveiben, módszereiben és eszközeiben is eltér a katonai műveletektől. Később a határvédelem és a határrendészet karakteres elválásának folyamatát azonban a történelmi események kissé más irányba terelték. Olyan irányba, amelyben a katonai elvek, eszközök és módszerek dominanciája érvényesült. Az I. világháborút követően ugyanis a határok őrizete ismét katonai elvek szerint és

katonai irányítás alatt szerveződött (lásd: M. Kir. Vámőrség, M. Kir. Határőrség, honvéd határvadászok) (Parádi, 2014; Parádi, 2010). Mindazonáltal a határforgalom vámszempontú ellenőrzésével kapcsolatos hatósági tevékenység a civil közigazgatás feladatkörében maradt.

1945 után, a kommunista államhatalom a határőrizettel és a határforgalom-ellenőrzéssel kapcsolatos feladatok végrehajtását szintén katonai logika mentén valósította meg (Gáspár, 2012). Magyarország a szövetséges hatalmakkal 1945. január 20-án kötött fegyverszüneti szerződésében vállalta, hogy a továbbiakban elfogadja és visszaállítja az 1937. december 31-én fennálló államhatárokat. A Honvédelmi Minisztérium vezetőjének 1945. február 23-án kiadott 20.183. számú rendeletével pedig megkezdődött a határőrség újjászervezése a honvédségi szervezeten belül. Öt évvel később, 1950. január 1-től a Minisztertanács 4.353/1949/268.számú rendelete nyomán, a Határőrség átkerült a Belügyminisztérium Államvédelmi Hatóságának kötelékébe a Magyar Honvédségtől (Fórizs, 2015b). 1956 után az Államvédelmi Hatóság megszűnt, a Határőrség önálló országos hatáskörű szervezatként a Belügyminisztérium közvetlen alárendeltségébe került, ettől függetlenül a szervezet továbbra is ún. fegyveres erőként funkcionált; a másik fegyveres erő, a Magyar Honvédség mellett (Varga, 2015). Mindezzel párhuzamosan, az 1945 után felálló hatalom az áruforgalom vámügyi ellenőrzéseit továbbra is a Pénzügyminisztériumhoz tartozó fegyveres, de nem katonai, hanem rendészeti szervként működő Vám- és Pénzügyőrséghez (VP) vonta (Zsigovits, 2016). A háború után a VP elsődleges feladata volt az elmaradt adók beszedése. A szovjet katonai parancsnokságok felhívása nyomán ugyanakkor olyan rendfenntartó feladatokat is elláttak, mint a gazdasági kártevők, feketézők, spekulánsok elleni fellépés, az elmenekült lakosság hátrahagyott javainak leltározása, a köztvagyon széthurcolásának megakadályozása, valamint a csempészek elleni küzdelem (Dettné, 1995).

A rendszerváltást követően aztán lassanként a Határőrség is elveszítette a fegyveres erőket jellemző vonásait (kivonták a sorozott állományt, idegenrendészeti- és nyomozóhatósági jogkörrel ruházták fel a szervezetet), és egyértelműen a rendészeti tevékenység irányába mozdult el (Hautzinger, 2017). 1994 és 2004 között az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése és a határrend fenntartása az Alkotmányban deklarált módon jelent meg a Határőrség rendészeti feladatkörében (Bartus, 2024). A szervezet azonban még ekkor is fegyveres erőként funkcionált. A 2005. évi alkotmánymódosítás azonban végleg megszüntette a Határőrség kettős jogállását. Ettől fogva a fegyveres erőként és rendvédelmi szervként egyaránt deklarált szervezet kizárólag rendvédelmi szervként jelent meg az alkotmányban (2007. évi XC. törvény általános indokolása). Az alkotmányozó akkori döntését azzal indokolta, hogy a Határőrség feladatait tekintve nem az ország területét a külső fegyveres támadásokkal szemben

védelmező Magyar Honvédséghez, hanem a belső rendet fenntartó rendvédelmi szervekhez áll közelebb, ezért az alkotmánymódosítás megváltoztatja a Határőrség jogállását, és fegyveres erőből rendvédelmi szervvé minősíti át (Árva, 2023). A határellenőrzés így alkotmányos szinten is a rendészeti igazgatás kizárólagosságába került vissza.

2008. január 1. után a Határőrség megszűnésével a határ rendjének fenntartásával kapcsolatos feladatok a rendőrséghez kerültek át, amely az ország határain és határátkelőhelyein továbbra is szoros együttműködésben végezi tevékenységét a 2012-ben létrehozott Nemzeti Adó- és Vámhivatallal (NAV). Ez utóbbi a VP jogutódjaként a határokon átnyúló áruforgalom ellenőrzéséért felel.

A 21. századra Magyarország határainak ellenőrző, biztonsági funkciója, vagyis a határt érintő, az állam közrendjét, közbiztonságát sértő vagy veszélyeztető, határokon átnyúló fenyegetések elhárítása alapvetően nem a honvédelem, hanem a rendészeti igazgatás feladatellátásán keresztül teljeseedik be.² A jelenlegi alkotmányos szabályozásban a határokhoz kapcsolódó katonai és rendészeti feladatok világosan elhatárolódnak egymástól.

Az Alaptörvény egyértelművé teszi, hogy a rendőrség feladatai közé a határ rendjének biztosítása tartozik,³ és nem pedig a nemzetközi szerződésekben rögzített határ vonalának a védelme. Az államhatár rendjének megőrzése azt jelenti, hogy a rend maga előzetesen adott fogalom a rendőrhatalom számára, következésképp az államhatár rendjét, a határ vonalát, annak jellegét vagy a határátkelőhelyeket, határátlépési pontokat nem a rendőrség döntése alakítja ki, az „csak” védi azokat. Az államhatár rendjének biztosítása számos intézkedésen keresztül valósulhat meg (például a határvonal és a határjelek láthatóságának biztosítása, a határon történő átlépés ellenőrzése). Ennek alapvető kereteit az államhatarról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény jelöli ki (Patyi, 2013). Az Alaptörvény a határrend fenntartása mellett további, határrendszettel összefüggő feladatként

² Kivételes esetekben a honvédség továbbra is részt vehet a határőrizeti tevékenység támogatásában (pl. tömeges migráció kezelése). Ilyenkor azonban – külső katonai támadás hiányában – a honvédség nem határvédelmi feladatokat teljesít, hanem rendészeti szerepkört vállalva, mindössze a rendészeti szervek határőrizeti tevékenységét támogatja (Kui, 2021).

³ Definíció szerint a határrend „azoknak a jogoknak és kötelezettségeknek az összessége, amelyek a szomszédos országokat a normális határ menti viszonyok fenntartása érdekében egymással szemben megilletik és terhelik” (Vájlók, 2012). Tartalmi szempontból vizsgálva a határrend ugyanakkor magába foglalja a határvonal jelölését és a határjelek karbantartását; a határutak, határvizek, határvonalat keresztező vasutak, közutak és hidak használatának szabályait; a határvonal közelében a halászat, vadászat és a különböző munkák végzésének szabályait; továbbá mindazon magatartási szabályokat, amelyek az államhatár sérthetlenségét, a személyek és javak biztonságát, a jogos érdekek tiszteletben tartását biztosítják a közös államhatár mentén, beleértve például a határátkelőhely rendjét is (Vájlók, 2012).

határozza meg azt is, hogy a rendőrség részt vesz az illegális migráció megakadályozásában (Alaptörvény 46. cikk). Ez az Alaptörvény hetedik módosítása nyomán került a rendőrség feladatai közé. A kiegészítést az alkotmányozó azzal indokolta, hogy az Európát sújtó tömeges bevándorlás Magyarország nemzeti szuverenitását fenyegeti, illetve veszélyezteti hazánk biztonságát (Árva, 2023).

Az Alaptörvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek közül kizárólag a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatot nevesíti. Mindez azonban nem zárja ki azt, hogy az állam a közrend, közbiztonság biztosításával összefüggő kötelezettségeinek teljesítésére más rendvédelmi feladatokat ellátó szerveket is létrehozson. Az országhatáron átnyúló áruforgalommal kapcsolatban felmerülő, a közrendet, illetve közbiztonságot fenyegető veszélyek elhárítása így továbbra is az államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat egyaránt ellátó, központi hivatalként működő állami vámhatóság (NAV) feladata maradt.

A határvédelmi feladatok ellátását illetően ugyanakkor nem történt változás. A határvédelem továbbra is a Magyar Honvédség felelősségi körébe tartozik. Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény) rögzíti, hogy „*Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség. A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme [...]*” (45. cikk). Az ország szuverenitását, az állam határainak épségét fenyegető veszélyek elhárítása így változatlanul a katonai igazgatás területéhez tartozik.

Összefoglalva a fentieket: Magyarországon – a demokratikus jogállamok elveivel egyezően – a határvédelem, valamint a határokat érintő közbiztonsági, közrendvédelmi kockázatok elhárítása, vagyis a határellenőrzés elválik egymástól. Ez előbbi a honvédelem, míg utóbbi a rendészeti igazgatás terejébe tartozik. A következőkben viszont már csak a rendészeti feladatokra fókuszálunk. A rendészeti igazgatás ugyanis egy rendkívül komplex rendszert alkot. Témánk szempontjából fontos ezért megérteni, hogy egyes rendészeti szervezetek milyen feladatai keletkeznek a határok ellenőrzésével kapcsolatban.

3. A RENDÉSZETI SZEMPONTBÓL RELEVÁNS HATÁRFENYEGETÉSEK TERMÉSZETE ÉS ELHÁRÍTÁSA

A veszélyek, amelyek egy ország közrendjét és a közösség biztonságát az országhatáron átnyúló módon fenyegetik úgyszintén sokfélék lehetnek. Rosenblum és munkatársai (2013) egy korábbi tanulmányukban a határfenyegetések (border threats) két nagy csoportját különböztették meg egymástól, amelyek az ország közrendjére és közbiztonságára közvetlen fenyegetést jelenthetnek, így azok a határon szolgáló rendészeti szervek számára kiemelt jelentőségűek. Az első, az aktorok, vagy másként **személyek** (actors) csoportja. E kategóriában tartoznak a transznacionális terrorcsoportok tagjai, a nemzetközi bűnelkövetők, valamint az országhatáron bármilyen okból illegálisan átlépni szándékozó személyek köre.⁴ A határfenyegetések másik nagy csoportját a **termékek** (goods) képezik. A termékeken belül a hivatkozott tanulmány megkülönbözteti az eredendően illegális (például fegyverek, hamis termékek, tiltott szerek), valamint azon termékek körét, amelyek alapvetően legálisak volnának, azonban a határon történő behozataluk jellege (csempészés) törvénytelené teszi azokat, mert szállításuk módja egyértelműen a jogszabályok kijátszását (például adószabályok, korlátozó rendelkezések, egyéb jogi normák) szolgálják (Rosenblum, Bjelopera & Finklea, 2013).

E fenyegetésekben közös, hogy természetüknél fogva alkalmasak lehetnek a közrend, közbiztonság megzavarására, ezért azok kiszűrése a modern jogállamokban a rendészeti igazgatás intézményeinek a feladata, amelyek társadalmi rendeltetése épp az ilyen veszélyek elhárítása (Szamel, 1990; Finszter, 2013; Finszter, 2014; Finszter 2018). Természetesen az már nem szükségszerű, hogy mindezen feladatokat egyetlen szakrendészeti ág vagy szerv végezze el. Sőt, a legtöbb országban a határokon jelentkező feladatok ellátása funkcionális elvek mentén megosztásra kerül.

A személyekkel összefüggő fenyegetések elhárítása, a személyek határátlépésének ellenőrzése elsődlegesen a határrendészet feladatkörébe tartozik. A **határrendészet** ugyanis a rendészeti igazgatásnak azt a funkcionális szakrendészeti ágát jelöli, amelynek rendeltetése az államhatár őrzete, a határforgalom-ellenőrzése, a határrend fenntartása, valamint az államhatárral összefüggő egyéb, jogszabályban kijelölt rendészeti feladatok ellátása (Boda, 2019).

A termékekkel kapcsolatos fenyegetések elhárítása viszont klasszikusan a pénzügyi rendészet felelőssége, amely többek között a határon átnyúló áruforgalom

⁴ A szerzők maguk is megjegyzik, hogy az egyes alcsoportok között természetesen átfedések lehetnek.

ellenőrzését is végzi. A pénzügyi rendészet társadalmi rendeltetése a közrendet és közbiztonságot elsősorban az államháztartáson keresztül, másodsorban egyéb módon fenyegető veszélyek elhárítása; a pénzügyi bűncselekmények felderítése, nyomozása (Erdős, 2022). A határokon megjelenő termékekkel, áruforgalommal összefüggő fenyegetések kiszűrése, az árúellenőrzések végrehajtása elsősorban a pénzügyi rendészet és nem pedig a határrendészet feladatkörébe tartozik. A pénzügyi rendészet hatáskörrel rendelkező hatósága az áruforgalom vizsgálatát ún. **vámellenőrzés** formájában végzi. A vámellenőrzés a vámhatóságok által elvégzett intézkedések összessége, amelyek célja az, hogy biztosítsák az állam (vámunió) vámterülete és az e területen kívüli országok vagy területek között szállított áruk beléptetését, kiléptetését, árutovábbítását, szállítását, tárolását és meghatározott célra történő felhasználását szabályozó vámjogszabályoknak és a más jogszabályoknak való megfelelést (Szendi, 2022).⁵

Különösebb magyarázat talán nem is szükséges annak belátásához, hogy az állam közrendjére, közbiztonságára kockázatot jelentő határfenyegetések rendkívül komplex rendszert alkotnak, s így a velük szembeni hatékony fellépéshez jelentős erőforrás és speciális szakrendészeti ismeret szükséges. A határrendészeti és a pénzügyi rendészeti feladatokat ezért egyetlen rendészeti szerv keretén belül nehéz volna ellátni. Nem csoda tehát, hogy Európa országaiban – így Magyarországon is – az az általános gyakorlat alakult ki, hogy a személyek és a termékek (árúk) határon történő ellenőrzésével járó feladatokat nem egyetlen rendészeti, illetve közigazgatási szerv végzi.⁶

Abban ugyanakkor már kevésbé egységes az európai gyakorlat, hogy a vámellenőrzés körébe tartozó intézkedéseket mennyiben vonják a rendészeti-, s mennyiben a civil közigazgatás hatáskörébe. Számos európai államban (például: Románia, Szlovákia, Bulgária, Szerbia, Szlovénia, Hollandia, Svédország) a vámhatóság nem a rendészeti igazgatás intézményrendszerének a része, így jogalkalmazása során a legitím fizikai erőszak alkalmazására nem jogosult. Ezekben az országokban szükség esetén a karhatalmi támogatást a vámszervek

⁵ Vámellenőrzés gyakorlati szempontból különösen magába foglalhatja az áruk vizsgálatát, a mintavételt, az árunyilatkozatban vagy az értesítésben feltüntetett információk pontosságának és teljességének megerősítését és az okmányok meglétének, hitelességének, pontosságának és érvényességének ellenőrzését, a gazdálkodók számviteli és egyéb nyilvántartásainak vizsgálatát, a szállítóeszközök átvizsgálását, a poggyász vagy egyéb, a személyek által szállított vagy rajtuk lévő áru átvizsgálását, valamint hivatalos vizsgálatok és egyéb hasonló cselekmények elvégzését (UVK, 46. cikk (1) bek.).

⁶ Kivételt képez például Svájc, ahol a vám- és határrendészeti feladatokat egyetlen integrált szövetségi szerv látja el (Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit).

részére a rendőri, határrendészeti hatóság biztosítja. Más államokban (például: Görögország, Franciaország, Németország) ugyanakkor a vámhatóság a rendészeti szervek közé tartozik. Magyarországon a vámhatósági tevékenység a II. világháborút követő időszakban - a szovjet minta akkori átvételével - került a rendészeti igazgatás területéhez (Parádi, 2017b), s e feladatokat azóta is fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó szerv (VP, NAV) végzi.

3.1. Az államhatár és vámhatár

Az előző fejezetben láthattuk, hogy hazánkban a határfenyegetések elhárítása, illetve a kapcsolódó ellenőrzések, intézkedések végrehajtása egyrészt a rendőrhatalom (határrendészeti szolgálati ág), másrészt a vámhatóság hatáskörébe tartozik. E kettősségnek témánk szempontjából ugyanakkor nem pusztán szervezeti jelentősége van. A rendészet e két területén ugyanis – feladataik jellege és azok jogi szabályozás okán – már magának a határ fogalmának értelmezése sem azonos. Pontosabban fogalmazva a határrendészet és a pénzügyi rendészet feladatellátása szempontjából más-más természetű határoknak van kiemelt jelentősége.

A határrendészeti feladatok (határőrizet, határforgalom-ellenőrzés, határrend fenntartása) végrehajtása mindenkor az **államhatár** vonatkozásában valósul meg (Varga, 2015). Jogi értelemben az államhatárt, a Magyarország területét a Föld felszínén függőlegesen áthaladó képzeletbeli síkok összessége jelenti (2007. évi LXXXIX tv. 1. § (1) bek.). Más megfogalmazás szerint: *„az állam területét/felségjogát a vonatkozó nemzetközi szerződésekben meghatározottan, a szomszédos államokétól a Föld/víz felszínén, annak mélyében (a Föld centrumáig, hozzáférhető mélységéig) és a légtérben (a Föld légkörének, a fizikailag igénybe vehető magasságáig, határáig terjedő) elválasztó/összekötőképzeletbeli, folytatólagos, függőleges síkokösszefüggő sorozata”* (Boda, 2019, 28). A határrendészeti feladatok az államhatár őrizete, az államhatáron történő átkelés, illetve az államhatár rendjével összefüggésben valósulnak meg.

Ezzel szemben a pénzügyi rendészet vámhatósági tevékenysége szempontjából nem az államhatárnak, hanem az ún. vámhatárnak van jelentősége. A **vámhatár** annak a területnek a határát jelöli, amely terület felett a hatalmat gyakorló jogi értelemben vett személy (például uralkodó) vagy szervezet (például államhatalom) az adott területre behozott vagy azon átvinni szándékozott áruk, termékek után meghatározott mértékű fizetési kötelezettséget (vámot) írhat elő az áru tulajdonosának, szállítójának, illetve annak, aki az áru felett rendelkezni jogosult (Szendy, 2022). A vámhatár általában egybeesik az államhatárral, de ez korán sem törvényszerű (Constantinovits & Sipos, 2021). A magyar államtörténetből is számos olyan példa ismert, amikor az államhatár nem minden esetben egyezett a vámhatár vonalával (például: hidakon történő átkelésnél szedett ún. hídvám, vagy

kereskedelmi tevékenységért szedett ún. vásárvám). Jelenkori példaként említhetők továbbá az ország betelepítésén található ún. vámmentes területek, amelyeket szintén vámhatár vesz körül.

Az államhatár és a vámhatár kifejezések között húzódó definícióbeli különbség nem pusztán elméleti jelentőséggel bír, abból ugyanis – miként azt a későbbiekben látni fogjuk – fontos jogi szempontú következmények fakadnak. A határátlépéshez és áruk átviteléhez (illetve annak kísérletéhez) kapcsolódó egyes magatartások jogsértő jellegének különlegességét legtöbb esetben ugyanis a cselekmény során átlépett határ ebbéli jellege adja. Másként szólva, egyes magatartások jogellenességének, illetve a jogellenesség minőségének megítélése azon múlik, hogy azok elkövetésére az államhatáron és/vagy vámhatáron kerül-e sor.⁷

Az előzőkben írtak alapján megállapíthatjuk, hogy a személyekkel és termékekkel kapcsolatos határfenyegetésekből származó, a közrendet, közbiztonságot érintő veszélyek elhárítása részben a rendőrhatalom (határrendészet), részben a vámhatóság (pénzügyi rendészet) feladata. A két szakrendészeti terület tevékenységének szempontjából ugyanakkor nem mindegy, hogy a fenyegetéssel érintett határszakasz államhatárnak vagy vámhatárnak minősül. Különösen akkor, amikor a vámhatár vonala nem esik egybe az államhatárral. Ez utóbbi jelenség pedig – ahogy azt a következőkben látni fogjuk –, a modern nemzetközi szövetségi rendszerek fejlődésével egyre általánosabban fordul elő.

⁷ Például: Vámjogi szempontból nem valósít meg jogsértést az, aki az EU-ban készült árut a schengeni külső határok tiltott átlépésével hoz az ország területére. Ezzel szemben határrendészeti szempontból nincs annak jelentősége, ha valaki egy, az ország területén lévő vámszabad területről kilép úgy, hogy mindeközben vámellenőrzés alól elvont árut, jogellenesen hoz ki magával.

4. AZ ÁTALAKULÓ HATÁROK ÚJ RENDÉSZETI KIHÍVÁSOK

Thomas Nail (2016) *A határ elmélete* (Theory of the Border) című munkájában a következőképpen fogalmaz: „[...] a határok világában élünk. A 20. századi ember életének, a területi, politikai, jogi és gazdasági határok sokfélesége a szószeros értelmében meghatározzák minden aspektusát. A globalizáció diadala és a globális mobilitás kényszerítő igénye miatt, manapság több fajta határ vesz bennünket körül, mint bármikor a történelemben” (Nail, 2016, 1). A hivatkozott szerző kiválóan rámutat arra, hogy a határok külleme, természete jelentős változáson ment keresztül az elmúlt évtizedek során, különösen az európai kontinensen és hazánkban.

A változások mögött a mindenki által jól ismert történelmi események állnak. Miként arra már az előző fejezetekben is utaltunk, Európában a határok a 17. századtól kezdve a nemzetállami szuverenitás szimbólumai voltak. Ennek okán a határoknak elsődlegesen az elválasztó szerepük érvényesült a szomszédos államok kontextusában (Rechnitzer, 1999). A két világháborút követően azonban Európa nyugati felén a határok elválasztó jellege helyett egyre inkább azok összekötő szerepe kapott hangsúlyt. A 20. század első felében lezajlott tragikus történelmi események világosság tették az európai vezetők számára, hogy a békés együttélés, a politikai, gazdasági versenyképesség fenntartása érdekében valós és tartós együttműködésre van szükség. Kezdetekben az együttműködésnek számos formája merült fel a konföderális Európa-koncepciótól a föderáció megteremtéséig. Végül egy olyan közösségi rendszer kialakulása vette kezdetét, amely négy nagy területen biztosít szabadságot a részes államok és polgárai számára: áruk, személyek, szolgáltatások és tőke szabad áramlása (Soós & Fejes, 2009).

A modernkori európai integráció⁸ megvalósítása persze korán sem volt egyszerű feladat. Az első lépéseket hosszú évtizedek és nemzetközi egyezmények megszületésének egész sora követte (1. ábra).

A téma szempontjából ugyanakkor az európai integrációnak két fő eredménye bír kiemelt jelentőséggel: az áruk, szolgáltatások szabad áramlását, az egységes vámrendszert, valamint az emberek szabad mozgását lehetővé tevő megegyezések. E vívmányok ugyanis jogi szempontból új értelmezést adtak a nemzeti államhatár és vámhatár fogalmának, új megvilágításba helyezték a „külföld” és „külföldi” jelzőket.⁹ Mindezek pedig újfajta intézkedések kialakítását, a meglévő gyakorlat

⁸ Az európai összefogás gondolata, illetve az európai egység létrehozására való törekvés nem a 20. században merült fel először. Ezzel kapcsolatos megfontolások és próbálkozások már a középkor óta előfordultak (Kőváriné, 2020).

⁹ A külföldi állampolgárok alatt a továbbiakban a nem magyar állampolgárokat kell érteni.

újrarendelését és a hangsúlyok átrendeződését várták el az ellenőrzések során úgy a rendőr-, mint a vámhatóságtól.

4.1. Az áruk szabad mozgása és a vámunió

Az egységes Európa létrehozásának egyik legfontosabb motívuma a gazdasági versenyképesség erősítése, egy közös gazdasági térség kialakítása volt. A kezdetektől fogva ez jelentette, és képezi jelenleg is az európai gazdasági integráció alapját (Rácz, 2020).

Már az 1949-ben létrehozott Európa Tanács alapszabálya is rögzítette, hogy a jogintézmény a szociális ügyek mellett elsősorban a tagállamok gazdasági előrehaladását szolgálja (Kaposi, 2007). A gazdasági egység létrehozásának következő lépcsőfoka volt az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) megalapítása (1951). Majd néhány évvel később, 1957-ben számos nyugati állam közreműködésével aláírásra került a Római Szerződés, amely alapján 1958. január 1-jén megalakult az Európai Gazdasági Közösség (EGK), rövidebb nevén a Közös Piac, valamint az Európai Atomenergia Közösség (Euratom). A Római Szerződés gazdasági célkitűzései között szerepelt a gazdasági stabilitás és a gazdasági egység erősítése, a kereskedelmi egyensúly megteremtése (Kaposi, 2007). Az európai integráció következő történelmi szakasza 1965 után – az ún. egyesülési szerződés aláírásával – következett, amikor az ESZAK, az EGK és az Euroatom párhuzamosan működő szervezetének összevonásából megszületett az Európai Közösségek (EK) (Torma & Torma, 2022). Európai Tanács 1985-ben elfogadta az Egységes Európai Okmányt (1986), amely az alapszerződések módosítását és az egységes belső piac megszervezését tartalmazta (Lukács, 2023).

Végül 1992-ben az EK tagállamai a hollandiai Maastrichtben aláírták azt a szerződést, amely már nevében is létrehozta az Európai Uniót. A Maastrichti Szerződésbe a luxemburgi elnökség pilléres modellje került be, amely a szakpolitikák szerint különböző hatáskörelosztást tett lehetővé. Az első pillér az addig működő Európai Közösségeket foglalta magába. A Maastrichti Szerződést tehát az EGK, az Euratom és az EK szerződéseket – részben megtartva, részben módosítva – egy pillér alá vonta, s így ezeken a területeken a közösségi döntéshozatal vált jellemzővé. A második pillér a közös kül- és biztonságpolitika. Ez azt jelentette, hogy a tagállamok célul tűzték ki a közös külpolitika és biztonságpolitika kialakítását. Kötelezettséget vállaltak a részesek arra, hogy összehangolják a politikáikat, ún. közös álláspontokat fogadnak el, továbbá ezt képviselik valamennyi nemzetközi szervezetben. Mindemellett – ha lehetséges – ún. közös akciókat is megvalósítanak. A harmadik pillér pedig a bel- és igazságügyi együttműködést tartalmazta. Az EU alapító szerződése felsorolta azt a kilenc bel- és igazságügyi tárgyú területet, amelyet a harmadik pillér alá rendelt. E körbe

tartozott a menekültügyi politika, a külső határok átlépésének ellenőrzése, a bevándorláspolitikai, a kábítószer-függőség elleni harc, a nemzetközi csalások elleni harc, az együttműködés polgári és büntetőügyekben, a vámügyi együttműködés és a rendőrségi együttműködés (Arató & Koller, 2023).

1. ábra: Az EU létrehozásának fontosabb fázisai (Forrás: saját szerkesztés)

1951 Párizsi Szerződés	1957 Római Szerződés	1965 Egyesítő Szerződés	1986 Egységes Európai Okmány	1992 Maastrichti Szerződés
		Európai Közösségek (EK)	Európai Közösségek	Európai Unió
		Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK)		1. pillér Közösségek
		Európai Atomenergia Közösség (Euratom)		
		Európai Gazdasági Közösség (EGK)		
				2. pillér Közös kül- és biztonságpolitika
				3. pillér Közös bel- és igazságügypolitika

Egyértelműen látható, hogy az EU kialakulásának történetét mindvégig markáns gazdasági szempontú érdekek és célkitűzések kísérték végig, amelynek fókuszában az akadályok nélküli közös piac létrehozása áll.¹⁰ A belső piac megteremtésének ugyanakkor előfeltétele minden olyan korlát leépítése, amely az áruk, szolgáltatások szabad áramlását, illetve az egyenlő gazdasági versenyfeltételeket korlátozza.

Márpedig a vámok éppen ilyenek. A **vám** definíció szerint egy olyan, a vámhatáron áthaladó áruk után közzadók formájában fizetendő, ellenszolgáltatás

¹⁰ A gazdasági integráció vívmányát kezdetekben „közös”, majd később „belső” (más elnevezéssel: „egységes”) piacként nevezték (Rác, 2020).

nélküli, egyoldalú állami követelés, amelynek gazdasági és kereskedelempolitikai funkciója is van (Kovács, 2016; Szendi, 2014; Szendi, 2021). A vám tehát mindamellett, hogy állami bevételt jelent, alkalmas a piac szabályozására, az árak és a piaci szerkezet befolyásolására. A vámok által, az azt kivető ország egyes államokat hátrányosabb, míg másokat előnyösebb külkereskedelmi pozícióba tud helyezni másokkal szemben.

Az európai gazdasági integráció egyik alappillére tehát a **vámunió** létrehozása volt, amely fogalmilag azt jelenti, hogy a szerződő felek egymással szemben nem vetnek ki vámot, míg a közösségen kívüli államokkal (harmadik országokkal) történő kereskedelemük során azonos vámokat és kereskedelmi szabályokat alkalmaznak (Pardavi, 2012). Az EU történetében először a Római Szerződésben (1957) került a vámunió célkitűzésként meghatározásra. A szerződés I. cím 9. cikke szerint „*a közösség vámunióán alapul, amely a teljes árukereskedelemre kiterjed, és amely magában foglalja a behozatali és kiviteli vámok, valamint a vámmal egyenlő hatású díjak tilalmát a tagállamok között, valamint egységes vámtarifa elfogadását a harmadik országokkal szemben*” (Nagy, 2012, 489). A tagországok tizenkét évet adtak a rendszer kialakítására. A vámunió (egységes vámterület) és a közös vámtarifa 1968-ban jött létre. A közös vámtarifával megkezdődött az import- és exportvámok fokozatos lebontása. Végül az európai vámunió a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK tanácsi rendelet elfogadásával és hatályba lépésével (1994) teljesedett be (Pardavi, 2012). Később a közösségi vámszabályozásban további változások történtek, annak érdekében az uniós vámjog összhangba kerüljön a Lisszaboni Szerződés követelményeivel. Az EU döntéshozó szervei 2013-ban elfogadták az Uniós Vámkódex létrehozásáról szóló 952/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletet (UVK), amely 2016-ban lépett hatályba. Jelenleg ez a norma határozza meg az EU vámszabályozási kereteit, s ezen alapul a magyar nemzeti szabályozás is (Vámtv.).

A vámunió létrejöttével a tagállamok számára – vámjogi értelemben – megváltozott a „külföldi áru” fogalmának értelmezése is. A vámjogszabályt ugyanis csak a vámterület (külső) határát átlépő, ún. harmadik országok viszonylatában szállított árukkal kapcsolatban kell alkalmazni. Fontos azonban kiemelni, hogy az unió vámterülete nem egyenlő az EU területével. Az UVK határozza meg, hogy pontosan mely országok (milyen eltérésekkel) képezi a vámunió területét (Suba & Szendi, 2018).

Magyarország az EU-hoz történő csatlakozásával (2004. május 01.) így nem csak egy politikai közösséghez csatlakozott, hanem – történetében nem először – egy vámunió tagja is lett. A vámunió a közigazgatási, rendészeti gyakorlat számára alapvetően azt jelentette, hogy a tagállamok vámhatóságai összehangolják tevékenységeiket. A vámunió belső határain a vámellenőrzések megszűnnek, míg a külső határokon komplex, az egész közösség pénzügyi, gazdasági rendjét, illetve

biztonságát védő vámhatósági ellenőrzés zajlik. A vámhatóságok a külső határokon fellépnek az emberi és állati egészséget veszélyeztető termékek (például gyógyszerek, fertőző állati készítmények), a környezetet (veszélyeztetett állatok, növények), a kulturális örökséget (műkincsek), a szellemi tulajdont (hamis termékek), a magyar és az EU költségvetését (jövedéki termékek), valamint a közrendet, közbiztonságot egyéb módon fenyegető áruk, eszközök (kábitószer, kábítószer alapanyagok, fegyverek, lőszer, robbanószer,) csempészetével szemben. Mindemellett részt vesznek a szervezet bűnözés, a terrorizmus és az illegális migráció elleni küzdelemben, az embercsempészéssel, tiltott határátlépéssel kapcsolatos, valamint a pénzmosásra és terrorizmus finanszírozásra alkalmas cselekmények (például embercsempészés, nagy összegű készpénz szállítása) felderítése által.

2004-ben a vámunió Magyarországot érintő belső határain (Ausztria, Szlovákia, Szlovénia) a magyar vámhatóság ellenőrzési tevékenysége megszűnt. Később, az EU tagságának bővülésével, először a román (2007), majd a horvát (2013) határszakaszokról is „levonultak” a pénzügyőri egységek. 2025-ben így kizárólag az ukrán és a szerb határszakaszok, továbbá a nemzetközi forgalmat lebonyolító repülőterek vonatkozásában valósul meg vámhatárokon történő vámellenőrzés.

4.2. A személyek szabad mozgása

Az európai integráció másik jelentős vívmánya a személyek mozgásának szabadságát biztosította a tagállamok között. E szabadság biztosításának lehetősége már a Római Szerződés (1957) aláírása óta célként jelent meg az alapító tagállamok előtt (Szabó, 2006). A személyek szabad mozgásával kapcsolatos fogalom ma egészen más tartalommal bír, mint annak megálmodása idején. Kezdetekben ugyanis e szabadság érvényesítésének háttérében is elsősorban gazdasági megfontolások álltak. A Római Szerződés (1957) eredendően csakis a gazdaságilag aktív személyek számára biztosította a szabad mozgást és a letelepedés szabadságát az EGK államaiban. A személyek alatt tehát az egyéneket, mint munkavállalókat vagy szolgáltatókat kellett érteni. Ilyen formán ez is klasszikus gazdasági szabadságként jelent meg a Közösség történetében (Rácz, 2020).

Az emberek – nem csupán gazdasági érdeken alapuló – szabad mozgásának lehetőségét biztosító vívmányok európai története viszont már ekkoriban (1954) elkezdődött, amikor az ún. Északi Tanács tagállamai (Dánia, Norvégia, Svédország, Finnország, Izland) az egységes Északi Útlevel Unió nyomán megszüntették a közös határaikon történő személyellenőrzéseket. Néhány évvel később, 1958-ban a Benelux államok (Belgium, Hollandia, Luxemburg) – az Északi Útlevel Unióhoz hasonlóan – szintén megszüntették a közös határok ellenőrzését. A könnyítések

azonban az EGK minden tagállamára nem terjedtek ki. Németország és Franciaország 1984-ben, a saarbrückeni egyezményben állapodott meg abban, hogy közös határaikon fokozatosan felszámolják a személyellenőrzést. A Benelux államok még ugyanebben az évben jelezték csatlakozási szándékukat az egyezményhez. A ma is ismert schengeni térség kialakulása valójában ekkor vette kezdetét (Balla, 2019).

A személyek szabad mozgásának kiteljesedése tekintetében a legjelentősebb mérföldkő kétségkívül a két schengeni alapdokumentum (1985. június 14-i Schengeni Megállapodás és az 1990. június 19-én aláírt és 1995. március 26-án hatályba lépett, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény) volt. A schengeni megállapodások hatályba lépésével ugyanis a belső határokon történő ellenőrzés széleskörűen, biztonsági garanciák megőrzése mellett megszűnhetett. A schengeni egyezmény részesei (1985) eredetileg csak Németország, Franciaország és a Benelux államok voltak. Az megállapodás egyszerűsítette a részes államok közötti (belső) határokon történő átlépés formalitásait, de a végső cél az ellenőrzések megszüntetése, a vízum-, menekültügyi és bevándorlási politikák összehangolása, valamint rendőrségi együttműködés kialakítása volt (Czékus, 2020; Palánkai et al., 2011). A megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 1990-ben írták alá, ami 1995-ben lépett hatályba. A végrehajtási szerződés aláírását követően – az Egyesült Királyság és Írország kivételével – sorra csatlakoztak az Unió tagállamai, valamint Norvégia és Izland is, amelyek nem voltak tagjai a Közösségnek.

A tagállamok később számos, a végrehajtást szabályozó intézkedést fogadtak el. E kiegészítő megállapodások, a schengeni megállapodással, a végrehajtási egyezménnyel és a csatlakozási okmányokkal együtt alkotják az ún. **schengeni vívmányokat** (schengeni *acquis*). A schengeni vívmányok a következő területek szabályozását érintették (Horváth, 2007):

- a belső határok ellenőrzésének eltörlése minden személy esetében;
- a külső határok ellenőrzésére vonatkozó harmonizált szabályozás (a repülőtereken, kikötőkben a schengeni térség utasainak elkülönítése a harmadik országok állampolgáraitól);
- közös vízumpolitika a rövid lejáratú vízumok tekintetében;
- határőrizeti szervek együttműködése (gyakorlat és képzés területén egyaránt);
- rendőrségi együttműködés (a rendőri szervek támogatják egymást a bűncselekmények felderítésében, valamint jogosultak a menekülő elkövetőket a szomszédos schengeni állam területére követni)
- igazságügyi együttműködés (gyorsabb kiadatási rendszer és a büntetőjogi ítéletek kölcsönös elismerése);
- illegális bevándorlás elleni küzdelem;

- menekültügyi politikák harmonizációja;
- a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozása és fejlesztése.

A szabad mozgás alapjoként való felértékelődése szempontjából a Maastrichti Szerződés (1992), illetve az azt kiegészítő Amszterdami (1997) és Lisszaboni Szerződések (2007) hoztak fontos változásokat, amelyek a tagországok állampolgárait érintően bevezették az európai **uniós polgárság** fogalmát, továbbá kiegészítették a hozzá fűződő jogokat. A hivatkozott szerződések értelmében uniós polgárnak minősül minden személy, aki valamely tagállam állampolgára. Noha az uniós polgárság csak másodlagos, amely kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot, abból azonban fontos jogosultságok származnak (illetve származtatnak - lásd 2004/38/EK irányelv). Az uniós polgár aktív és passzív választójoggal rendelkezik a lakóhelye szerinti tagállam európai parlamenti és helyhatósági választásain (választójog), petíciót nyújthat be az Európai Parlamenthez, ombudsmanhoz, illetve az EU más intézményeihez (petíciós jog), jogosult bármely EU tagállam diplomáciai vagy konzuli védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol a saját állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képviseléssel (diplomáciai védelem kérelmezésének joga), s nem utolsósorban joga van a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni (Boda, 2019; Ganczer, 2022; Halász, 2009). Az uniós polgárság tehát a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog alapját képezi.

A személyek szabad mozgását biztosító szabályozás szempontjából az Amszterdami Szerződés (1997) kiemelt jelentőségű volt. E szerződés egyik legfontosabb célkitűzése ugyanis a szabadság, a biztonság és a jog térségének létrehozása volt, amely a személyek szabad mozgásának biztosításán alapul. A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése kapcsán e három fogalom széleskörű értelmezéssel jelenik meg. Először is a szabadság nem csupán a személyek szabad mozgását, hanem alapvető jogaik védelmét, és a mindenfajta megkülönböztetés elleni küzdelmet is jelenti. A biztonság alatt a bűnözés elleni fellépés teljes spektrumát kell érteni. A jog érvényesülése pedig a hivatkozott szerződés kontextusában az igazságszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférést foglalja magában. A téma szempontjából az Amszterdami Szerződés másik fontos eleme, hogy előírta a schengeni vívmányok szerződésekbe való beemelését, így azok az Unió keretei közé kerültek (Gombos, 2014). Miután a legtöbb schengeni szabály az uniós szabályozás részévé vált, 2004. május 1. óta az EU-hoz csatlakozó országoknak már nincs lehetőségük arra, hogy saját döntésük alapján kimaradjanak a vonatkozó rendelkezések alól.

Jelenleg a schengeni övezetnek 29 teljesjogú tagja van, vagyis amelyek teljes egészében alkalmazzák a schengeni vívmányokat. A teljesjogú tagok között 25 EU tagállam van,¹¹ továbbá négy Közösségen kívüli állam (Norvégia, Izland, Svájc, Liechtenstein), amelyek társult jogállással rendelkeznek. Legutóbb Románia és Bulgária vált teljesjogú taggá, s így 2025. január 1-től feloldották a belső szárazföldi határokon is az ellenőrzésére vonatkozó követelményt. Írország ugyanakkor – noha EU tag – nem részese az egyezménynek, míg Ciprus esetében a teljeskörű integráció egyelőre nem valósult meg.

Az EU tehát összességében egy belső határoknélküli, a szabadságon alapuló olyan térséget kínál az uniós polgárok (illetve származtatott joggal rendelkezők) számára, amelyben a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, a bűnüldözésre és a bűnmegelőzésre vonatkozó megfelelő, harmonizált intézkedésekkel párosul. Ezzel együtt fontos kiemelni, hogy ha olyan körülmény merül fel, amely egy vagy több tagállam közrendjét vagy belső biztonságát jelentősen veszélyeztetné, kivételes esetekben a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenesen visszaállítható anélkül, hogy azzal a szabad mozgáshoz fűződő elvek érvényesülését veszélyeztetnék (Balla, 2018; Boda, 2019).

Magyarország első lépésben 2007. december 21-én – nyolc másik állammal együtt – vált a schengeni térség részévé. A schengeni bővítési folyamat 2008. március 30-án zárult le, amikor a repülőtéri határellenőrzések is megszűntek a részes államok – köztük Magyarország – között. A csatlakozás nem csak az állampolgárok, de a rendészeti gyakorlat számára is fontos változásokat hozott. Először is, ettől kezdve a határrendészet jogalkalmazói tevékenysége számára az uniós jog, az ún. Schengeni határ-ellenőrzési kódex¹² előírásai biztosítanak keretet (Balla, 2017a). A közösségi norma (Schengeni kézikönyv)¹³ mindemellett a gyakorlati végrehajtás tekintetében is konkrét, követhető ajánlatokat tesz. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex és a Schengeni kézikönyv előírásai a hazai gyakorlat határforgalom-ellenőrzésére vonatkozó szervezeti szabályozásának is részévé vált.¹⁴

¹¹ Dánia részese az egyezménynek (2001), de egyes megszorításokkal alkalmazza a szabályokat.

¹² 2016/399/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex)

¹³ 2006/XI/06 európai bizottsági ajánlás, a tagállamok illetékes hatóságai által a személyek határokon történő ellenőrzése során használandó közös „Határőrök gyakorlati kézikönyve (Schengeni kézikönyv)” létrehozásáról.

¹⁴ lásd: 24/2015. (X. 15.) ORFK utasítás, a Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról IV. fejezet

A hatályos szabályozás – hasonlóan a vámellenőrzéseknél tárgyaltakhoz – a korábbi, kizárólag nemzeti szempontú jogszabályokhoz viszonyítva új megvilágításba helyezte a külföldiek, a határ és határellenőrzés fogalmának értelmezését is.

A schengeni megállapodáshoz történő csatlakozást követően az államhatárokat illetően meg kellett különböztetni az ún. belső és külső határokat. A **belső határok** jelentik a tagállamok közös szárazföldi határait, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határokat, valamint a belső légi járatok indítására, fogadására szolgáló repülőtereket és a tagállamok tengeri, tavi, folyami kikötőit, amelyeket rendszeres belső kompjárat céljára használnak (Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 1. pont). A **külső határok** pedig a tagállamok belső határainak nem minősülő szárazföldi határait, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határokat, tengeri határokat, repülőtereket, folyami, tavi és tengeri kikötőket foglalja magába (Schengeni határ-ellenőrzési kódex, 2. cikk 2. pont).

A schengeni szabályozás a külföldieket érintően is új kategóriákat teremtett. Immáron különbséget kellett tenni a **szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyek** és a **harmadik ország állampolgárai** között. A schengeni határ-ellenőrzési kódex értelmében ez előbbi körbe tartoznak egyrészt az uniós polgárok, valamint harmadik országok azon állampolgárai, akik a szabad mozgás jogát gyakorló valamely uniós polgár családtagjai, továbbá akikre a 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alkalmazandó. Ebbe a csoportba tartoznak másfelől a harmadik ország azon állampolgárai és családtagjaik állampolgárságuktól függetlenül, akik az egyrészt az Unió és tagállamai, másrészt az említett országok közötti megállapodások értelmében az uniós polgárokéval megegyező jogokat élveznek a szabad mozgás tekintetében (Schengeni határ-ellenőrzési kódex, 2. cikk 5. pont).¹⁵ Mindenki más, aki nem uniós polgár és nem tartozik az előbb részletezett körbe, az harmadik ország állampolgárának minősül (Schengeni határ-ellenőrzési kódex, 2. cikk 6. pont). Mindemellett létezik a **beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló személyek** kategóriája is, amely azokat a harmadik országbeli állampolgárokat foglalja magába, akik a Schengeni Egyezménynek megfelelően, az abban meghatározott célok érdekében SIS figyelmeztető jelzés hatálya alatt állnak,

¹⁵ A hatályos magyar törvényi szabályozás értelmében Magyarországon szabad mozgás jogával rendelkező személynek minősül: (a magyar állampolgárok kivételével) az EU tagállamainak állampolgára, az Európai Gazdasági Térségről (EGT) szóló megállapodásban részes más állam (Izland, Liechtenstein, Norvégia) állampolgára, továbbá az EK és tagállamai, valamint az EGT-ről szóló megállapodásban nem részes állam között létrejött nemzetközi szerződés alapján a szabad mozgás és tartózkodás joga tekintetében az EGT megállapodás-ban részes állam (Svájc) állampolgárával azonos jogállású személy, illetőleg az EGT-állampolgár családtagja (Szmtv. 1. § (1) bek.).

vagyis meghatározott okból egy meghatározott ideig nem léphetnek a schengeni övezet területére (Hanuska, 2009).

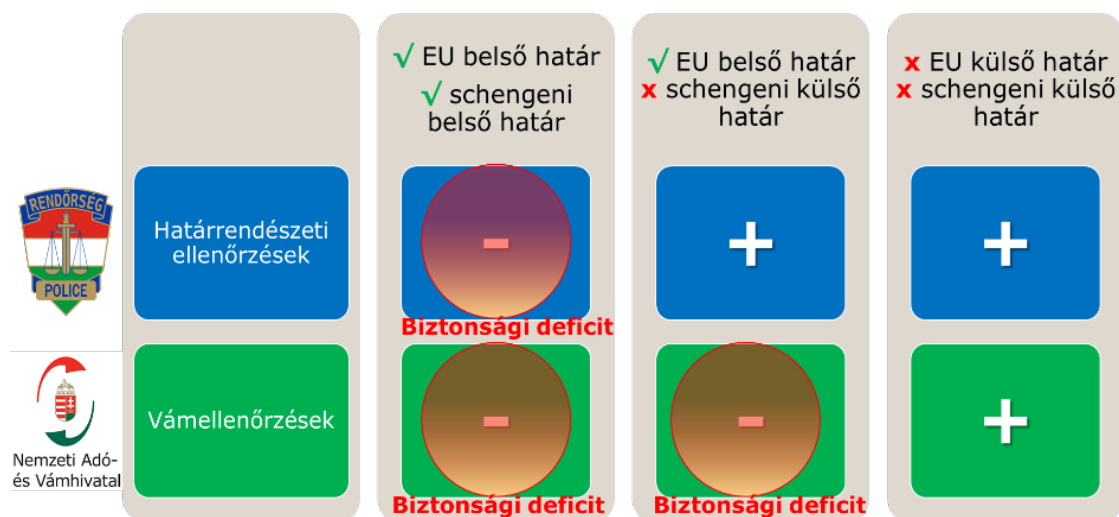
A Schengeni határ-ellenőrzési kódex tárgya és alapelvei körében rögzíti, hogy a *„rendelet biztosítja az Unió tagállamai közötti belső határokat átlépő személyek határellenőrzések alóli mentességét”,* valamint *„meghatározza az Unió tagállamainak külső határait átlépő személyek ellenőrzésére irányadó szabályokat”* (1. cikk). A schengeni övezethez való csatlakozással tehát a Magyarországot érintő belső határokon a határellenőrzés megszűnt. A határellenőrzés (határforgalom-ellenőrzés és határőrizet) fogalmilag így csak a külső határokon értelmezhető.¹⁶

¹⁶ Kivételt képez ez alól a határforgalom-ellenőrzésének ideiglenes visszaállításának esete (Balla, Kui & Szele, 2019).

5. A RENDÉSZETI MÉLYSÉGI ELLENŐRZÉS

Magyarország EU (vámuniós) tagsága és a schengeni övezethez való csatlakozása kétségkívül olyan kiváltságokat teremtett, amelyet kizárólag nemzeti keretek között nem lett volna képes biztosítani az állam.¹⁷ A megszerzett jogok és előnyök ugyanakkor bizonyos kötelezettségek és kockázatok vállalásával is együtt jártak. A vám- és határellenőrzés megszűnése a belső határokon minden tagállam számára ún. biztonsági deficitet eredményezett. A **biztonsági deficit** fogalmilag a belső határokon megszűnt ellenőrzés nyomán keletkezett – egyrészt a már korábban is ismert, másrészt az új veszélyek által okozott – biztonságcsökkenést (másnéven: relatív biztonságihiányt) jelent (Boda, 2019). A biztonsági deficitre jellemzően határrendészeti vonatkozású szakkifejezésként utalunk. Az igazság ugyanakkor az, hogy az EU tagság eredményeként létrejövő belső vámhatárok ellenőrzésének megszűnése – a központi és közösségi költségvetéseket sértő cselekmények nyomán – úgyszintén biztonsági deficitet eredményezett (Zsigovits, 2016), hasonlóan a schengeni tagsággal együtt járó határrendészeti kontroll leépítéséhez (2. ábra).

2. ábra: Biztonsági deficit megjelenése az EU és a schengeni övezet ha-tárain
(Forrás: saját szerkesztés)



¹⁷ Érdekességként jegyzem meg, hogy Magyarország történelmében nem példanélküli az EU és schengeni határok rendészeti ellenőrzéshez hasonló gyakorlat. Az Osztrák-Magyar Monarchia időszakában (1867-1918) ugyanis a Magyar Királyság és az Osztrák Császárság közös („belső”) határain – a maihoz hasonló módon – nem volt határrendészeti és pénzügyi szolgálat, nem volt határfogalom-ellenőrzés, valamint vámellenőrzés sem (Parádi, 2007).

A biztonsági deficit kompenzálására a schengeni megállapodás részes államai már kezdetekben (1985) ún. kiegyenlítő (kompenzációs) intézkedések alkalmazásáról egyeztek meg, amelynek részletszabályait a Schengeni Végrehajtási Egyezmény (1990) tartalmazott (Badar, 2019; Szabó, 2008). A **kompenzációs intézkedések** olyan közösségi elgondolásokon alapuló gyakorlati megoldások, amelyekkel a biztonsági deficit ellensúlyozható anélkül, hogy azzal a közösségi létből fakadó elvek és szabadságok sérülnének.

A kompenzációs intézkedések körébe tartozik különösen a külső határok egységes elvek szerint történő ellenőrzése (Balla, 2024; Boda, 2019; Ritecz, 2015; Varga, 2000; Virányi et al., 1999). A belső határokon történő ellenőrzések megszűnése voltaképp a tagállamok azon kölcsönös bizalmán alapszik, hogy a külső határokkal rendelkező tagországok megfelelő minőségű és hatékonyságú ellenőrzést hajtanak végre nem csak saját, hanem az egész Közösség biztonságának szavatolására (Balla, 2017b). A biztonsági deficit kiegyenlítésének másik eszköze a tagállamok rendészeti szervei között történő széleskörű együttműködés lehetőségének biztosítása (Ávár et al., 2006; Kemény & Vít, 2023; Szabó, 2006). Végsősoron az ellenőrzések megszűnésével járó kockázatok csökkentését szolgálja a SIS létrehozása is (Boda, 2019; Szabó, 2006; Vájlok, 2000; 2021/C 362/10 EU Parlament állásfoglalás).

A kompenzációs intézkedéseknek létezik egy olyan formája is, amellyel a tagállamok közvetlenül – más tagországok közreműködése nélkül – saját erőforrásaikhoz, képességeikhez és lehetőségeikhez mérten, a nemzeti jogszabályokon alapuló erők, eszközök és módszerek alkalmazásával csökkenthetik a határaik ellenőrzésének feladásával járó kockázatokat. Ez a mélységi ellenőrzés. A kompenzációs intézkedések e formájára a határrendészeti hatósági tevékenység kapcsán a Schengeni határ-ellenőrzési kódex „*Ellenőrzések a tagállamok területén*” („*Checks within the territory*”) elnevezéssel utal (23. cikk). Az UVK pedig a vámellenőrzésekre vonatkozó fogalom meghatározásban ad felhatalmazást arra, hogy a nemzeti vámhatóságok az Unió vámterületén belül bárhol ellenőrizhetik azt, hogy a nem uniós áruk jelenléte és szállítása a vonatkozó jogszabályoknak megfelel-e (UVK 5. cikk 3. pont). A közösségi normák tehát nem használják a mélységi ellenőrzés kifejezést, Magyarországon azonban ez a terminus technicus vált a joggyakorlat részévé.

A (rendészeti) **mélységi ellenőrzés** legáltalánosabb értelemben, az ország belterületén, a jogszabály által kijelölt rendészeti szervek által kockázatelemzés alapján, differenciáltan és szelektív módon végrehajtott ellenőrző tevékenységének összessége, amelynek célja a belső (EU, illetve schengeni) határokon megszünt rendészeti ellenőrzések nyomán keletkezett biztonsági deficit kiegyenlítése.

Jelen kötetben a mélységi ellenőrzések kapcsán nem véletlenül beszélünk általános értelemben vett, ún. **rendészeti mélységi ellenőrzésekről**. Az eddig írtak

egyértelműen rávilágítanak ugyanis arra, hogy Magyarország EU és schengeni tagsága olyan biztonsági kockázatokat teremtett, amely a rendészet több területén érintően, vagyis nem csak a határrendészeti szerv, de a vámhatóság részéről is újszerű ellenőrzési gyakorlat kialakítását követelte meg. A külső határok folyamatos csökkenésével pedig ezek az új típusú rendészeti aktusok, módszerek egyre hangsúlyosabbá válnak.

5.1. A rendészeti mélységi ellenőrzés típusai

A hatósági ellenőrzésnek ez a formája nem idegen a magyar joggyakorlattól. Formátuma és tartalma alapján voltaképpen klasszikus hatósági tevékenységnek tekinthető. Az Osztrák-Magyar Monarchia időszakában felállított Határrendőrség határszéli kapitányságainak és azok kirendeltségeinek egy jelentős része ugyanis nem a külföldi hatalmakkal határos területeken, hanem a monarchia belső határain végezték munkájukat. Bartus (2025a) szerint a Határrendőrségnek ezek a szervezeti elemei gyakorlatilag a korabeli kihívásokra reagáló, egyfajta „mélységi ellenőrzést” valósítottak meg. A hatóság tagjai kockázatelemzés alapján végezték feladatukat és a monarchia belső határain áthaladó tranzit-, illetve távolsági határforgalom szűrőpróbaszerű ellenőrzését hajtották végre (Bartus, 2025a; Vedó, 2016).

A mélységi ellenőrzés, mint sajátos rendészeti feladat, illetve szakmai kifejezés, hazánkban az EU-hoz, illetve a schengeni övezethez történő csatlakozás kapcsán vált általánossá.¹⁸ A rendészeti ellenőrzésnek ezt a formáját ugyanis a közösségi gyakorlatból vették át a magyar szervek. A Schengeni Megállapodás részes államai már kezdetekben (1985) megegyeztek a különböző kompenzációs intézkedések alkalmazásáról, amelynek részletszabályait a Schengeni Végrehajtási Egyezmény (1990) tartalmazta (Badar, 2019; Szabó, 2008). A kompenzációs intézkedések körében a külső határok védelmének a megerősítése mellett jelent meg a tagállamok belterületén végzett, célzott rendészeti ellenőrzésének lehetősége is. Az 1999. október 15-16-i tamperei Európai Tanács ülésén elfogadott ajánlások között is szerepelt, hogy a tagállamok a belső határokon megszünt határellenőrzések kompenzálására ún. mélységi ellenőrzéseket vezetnek be autópályák mentén, kikötőkben, pályaudvarokon (Daj., 2002).

Magyarországon az EU és schengeni csatlakozásra történő felkészülés évekig tartó folyamat volt. Ez idő alatt számos cselekvési terv és feladatszabás készült a magyar kormányzat részéről annak érdekében, hogy az ország határain ellenőrzést

¹⁸ A teljesség kedvéért megjegyezzük, hogy a „mélységi ellenőrzés” szakkifejezés használatának már az uniós és schengeni csatlakozást megelőzően is voltak előzményei mind a határrendészeti, mind a pénzügyi rendészeti szakterületen (lásd: Bencze, 2002; Magdus, 1987).

végző magyar hatóságok képesek legyenek megfelelni az uniós és schengeni elvárásoknak.¹⁹

2000-ben a Kormány feladatként határozta meg az illetékes miniszterek részére egy egységes határellenőrzési koncepció kidolgozását.²⁰ E feladatszabás alapján végzett előkészítő munka eredményeként megszületett meg a 2013/2001. (I. 17.) Korm. határozat, az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggésben az egységes határellenőrzési rendszer megvalósításáról szóló kormányzati koncepcióról, amely rögzítette, hogy 2002. december 31-ig a határellenőrzésnek meg kell felelni – legalább minimális szinten – az uniós követelményeknek, meghatározta továbbá a prioritásokat a határok őrizetével, a határforgalom ellenőrzésével és a határátkelőhelyek fejlesztésével kapcsolatban (Ritecz, 2002; Ritecz, 2003; Tóthné, 2008). Az említett határozat rendelkezett továbbá a kompenzációs intézkedések bevezetéséről is (2013/2001. (I. 17.) Korm. határozat 11.(a) pont).

Az előírtak gyakorlati megvalósításának részleteiről és ütemezéséről a BM külön utasításban rendelkezett.²¹ Ebben a belügyminiszter 2001. december 31-ig adott határidőt az ún. komplex mélységi mobil ellenőrzések kialakításának előkészítésére az érintett minisztériumokkal és szervekkel együttműködve (17/2001. (BK 7.) BM utasítás, melléklet).

A szabad mozgás és a biztonság egyensúlyának megteremtése érdekében a kiegyenlítő intézkedések egyikeként Magyarországon 2002-ben kialakították öt hatóság részvételével az ún. komplex mélységi ellenőrzés rendszerét (Tóthné, 2008). A komplex mélységi ellenőrzési rendszer a 2013/2001. (I. 17.) Korm. határozat 11. és 1. pont c) alpontja alapján, a Belügy-, a Pénzügy-, valamint a Szociális és Családügyi Minisztérium közös utasítása nyomán jött létre. Az utasítás az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények komplex mélységi ellenőrzésének kialakításáról és működtetéséről rendelkezett.²² A közös miniszteri norma tartalmazta, hogy a belső határok ellenőrzésének jövőbeni

¹⁹ 2087/2000. (V. 4.) Korm. határozat; 2013/2001. (I. 17.) Korm. határozat; 2365/2001. (XII. 18.) Korm. határozat; 2291/2004. (XI. 17.) Korm. határozat, a határátkelőhelyek fejlesztésének időszerű feladatairól; 2328/2004. (XII. 21.) Korm. határozat a schengeni vívmányok átvételéről szóló akciótervről

²⁰ 2087/2000. (V. 4.) Korm. határozat, az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggő, a határok őrizetével, a határforgalom-ellenőrzésével és a határátkelőhelyek fejlesztésével kapcsolatos feladatokról és intézkedésekről

²¹ 17/2001. (BK 7.) BM utasítás, a schengeni joganyag átvételéről és annak gyakorlati megvalósításáról

²² 2/2002. (BK 10.) BM-PM-SZCSM együttes utasítás, az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények komplex mélységi ellenőrzésének kialakítására és működtetésére

megszűnése miatt, illegális migráció, valamint az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények (kiemelten az embercsempészség és az árucsempészet) elleni fellépés hatékonyságának növelése, a közrend és közbiztonság javítása érdekében komplex mélységi ellenőrző rendszert kell kialakítani és működtetni. A mélységi ellenőrző rendszert a Határőrség, a Rendőrség, a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH), a VP, valamint az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség központi és területi szerveinek, a jogszabályokban meghatározott hatáskörük és illetékességük keretei között kellett kialakítani. Az utasítás tartalmazta azt is, hogy a komplex mélységi ellenőrzéseket térben, időben és módszereiben összehangoltan, a totális ellenőrzés mellőzésével, differenciált és szelektív módon, az ország egész területén kellett végrehajtaniuk a rendészeti és egyéb közigazgatási szerveknek (2/2002. (BK 10.) BM-PM-SZCSM együttes utasítás 1-5. pont). 2004-ben új együttes utasítás²³ került kiadásra, amely hatályon kívül helyezte a 2002-es normát. A 20/2004. (BK 15.) BM-FMM-PM együttes utasítás korábbi jogszabály rendelkezéseit illetően tartalmi változtatást valójában nem hozott, viszont a „komplex mélységi ellenőrző rendszer” kifejezés helyett az új norma már csak a „komplex ellenőrző rendszer” szófordulatot használta. Az utasításban meghatározott feladatokat ugyanakkor a kijelölt szerveknek továbbra is „az ország egész területén” (20/2004. (BK 15.) BM-FMM-PM együttes utasítás 2. pont) kellett teljesíteniük, vagyis a hatósági ellenőrzések lényegét továbbra is a mélységi (belterületi) végrehajtás jelentette.

A mélységi ellenőrzések hatékony végrehajtásához szükségessé vált a Határőrség és a VP szervezetén belül egyaránt létrehozni olyan mobil mélységi ellenőrző egységeket, illetve ezek tevékenységét koordináló szervezeti elemeket (Ritecz, 2002; Ritecz, 2003), amelyek képesek voltak ellátni az olyan – kompenzációs intézkedésként funkcionáló – szolgálati tevékenységeket, mint:

- a közúti ellenőrzések végrehajtása az ország egész területének közútjain,
- állópontos ellenőrzés helyett mozgó, mobil ellenőrzések az ország teljes mélységében,
- célzott ellenőrzések lebonyolítása
- előre megtervezett akció bevezetése, több hatóság részvételével,
- tranzitútvonalak alaposabb ellenőrzése (Szabó, 2006).

A Határőrség esetében 2001. szeptember 11-én született döntés az ország egész területén alkalmazható, a mélységi ellenőrzés végrehajtására alkalmas központi és területi mobil bevetési szervezetek kialakításáról, azok formájáról és szervezési

²³ 20/2004. (BK 15.) BM-FMM-PM együttes utasítása, az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépéshatékonyságának növelésére, illetve összehangolására

részleteiről. E döntés alapján, 2001. október 1-jén létrejött a Bevetési Főosztály. 2002. május 01-jei hatállyal, a meglévő akció alosztályokból és határvadász századokból – területi szinten – megalakították a bevetési osztályokat, amelyek létrehozásával megvalósíthatóvá vált a területi, regionális koordináció, s ezek a mobilizálható erők alkalmasak voltak a mélységi ellenőrzések végrehajtására (Horpácsi, 2005). 2004-ben a Határőrség szolgálati szabályzatát²⁴ módosította a jogalkotó úgy, hogy *„az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények komplex mélységi ellenőrzésének végrehajtását”* a bevetési szolgálatok részére határozta meg feladatként (35/2004. (VI. 28.) BM rend. 2. §). A Határőrség és a rendőrség integrációja során a mélységi ellenőrzések, valamint a csapaterős feladatok végrehajtását továbbra is a bevetési szolgálatokra kívánta bízni a törvényalkotó. Az Rtv.-t módosító törvényjavaslat indokolása szerint: *„ezen szervezeti egységeket a Határőrség határvadász századai, bevetési alosztályai, a rendőrség forgalomellenőrző alosztályai és bevetési alosztályai alkotják. Egységes szervezetben erő-, és eszköz tartalékokat képeznek, komplex helyi, regionális és országos végrehajtói feladatok eltátására alkalmazhatók, egyúttal biztosítják az illegális migráció elleni hatékonyfellépést”* (2007. évi XC. törvény általános indokolás). A jogutódlásról határozó miniszteri rendelet az Határőrség Országos Parancsnokságának Bevetési Főosztályát, Mélységi Ellenőrzési Osztály megnevezéssel, a mélységi ellenőrzés tekintetében országos illetékességgel a Budapesti Rendőr-főkapitányság Bevetési Főosztály alárendeltségébe helyezte (70/2007. (XII. 29.) IRM rend. 2. § (5) bek.).

A VP szervezetében először 1996-ban jött létre – ún. mozgó ellenőrző szervként – olyan önálló szervezeti egység (VP Központi Járőrszolgálat Parancsnoksága), amelynek feladata kifejezetten a belterületeken szükséges pénzügyőri ellenőrzések végrehajtása volt (Bencze, 2002; Vérti, 1996). Mindazonáltal csak az uniós csatlakozást megelőzően kezdődött el az egész ország területét lefedő ellenőrző intézményi hálózat kialakítása. A belső határszakaszok határátkelőhelyei önállóságának megszűnésével a területi illetékességű belterületi vámhivatalok keretében ún. mobil ellenőrző csoportokat (MECS) kellett felállítani (Rajczy, 2003). Hasonlatosan a németországi gyakorlathoz, ahol 1998-ban a vámhatóság ugyanezen elnevezéssel hozott létre járőrszolgálatot ellátó pénzügyőri egységet (Rátki, 1999). Az előzetes szakmai elképzelések szerint a MECS-ek részben önállóan, részben a határőrséggel és a rendőrséggel közösen végezték ellenőrző tevékenységüket (Nagy, 2003). A Vám- és Pénzügyőrségről szóló 2004. évi XIX. törvényben (VP tv.) a jogalkotó rögzítette, hogy a VP rendészeti feladatkörében, mobil ellenőrző csoportok felállításával köteles végrehajtani az EU külső és belső

²⁴ 40/2001. (XII. 23.) BM rendelet, a Határőrség Szolgálati Szabályzatáról

határai mentén a mélységi ellenőrzéseket (VP tv. 2. § (4) bek. e) pont). A VP tv. továbbá bevezette a „mélységi ellenőrzés” fogalmát is a pénzügyi rendészeti jogalkalmazásban (VP tv. 30. § (1) bek. b) pont). A MECS-ek az országban található fővámvédelmi szervezetén belül 2004 után folyamatosan szerveződtek, s végezték a mélységi ellenőrzési feladatokat, amelyek különösen a következő területeket érintették:

- jövedéki termékek, vámáruk legális és illegális forgalma;
- a veszélyes áruk közúti szállításának ellenőrzésére (ADR);
- a fuvarozási engedélyek, gépjárműadó megfizetésének ellenőrzése;
- a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények felderítése;
- a veszélyeztetett állatok és növények illegális kereskedelmének felderítése (CITES);
- fegyverek, lőszeres legális és illegális forgalmának ellenőrzése, felderítése;
- a közúti személy- és áruszállítással kapcsolatos szabályok ellenőrzése (AETR ellenőrzés);
- nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák, kettős felhasználású termékek forgalmának ellenőrzése;
- kulturális és muzeális javak forgalmának ellenőrzése (Kaisinger, 2005).

Az uniós csatlakozás óta több mint két évtized telt el. A 20/2004. (BK 15.) BM-FMM-PM együttes utasítást felváltó, jelen kötet megjelenésekor is hatályos 8/2010. (II. 19.) IRM-SZMM-PM-KHEM együttes utasítás azonban továbbra is közös feladatként határozza meg az illegális migrációval, illetve az azzal kapcsolatos, a közrendet, közbiztonságot egyéb módon veszélyeztető jogellenes cselekményekkel (pl. embercsempészes, árucsempészet) szembeni fellépést, a rendőrség, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF), a NAV, a foglalkoztatás-felügyeleti hatóság, valamint a közlekedésért felelős miniszter számára (8/2010. (II. 19.) IRM-SZMM-PM-KHEM együttes utasítás 3. pont).

A szabad mozgással járó biztonsági deficit kompenzálása, az illegális személy- és áruforgalommal összefüggő veszélyek felderítése, rendészeti elhárítása elsősorban az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerv és a vámhatóság ellenőrzési tevékenységében jelenik meg mélységi ellenőrzéseként. A rendészeti aktusok e formája pedig egyre jelentősebb szerephez jut az EU és a schengeni övezet bővülésével.

Láthattuk azt is, hogy az elmúlt évtizedek során mindkét rendészeti szerv a mélységi ellenőrzés kifejezést kezdte használni a saját, biztonsági deficit kompenzálására szolgáló jogalkalmazó tevékenységének leírására. Ezek szabályozása és tartalma ugyanakkor sok tekintetben különbözik egymástól. A rendészeti mélységi ellenőrzéseknek ezért két formáját különböztetjük meg a

kötetünkben: az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerv által végzett **rendőrségi** (határrendészeti) és a vámhatóság által végzett **pénzügyőri** (pénzügyi rendészeti) **mélyléségi ellenőrzéseket**. A továbbiakban ezek jogi szabályozását vizsgálom meg részletesebben.

6. A RENDŐRSÉGI MÉLYSÉGI ELLENŐRZÉS

6.1. A rendőrségi mélységi ellenőrzés jogi fogalmának meghatározása

A mélységi ellenőrzés terminus technicus meglehetősen sokáig nem volt része a magyar jog szókészletének. A határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény (Hőr. tv.) is mindössze azt tartalmazta, hogy bizonyos feladatokat a Határőrség a határterületen kívül is elláthatott (Hőr. tv. 50. §). A mélységi ellenőrzés jogi kifejezésként ugyanakkor nem jelent meg a törvényben. 2001-ben a Hőr. tv. egyik módosításakor a jogalkotó úgy érvelt: *„külön szabályozásra nincs szükség ahhoz, hogy a Határőrség az ún. mélységi ellenőrzéseknek eleget tehessen, ám a schengeni követelmények alapján annak egyértelművé tétele elengedhetetlen, hogy a Határőrség a törvény 22. §-ában felsorolt feladatai közül melyeket nem láthatja el a belső határon (határforgalom-ellenőrzés, határőrizet), illetve, hogy melyeket alkalmazhatja kizárólag a határterületen vagy az ország területén”* (2001. évi XXXIII. törvény 15-21. §-hoz fűzött indokolás).

Néhány évvel később (2006-ban) Hőr. tv.-re vonatkozóan a BM mégis előkészített egy módosító javaslatot, amely törvényi szinten kívánta meghatározni a mélységi ellenőrzés jogi fogalmát. Az előterjesztés a következő szövegszerű javaslatot tartalmazta: *„a Határőrség határterületen kívül végrehajtott – önállóan vagy más hatóságokkal együttműködve – folytatott szolgálati tevékenysége, amely az ország területén jogellenesen tartózkodó személyek felderítésére, illetve a szabálysértés és bűncselekmény megszakítására irányul”* (T/19075. törvényjavaslat 3. §). Az új jogfogalom tükrében a módosító javaslat kiegészítéseket tartalmazott a Határőrség feladatai és intézkedési jogköre kapcsán is. A tervezet indokolásában az előterjesztő kifejtette: *„A »mélységi ellenőrzés« meghatározása, mint tevékenységi forma alkalmazása kielégíti a Schengeni Végrehajtó Bizottságnak az illegális bevándorlás elleni intézkedések elfogadásáról szóló 1998. október 27-i határozata 6. pontjában meghatározott követelményeket, amelyek kötelezik a tagállamokat arra, hogy az engedélyezett határátkelőhelynek nem minősülő szárazföldi és tengeri határok és különösen a migráció által érintett határszakaszok mögötti területek lehetőleg szorosabb őrizete, járőrök bevetése révén akadályozzák meg az illegális migrációt. A »mélységi ellenőrzés« egy speciális kiegyenlítő intézkedésnek is tekinthető, amelynek meghatározása megfelelő kereteket biztosít a belső határokon történő ellenőrzés teljes megszüntetése után is arra, hogy az ellenőrzés megszűnésével az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó bűncselekmények tekintetében keletkező biztonsági deficitet kellő hatékonysággal ellensúlyozzuk.”* (T/19075. törvényjavaslat általános indokolás). A hivatkozott előterjesztést végül azonban visszavonták, s a törvény ilyen tartalmú módosítására nem került sor. Noha a Határőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 40/2001. (XII. 23.) BM

rendeletbe, a határőri bevetési szolgálat feladatai közé egy 2004-es jogszabálmódosítás beemelte a „mélységi ellenőrzés” végrehajtását, az ellenőrzés e formájának fogalmát illetően értelmező rendelkezést ez sem tartalmazott (35/2004. (VI. 28.) BM rend. 2. §).

2008-ban a Határőrség megszűnt, s a rendőrség vált a szervezet általános jogutódjává. A szervezetek integrációjáról rendelkező törvény indokolásában a jogalkotó kitért a mélységi ellenőrzések jelentőségére is a következők szerint: *„teljes jogú schengeni csatlakozásunk jelentős állomása a szervezeti reform, amely kezdő lépése mind az eltérő szervezeti kultúrák összekovácsolásának, mind a létszámhelyzet kiegyenlítésének. 2008. január 1-jétől várhatóan a határőrizeti rendszer fontos elemévé válik a kompenzációs intézkedések keretében megvalósítandó »mélységi« ellenőrzés, mely egyben az ideiglenes határőrizeti rendszer visszaállítási képességének alapját is jelenti”* (2007. évi XC. törvényhez fűzött általános indokolás). Ennek ellenére, a mélységi ellenőrzés törvényi értelmezését, a szervezeti integrációt követően sem tartalmazta az Rtv.

Ezzel szemben a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet, a rendőrség határrendészeti feladatai körében már definiálta a mélységi ellenőrzés fogalmát a következők szerint:

„(1) A rendőr - önállóan vagy más hatóságokkal együttműködve - az ország területén jogellenesen tartózkodó személyek felderítése céljából, a határterületen kívül mélységi ellenőrzést végez.

(2) A mélységi ellenőrzés nem irányulhat a határforgalom ellenőrzésére.” (62/2007. (XII. 23.) IRM rend. 3. §)

Az IRM rendelet hatályon kívül helyezésekor a jogalkotó nem változtatott a korábbi gyakorlatán, s megtartotta a mélységi ellenőrzés jogi fogalmát a miniszteri rendelet keretei között. A jelenleg hatályos szolgálati szabályzat (RSZSZ)²⁵ szerint a mélységi ellenőrzés *„a külföldiek magyarországi tartózkodása jogszerűségének megállapítására irányuló – jellemzően kockázatelemzés alapján, illetve szűrőpróbaszerűen végzett – kompenzációs rendőri intézkedés, melynek célja nem határellenőrzés, és amely előkészítésében és végrehajtási módjában egyértelműen eltér a külső határokon történő személyellenőrzéstől”* (RSZSZ. 2. § 9. pont). A jogszabály továbbra is meghatározza, hogy a rendőr - önállóan vagy más hatóságokkal együttműködve - az ország területén jogellenesen tartózkodó személyek felderítése céljából, a külső határon lévő határterületen kívül mélységi ellenőrzést végez, amely azonban nem irányulhat a határforgalom ellenőrzésére (RSZSZ. 65. §).

²⁵ 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet, a rendőrség szolgálati szabályzatáról (RSZSZ)

A jogalkotó a rendőrhatóság mélységi ellenőrzésére vonatkozó szabályok megalkotása során a közösségi norma előírásait vette alapul. A Schengeni határforgalom-ellenőrzési kódexben konkrét fogalommeghatározást nem találunk a mélységi ellenőrzésekre vonatkozóan, de azok tartalmát – a „*Ellenőrzések a tagállamok területén*” cím alatt – szabályozza a rendelet. A tagállamok területén végezhető ellenőrzések kapcsán az uniós jogalkotó negatív diszpozíciót alkalmaz, vagyis nem azt írja le, hogy milyenek kell lennie pontosan a mélységi ellenőrzéseknek, hanem azt mondja meg, hogy milyen nem lehet. A kódex vonatkozó rendelkezése szerint a tagállamok területén végzett ellenőrzések nem lehetnek „*határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatásúak*” (23. cikk). A hatás azonosság megítélése kapcsán a kódex három konjunktív feltételt állít a mélységi ellenőrzésekkel szemben:

- nem lehet célja a határellenőrzés;
- az ellenőrzéseknek általános rendőrségi információkon, közegészségügyi információkon, vagy a hatóságoknak a közbiztonságot és a közrendet érintő esetleges veszélyekkel kapcsolatos tapasztalatán alapulnak (amelyek különösen érintik a következőket: határon átnyúló bűnözés, illegális bevándorlás, járványügyi kockázat);
- előkészítésük és végrehajtásuk módja egyértelműen eltér a külső határokon történő szisztematikus személyellenőrzésektől, beleértve azokat az eseteket is, amikor közlekedési csomópontokon vagy közvetlenül a személyszállítási szolgáltatást végző járművek fedélzetén hajtják végre azokat, és feltéve, hogy kockázatértékelésen alapulnak (Schengeni határforgalom-ellenőrzési kódex, 23. cikk a) pont).

A mélységi ellenőrzéssel szemben támasztott alapvető közösségi jogi elvárás tehát az, hogy előkészítésük és végrehajtásuk módja tekintetében egyértelműen különbözzék a külső határon végzett határellenőrzéstől (határforgalom-ellenőrzés és határőrizet). Következésképp a mélységi ellenőrzések jogi szabályozásának tartalmát, karakterisztikáját alapvetően az határozza meg, hogy miben tér el a határforgalom-ellenőrzés és a határőrizeti tevékenység szabályozásától.

A mélységi ellenőrzés hatályos jogi szabályozása, jogi fogalma kapcsán három fontos tartalmi elemet szükséges kiemelni, amelyek alapjaiban meghatározzák az ellenőrzési tevékenység végrehajtását is:

1. a mélységi ellenőrzés kizárólag a külső határon lévő határterületen kívül végezhető, vagyis a mélységi ellenőrzésre speciális területi szabályok vonatkoznak (terület);
2. a mélységi ellenőrzés a végrehajtás előkészületében, módját tekintve nem egyezik a külső határokon végzett határforgalom-ellenőrzéssel,

szűrőpróbaszerű, és jellemzően kockázatelemzésen alapul, vagyis a mélységi ellenőrzés módjában is eltérés mutat a klasszikus határrendészeti jogalkalmazói tevékenységtől (módja és keretei);

3. a mélységi ellenőrzés alapvető rendeltetése pedig a külföldiek magyarországi tartózkodása jogszerűségének vizsgálata, az illegális migrációval és azzal összefüggő jogsértések felderítése, vagyis a mélységi ellenőrzésnek különleges rendeltetése van, ami megkülönbözteti más hasonló megjelenésű szolgálati tevékenységektől (rendeltetés).

6.2. A rendőrségi mélységi ellenőrzésre vonatkozó szervezeti szabályok

A mélységi ellenőrzéssel kapcsolatos feladatok végrehajtásában az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerv (rendőrség) belül több szervezeti egység érintett.

Az országos szintű szakirányítási feladatokat az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) Rendészeti Főigazgatóságához (RFI) delegálja a jogalkotó. Az ORFK RFI a mélységi ellenőrzések hatékonyabb végrehajtása érdekében komplex, Magyarországot teljes mélységében átfogó szűrő-ellenőrző rendszert tart fenn, valamint a társszervek ehhez kapcsolódó tevékenységét Integrált Vezetési Központ (IVK) működtetésével biztosítja (20/2015. (IX. 10.) ORFK ut. 38. pont o) alpont). Az IVK központi szerve a Vezetői Tanács, amelynek vezetője az ORFK rendészeti országos rendőrfőkapitány-helyettese. Az IVK operatív végrehajtó szerve pedig az Integrált Vezetési Csoport, amelynek irányítója az ORFK RFI Határrendészeti Főosztályának a vezetője. Az IVCS feladata elsősorban a komplex ellenőrző rendszer működtetése, az illegális migrációval és kapcsolódó jogellenes cselekményekkel összefüggő információk gyűjtése, elemzése. A résztvevő szervek tájékoztatása, a jogsértések felderítésére irányuló rendszeres, célzott, összehangolt akciók szervezése (8/2010. (II. 19.) IRM–SZMM–PM–KHEM együttes ut. 7., 12. és 14. pont). Az ORFK RFI mindemellett felelős az ún. mélységi ellenőrzési és közterületi támogató alegységek (MEKTA) működéséért is, amelyek szervezetileg azonban a vármegyei és budapesti főkapitányságokhoz tartoznak (20/2015. (IX. 10.) ORFK ut. 38. pont d) alpont). Az alegységek működéséről, feladatairól és képzéséről szóló belső szabályozó szerint a MEKTA-k tevékenységének egységes szakmai irányítását a rendészeti országos rendőrfőkapitány-helyettes az ORFK RFI Közrendvédelmi Főosztály Csapatszolgálati Osztály útján végzi (24/2012. (XII. 29.) ORFK ut. 6. pont). A mélységi ellenőrzéssel kapcsolatos szakirányítást illetően ugyanakkor az alegységek helyzete nem ilyen egyszerű. Az országos mélységi idegenrendészeti ellenőrző rendszer működtetésének szakirányítása és koordinálása ugyanis az RFI közvetlen alárendeltségében működő Határrendészeti

Főosztály feladata. A központi szakirányító szervezeti elemen belül e feladatok végrehajtására egy osztály jogállású szervezeti egység működik. A Határrendészeti Főosztály Határőrizeti és Mélységi Ellenőrzési Osztály szakmailag irányítja és felügyelei többek között a mélységi kompenzációs ellenőrzés elveit, módszereit, rendszerét, technológiáját, különös tekintettel a belső és külső együttműködés megszervezésére, valamint a többszöriellenőrzés elkerülésére (Lippai, 2023).

A mélységi ellenőrzési feladatok végrehajtását részben az általános rendőri szervben belül az ORFK irányítása alatt álló, önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező Készenléti Rendőrség országos illetékességgel végzi (329/2007. (XII. 13.) Korm. rend. 9. § 8. pont). Másrészt a rendőr-főkapitányságok, amelyek rendészeti feladatkörükben eljárva kötelesek működtetni az illetékességüknek megfelelő vármegye határbiztonsági rendszerét, amelynek keretében végrehajtják a mélységi ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat (329/2007. (XII. 13.) Korm. rend. 11. § (2) bek. g) pont gc) alpont).

A KR szervezetén belül a Regionális Bevetési Igazgatóság alá tartozó szervezeti elemek felelősek a mélységi ellenőrzéssel kapcsolatos feladatok végrehajtásáért (KR SZMSZ 38. pont). A Regionális Bevetési Igazgatóságon belül, négy főosztály alárendeltségében egy budapesti Mélységi Ellenőrzési Osztály (MEO) és további tizenegy diszlokált, vidéki Bevetési Osztály látja el többek között a mélységi ellenőrzéssel összefüggő szolgálati feladatokat.

A rendőrség hatályos hatásköri és szervezeti szabályozásából származó általános elv alapján, a vármegyei és budapesti rendőr-főkapitányságok a rendészeti feladatkörükben eljárva felelősek a mélységi ellenőrzést érintő feladatok ellátásáért (329/2007. (XII. 13.) Korm. rend., 11. § (2) bek. g) pont). Ezen feladatoknak a szervezeti szintű megvalósítása ugyanakkor nem egységesen történik, köszönhetően az egyes szervek földrajzi elhelyezkedése, illetve feladat- és hatásköre közötti különbségeknek.

A belső normák lehetőséget kínálnak arra, hogy az erőszakos jellegű bűncselekmények megelőzésére, megszakítására, az elkövetők elfogására, továbbá az utasításban meghatározott egyéb feladatok (például: mélységi ellenőrzés) ellátására a vármegyei rendőr-főkapitányság vezetőjének döntése alapján a szervezeten belül mélységi ellenőrzési és közterületi támogató aleggységet (MEKTA)²⁶ hozzanak létre (24/2012. (XII. 29.) ORFK ut. 2. pont). Egy másik szervezeti norma pedig arra ad felhatalmazást, hogy az illegális migrációval összefüggő jogellenes cselekmények megelőzésére, megszakítására és az elkövetők feltartóztatására, elfogására a vármegyei rendőr-főkapitányságon a támogató

²⁶ A 24/2012. (XII. 29.) ORFK utasítás szerinti aleggység nem a konkrét szervezeti elemet (Mélységi Ellenőrzési és Közterületi Támogató Alosztály) jelöli. A normában meghatározott aleggységek így szervezeti formájukban lehetnek osztály vagy alosztály jogállásúak is.

alegység szervezetén belül mélységi ellenőrzési szervezeti elemet (például: mélységi ellenőrzési alosztály) lehet működtetni (36/2018. (VI. 27.) ORFK ut. 46. pont).

A szervezeti és működési szabályzatok tételes vizsgálata alapján megállapítható, hogy a vármegyei rendőr-főkapitányságok gyakorlata abban megegyezik, hogy az illegális migráció visszaszorításával, a mélységi ellenőrzéssel kapcsolatos vármegyei szintű feladatok végrehajtását a rendészeti igazgatóságok hatáskörébe utalják. A rendészeti igazgatóságokon belül azonban a mélységi ellenőrzést, illetve a határrendészeti tevékenységet érintő szervezetszabályozási megoldások nem mutatnak egységes képet (3. ábra). Az egyes rendészeti igazgatóságok alárendeltségében a mélységi ellenőrzési alegységek és a mélységi ellenőrzési tevékenység szervezeti strukturálásának alapvetően öt formája alakult ki:

1. a rendészeti igazgatóságon belül, a mélységi ellenőrzési alegység a határrendészeti szervezeti elem (szolgálat, osztály) alárendeltségében, annak részeként működik;
2. a rendészeti igazgatóságon belül a mélységi ellenőrzési alegység önállóan, a határrendészeti szervezeti elem (szolgálat, osztály, alosztály) mellett működik;
3. a rendészeti igazgatóságon belül, önálló mélységi ellenőrzési alegység működik, de határrendészeti szervezeti elem nincs kialakítva;
4. a rendészeti igazgatóságon belül önálló mélységi ellenőrzési alegység nincs, de határrendészeti szervezeti elem működik;
5. a rendészeti igazgatóságon belül sem önálló mélységi ellenőrzési alegység, sem pedig határrendészeti szervezeti elem nem működik.

3. ábra: A mélységi ellenőrzési és határrendészeti szervezeti elemek kialakításának gyakorlata a vármegyei rendőri szerveknél (Forrás: saját szerkesztés a rendőri szervek 2025. december 30-án hatályos szervezeti és működési szabályzata alapján)

Rendészeti Igazgatóságok			
Mélységi ellenőrzési alegység határrendészeti szervezeti elem alárendeltségében	1. Határrendészeti Szolgálat 1.1. Mélységi Ellenőrzési Osztály 1.1.1. Mélységi Ellenőrzési Alosztály (I-III.) *	1. Határrendészeti Osztály Mélységi Ellenőrző Alosztály **	
Mélységi ellenőrzési alegység határrendészeti szervezeti elem mellett	1. Mélységi Ellenőrzési és Közterületi Támogató Osztály *** 1.1. Mélységi Ellenőrzési Alosztály (I-II.) ****	1. Mélységi Ellenőrzési és Közterületi Támogató Alosztály †	1. Mélységi Ellenőrző Alosztály ††
Mélységi ellenőrzési alegység határrendészeti szervezeti elem nélkül	1. Határrendészeti Szolgálat 1.1. Határrendészeti Osztály 2. Közrendvédelmi és Határrendészeti Osztály 2.1. Határrendészeti Alosztály Határrendészeti és Idegenrendészeti Alosztály	1. Mélységi Ellenőrzési és Közterületi Támogató Osztály Mélységi Ellenőrzési és Közterületi Támogató Alosztály	
Mélységi ellenőrzési alegység nélküli, önálló határrendészeti szervezeti elemmel	—		
Mélységi ellenőrzési alegység és határrendészeti szervezeti elem nélkül	1. Közrendvédelmi és Határrendészeti Osztály 1.1. Határrendészeti Alosztály †††		
Mélységi ellenőrzési alegység és határrendészeti szervezeti elem nélkül	— ‡		
<p>* Baranya Vármegyei Rendőr-főkapitányság; Bács-Kiskun Vármegyei Rendőr-főkapitányság; Békés Vármegyei Rendőr-főkapitányság; Somogy Vármegyei Rendőr-főkapitányság ** Győr-Moson-Sopron Vármegyei Rendőr-főkapitányság *** Pest Vármegyei Rendőr-főkapitányság **** Borsod-Abaúj-Zemplén Vármegyei Rendőr-főkapitányság; Csongrád-Csanád Vármegyei Rendőr-főkapitányság; Hajdú-Bihar Vármegyei Rendőr-főkapitányság; Szabolcs-Szatmár-Bereg Vármegyei Rendőr-főkapitányság † Komárom-Esztergom Vármegyei Rendőr-főkapitányság; Nógrád Vármegyei Rendőr-főkapitányság †† Heves Vármegyei Rendőr-főkapitányság ††† Vas Vármegyei Rendőr-főkapitányság ‡ Tolna Vármegyei Rendőr-főkapitányság</p>			

A mélységi ellenőrzések szempontjából a légikikötők különleges szereppel bírnak, hiszen azok sajátos módon az ország belterületén hoznak létre külső határokat. A hatásköri kormányrendelet a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság (RRI) kapcsán mindössze annyit jegyez meg, hogy az a Budapest Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtér területén ellátja a határellenőrzési és más határrendészeti feladatokat (329/2007. (XII. 13.) Korm. rend. 10. § (2) bek. a) pont). Az alacsonyabb szintű szervezetrányítási norma ugyanakkor előírja, hogy az a rendőri szerv, amelynek illetékességi területén légi határátkelőhely van (például: RRI, Csongrád-Csanád Vármegye - Szeged Légi Határátkelőhely, Hajdú-Bihar Vármegye - Debreceni Nemzetközi Repülőtér), intézkedni köteles az ún. belső légi járatokon²⁷ utazók vonatkozásában, valamint a határterületén kívül eső illetékességi területeken a mélységi ellenőrzési feladatok végrehajtására (36/2018. (VI. 27.) ORFK ut. 37. pont).

Az intézményi és szervezeti egységeket érintő rendelkezéseken túl, a hatályos szervezetrányítási normák a végrehajtói és irányítói állomány szintjén közvetlenül is meghatároznak speciális, a mélységi ellenőrzéssel összefüggő szolgálati feladatokat, a szolgálatparancsnokok (14/2017. (III. 24.) ORFK ut. 17. pont m) alpont), a körzeti megbízottak (26/2015. (XII. 9.) ORFK ut. 57. pont), valamint a járőrök részére egyaránt (13/2017. (III. 24.) ORFK ut. 65. pont b) alpont).

6.3. A rendőrségi mélységi ellenőrzés tartalmának és végrehajtásának jogi szabályai

A rendőrségi mélységi ellenőrzés tartalmát, valamint a végrehajtásának szabályait és módszereit alapvetően meghatározzák annak jogi fogalmi elemei, vagyis a mélységi ellenőrzés (1) területi szabályait, (2) módját és kereteit, valamint (2) rendeltetését és eszközeit illető előírások (lásd: 6.1 fejezet). A rendőrségi mélységi ellenőrzés tartalmára és végrehajtására vonatkozó szabályokat ezért a következőkben e szempontok mentén vizsgálom.

6.3.1. A rendőrségi mélységi ellenőrzés területi szabályai

Egy korábbi vizsgálat, amelyet a rendőrség végrehajtói állománya körében végeztek arra jutott, hogy a megkérdezettek túlnyomó része (90%) nincs tisztában azzal, hogy a mélységi ellenőrzések végrehajtása kapcsán bizonyos területi szabályokat állapít meg a miniszteri rendelet (Lipcsi, 2011).

A mélységi ellenőrzések végrehajtása kapcsán ugyanakkor egyértelmű területi szabályt állapít meg a jogalkotó, amikor rögzíti, hogy a mélységi ellenőrzést kizárólag a külső határokon lévő határterületen kívül végezheti a hatóság (RSZSZ.

²⁷ Belső légi járat minden olyan járat, amely schengeni tagállamból érkezik, vagy oda repül anélkül, hogy nem schengeni államban megszakítaná az útját.

65. §). A határterület a rendészettudományi fogalommeghatározás szerint „*azt a határvonaltól számított területsávot jelenti, amelyet a kormány rendeletében meghatározott települések közigazgatási területét, a nemzetközi forgalom számára megnyitott repülőtér, vasútállomás és kikötő (kikötőhely) külön-külön meghatározott területét, a nemzetközi forgalomban közlekedő, menet közbeni határforgalom-ellenőrzésre kijelölt járművet tartalmazza*” (Boda, 2019, 246.). A határterület jogi definícióját, illetve a határterületnek minősülő pontos földrajzi területek megnevezését mindenkor a hatályos nemzeti jogforrás állapítja meg. E szerint a határterület a jogszabály 1. mellékletben meghatározott települések közigazgatási területe, a határátkelőhely, valamint az államhatár ideiglenes megnyitásának időtartamára az ideiglenes határátkelőhely (330/2007. (XII. 13.) Korm. rend. 1. §).

Általános értelemben tehát a határterület a határvonallal általában párhuzamosan futó, az ország területén húzódó területsáv, amelynek pontos mélységét az adott helyen jogszabály jelöli ki. Fontos kiemelni, hogy a jogszabály a mélységi ellenőrzések esetében „*külső határon lévő határterületen kívüli*” területről szól (RSZSZ. 65. §). A schengeni belső határok esetében tehát a mélységi ellenőrzés területe egészen az államhatárig terjed.

A mélységi ellenőrzésre vonatkozó területi szabályok a hatósági jogalkalmazás szempontjából azért bírnak különös jelentőséggel, mert a külső határok határterületein végrehajtott folyamatos rendőri tevékenység, amely az államhatár őrzésére és a határrend fenntartására irányul, határőrizeti szolgálati feladatnak és nem pedig mélységi ellenőrzésnek minősül (lásd: Rtv. 97. § (1) bek., l)-m) pont; RSZSZ. 62. §; pont; Boda, 2019). A hazai határőrizeti rendszer egymásra épülő rendszerelemekből, lépcsőkből áll. A többlépcsős rendszer első lépcsőjében legalább kétvonalas határőrizeti tevékenység valósul meg. A határőrizet első vonala az államhatártól számított 1–5 kilométeres „zöldhatár” övezetéig, míg a második vonalé az államhatártól 5–20 kilométerre eső határterületig terjed. Fontos kiemelni, hogy a folyamatos rendőri tevékenységgel végzett határőrizet legfeljebb az illetékességi terület mélységi vonaláig terjedő határterületen valósul meg. A schengeni külső határterületen kívül, a határőrizeti rendszer második és harmadik lépcsőjében végrehajtott ellenőrzés fogalmilag és tartalmilag is mélységi ellenőrzést jelent (Balla, 2017c).

Összefoglalva, a mélységi ellenőrzés helye voltaképp nem más, mint az országnak a külső határok határterület mélységi vonala és a belső határok (államhatár) által behatárolt tér, amelyet nevezhetünk egyszerűen mélységi területnek is. Az, hogy a mélységi területen belül az intézkedések végrehajtására pontosan milyen helyszíneken kerül sor, már sokkal inkább az ellenőrzés végrehajtásának módja kapcsán bír majd jelentőséggel.

6.3.2. A rendőrségi mélységi ellenőrzés végrehajtásának módja és keretei

A rendőrségi mélységi ellenőrzések végrehajtásának módját és kereteit illető jogi szabályozás és gyakorlat számos ponton eltér a határellenőrzési tevékenységtől. Mindez persze természetes, hiszen az uniós norma is alapelvárásként fogalmazza meg, hogy a mélységi ellenőrzések nem lehetnek azonos hatásúak a határellenőrzésekkel. A mélységi ellenőrzések végrehajtásának módját érintő szabályokat tehát alapvetően ezen különbségi elvárás tükrében szükséges értelmeznünk.

6.3.2.1. A végrehajtás módja, keretei: az ellenőrzés helye és ideje

Az első különbséget a végrehajtás ideje és helyszíne kapcsán találjuk. A határellenőrzések végrehajtását térben és időben egyfajta állandóság, folyamatosság, kiszámíthatóság jellemzi. A határforgalom-ellenőrzés során a hatóság az ellenőrzést minden esetben, a jogszabályban kijelölt határátkelőhelyen, illetve átkelő ponton, a nyitvatartási időben – főszabály szerint – a helyszínen érkezők sorrendjében, folyamatosan végzi (RSZSZ. 63. §). A határőrizet szintén egy folyamatos szolgálati tevékenységet jelöl, amelyet a jogszabály által egyértelműen behatárolt földrajzi területen (határterületen) szükséges megvalósítani (RSZSZ. 62. §). A határátkelőhelyeknek a nyitvatartási időn túli felügyelete szintén határőrizetnek minősül. A határellenőrzési szolgálat ellátása tehát a határterületen és az átkelőhelyeken az év minden napján, annak minden órájában – határforgalom-ellenőrzés vagy határőrizet formájában – biztosított.

Ezzel szemben mélységi ellenőrzéseket ez a fajta térbeli és időbeli kontinuitás nem jellemzi. A mélységi ellenőrzések végrehajtására nem egy állandó helyszínen, és nem is folyamatos szolgálati tevékenységként kerül sor. A mélységi ellenőrzések lényegét és hatékonyságát épp az adja, hogy nem tapadnak hozzá a határellenőrzéseket jellemző állandósági követelmények. A jogalkotó kifejezetten olyan szabályozást teremt, amely ezt a fajta operativitást erősíti.

Ennek megfelelően, mélységi ellenőrzés az ország bármely részén (kivéve külső határ határterülete), álló és mozgó ellenőrzésekkel, valamint ellenőrző átengedő pontok (EÁP) telepítésével is végrehajtható. A mozgó ellenőrzéseket autópályákon, autóutakon lehetőség van kivezetéses és kitereléses módszerrel is elvégezni (36/2018. (VI. 27.) ORFK ut. 17-18. pont). Az álló ellenőrzéseket az adott felállítási ponton maximum kétórás időtartamban kell végrehajtani. Az ellenőrzési helyszíneket, illetve a meghatározott körzeteken belüli járőrözési útvonalakat, felállítási helyeket váratlan időközönként úgy kell változtatni, hogy az embercsempészek számára kiszámíthatatlan legyen (36/2018. (VI. 27.) ORFK utasítás 31. pont).

6.3.2.2. *A végrehajtás módja, keretei: az ellenőrzéssel érintett személyi kör*

Második fontos különbség az ellenőrzéssel érintett személyi körhöz kapcsolódik. A határellenőrzés esetében a személyek, járművek ellenőrzése szelektív módon és differenciált tartalommal, de általános jelleggel történik. A személyek és járművek biztonsági szinthez igazodó kockázati besorolása (szelektálás) és az adott cél, feladat elérését leginkább biztosító módszer kiválasztása (differenciálás) arra szolgál, hogy az intézkedés alá vont személyeket csak a szükséges mértékig korlátozza az ellenőrzés (Balla, 2017d). A külső határok jogszerű átlépése ugyanakkor minden esetben, mindenkire kiterjedően (általános jelleggel) csakis a hatóság ellenőrzése mellett történhet meg. A határellenőrzés során alkalmazott intézkedéseket önmagában a határátlépés ténye, illetve annak kísérlete alapozza meg. Ezzel szemben a mélységi ellenőrzéseknél a kockázatelemzésen alapuló szelektivitás, illetve a szűrőpróbaszerű kiválasztás a jellemző. A határellenőrzéstől eltérően a mélységi ellenőrzés specifikusnak tekinthető. A személyek, járművek ellenőrzésére ugyanis minden esetben a hatóság tagjának – bizonyos kockázati szempontokon alapuló vagy szűrőpróbaszerű (szelektív) – egyedi kiválasztása, döntése alapján (specifikusan) kerül sor.

A hatályos törvényi szabályozás értelmében az államhatárt kizárólag „nemzetközi szerződésben és törvényben meghatározott feltételekkel – ha nemzetközi szerződés vagy az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa kivételt nem tesz – a forgalom számára megnyitott, a forgalom jellegének megfelelő közúti, vasúti, vízi vagy légi határátkelőhelyen vagy a határátlépési ponton, ellenőrzés mellett szabad átlépni” (2007. évi LXXXIX. tv. 11. §). A Schengeni határ-ellenőrzési kódex korábban expressis verbis rögzítette, hogy minden személyt egy minimum-ellenőrzésnek kell alávetni. A jelenleg is hatályos kódex a „minimum-ellenőrzés” fogalmát ugyan már nem tartalmazza, de a szabályozás tartalma továbbra is egyértelműen kifejezi, hogy a külső határokon végzett ellenőrzések valamilyen tartalommal mindenkit érintenek (Schengeni határforgalom-ellenőrzési kódex, 8. cikk). E jogi követelmények teszik a határellenőrzési szolgálati tevékenységet általános jellegűvé, amely szelektálást követően, differenciált tartalommal, de végsősoron mindenkire kiterjed, aki az országhatáron belépésre/kilépésre jelentkezik, illetve akinél fennáll, hogy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető cselekményt követhet el.

A mélységi ellenőrzés során viszont – épp az előzőkkel ellentétesen – az érintett személyek, járművek kiválasztása a mindenkire kiterjedő, általános ellenőrzés mellőzésével, kockázatelemzés alapján, illetve szűrőpróbaszerűen történik (RSZSZ. 2. §9. pont). A mélységi ellenőrzés folyamatos, általánosan, minden polgárt érintően alkalmazott intézkedésekkel nem hajtható végre. E követelményt egyértelműen rögzítette a Fővárosi Ítéltábla is egy korábbi ítéletében, amely

szerint „a mélységi ellenőrzés nem folyamatos rendőri tevékenységet, hanem szűrőpróbaszerű ellenőrzést jelent” (6.Kbf.153/2016/5.). Az ellenőrzéssel érintettek kiválasztása tehát – meghatározott szempontok (kockázatok) figyelembevételével – a hatóság tagjának döntésén alapszik.

Mindezekből egyenesen következik, hogy a mélységi ellenőrzésre nem a totalitás, hanem a differenciálás és szelektivitás jellemző. A 36/2018. (VI. 27.) ORFK utasítás ezzel kapcsolatban rögzíti is, hogy „a mélységi ellenőrzési feladatokat a határbiztonsági rendszer első lépcsőjében végrehajtott többvonalas ellenőrzéssel összhangban, azt támogatva, a totális ellenőrzés mellőzésével, differenciált és szelektív módon, az általános rendészeti tevékenységek keretében a rendelkezésre álló erők és eszközök leggazdaságosabb felhasználásával kell végrehajtani” (30. pont) A mélységi ellenőrzések során alkalmazott kiválasztás, az ellenőrzés alá vont személyek és járművek mellett kiterjed az ellenőrzési helyszínekre, illetve a járőrútvonalak kiválasztására is (36/2018. (VI. 27.) ORFK ut. 31. pont).

Az ellenőrzéssel érintett személyi kör tekintetében a másik fontos különbséget az állampolgárság jelenti. A határellenőrzés – annak általános jellegéből fakadóan – még ha differenciált tartalommal is, de kiterjed minden állampolgárra, így a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyekre és a harmadik országok polgárai egyaránt. A jogi különbség alapvetően csak abban ragadható, hogy ezen csoportok vonatkozásában az ellenőrzésekre differenciált tartalommal kerül sor. A szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyek esetében az ellenőrzés szűkebb tartalommal valósul meg, mint a harmadik országok állampolgárainál: személyazonosság, állampolgárság megállapítása, határátlépésre jogosító úti okmány eredetiségének és érvényességének ellenőrzése, releváns adatbázisokban történő vizsgálat (Schengeni határ-ellenőrzési kódex, 8. cikk (2) bek.). A határőrizeti célú intézkedéseknél szintén nincs különösebb jelentősége az állampolgárságnak. Hiszen a határőrizet fő célja a jogellenes határátlépések megakadályozása, felderítése, a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem, valamint a határt illegálisan átlépő személyek elleni intézkedések meghozatala (Schengeni határ-ellenőrzési kódex, 13. cikk (1) bek.). Az államhatár átlépése alapvetően két esetben lesz jogellenes: ha engedély nélkül (úti okmány hiányában, vagy lejárt érvényességű, vagy érvénytelen úti okmány birtokában), vagy ha meg nem engedett módon (a határforgalom ellenőrzési rendje alóli kibúvással) történik. Az országhatár átlépésének jogellenessége szempontjából irreleváns az elkövető személy állampolgársága. A tiltott határátlépést ugyanis állampolgárságra tekintet nélkül bárki elkövetheti. A teljesség kedvéért megjegyzendő, hogy a tiltott határátlépés még a belső határok viszonylatában is elkövethető (Cserép, Fábíán & Rózsás, 2018). A közösségi norma ugyanis a tagállamok közötti belső határok átlépése során csak a személyek határellenőrzése alól ad mentességet (Schengeni határforgalom-

ellenőrzési kódex 1. cikk), de arra nem, hogy a határátlépésre érvényes úti okmány nélkül kerüljön sor.

Ezzel szemben a mélységi ellenőrzéssel közvetlen érintett személyi körbe kizárólag a külföldi állampolgárok tartoznak. Az ellenőrzés során alkalmazott intézkedések ugyanis annak a megállapítására szolgálnak, hogy a külföldiek jogszerűen tartózkodnak-e Magyarország területén (RSZSZ. 2. § 9. pont). A magyar állampolgárok esetében a magyarországi tartózkodás jogszerűségének vizsgálata alkotmányos okokból kizárt. Az Alaptörvény ugyanis rögzíti, hogy *„magyar állampolgár Magyarország területéről nem utasítható ki, és külföldről bármikor hazatérhet”* (Alaptörvény, XIV. cikk (2) bek.). A magyarok tekintetében az ország területén való tartózkodás és külföldről történő szabad hazatérés joga állampolgársági jog, amely egyformán és minden feltétel nélkül megillet minden magyar állampolgárt (Karsai, 2023). Ezzel szemben a külföldi állampolgár kiutasításának – bizonyos garanciák mellett (törvényes határozat alapján, csoportos kiutasítás tilalma) – nincs alkotmányos akadálya.

Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a mélységi ellenőrzéssel érintett személyi kör esetében a jogalkotó külföldiekről, és nem pedig harmadik országok állampolgáraitól rendelkezik. A jogszabály a külföldi fogalmának értelmezését viszont nem tartalmazza. Így szigorú jogi értelemben – noha a kompenzációs intézkedések eredendően a harmadik országbeli állampolgárokkal szemben hatnak – a mélységi ellenőrzés szempontjából elvileg nincs különösebb jelentősége annak, hogy az ellenőrzött személy más uniós tagállam, vagy harmadik ország állampolgára e. A szabad mozgás uniós jogával rendelkező személy magyarországi tartózkodása egyébként úgyszintén lehet jogszerűtlen. Minthogy az uniós polgárok és családtagjaik valamely, az állampolgárságuktól eltérő európai uniós tagállamból történő kiutasításának lehetőségét a közösségi jog nem zárja ki (Gyenyey, 2023). A jogszabály külön értelmező rendelkezésének hiányában, a mélységi ellenőrzés kapcsán ezért a „külföldiek” alatt elviekben érteni kell minden személyt, aki Magyarországnak nem állampolgára. Kivételt képeznek természetesen a kettős állampolgárok, hiszen esetükben a magyar állampolgárság a jogszerű tartózkodás, a hazatérés alkotmányos jogát biztosítja.

A mélységi ellenőrzéssel érintett személyi körbe a magyar állampolgárok tehát közvetlen módon nem érintettek, közvetett formában viszont igen. A mélységi ellenőrzés célcsoportjába ugyanis azok a magyar állampolgárok is beletartoznak, akik a külföldiek jogellenes magyarországi tartózkodásához törvénysértő módon hozzájárulnak, segítséget nyújtanak (például: embercsempész). Lásd részletesebben a 6.3.3. fejezetben.

6.3.2.3. *A végrehajtás módja, keretei: az ellenőrzés joghoz kötöttsége és a kockázatelemzés*

A harmadik különbség a határellenőrzések és a mélységi ellenőrzések végrehajtásának módját illetően, az ellenőrzéseket (a rendőri intézkedéseket) megalapozó jogalkalmazói döntés eltérő jellege adja.

Ezzel kapcsolatban először is azt szükséges tudni, hogy a közigazgatási döntések mindenkor a hatályos jogszabály keretei között születnek, vagyis joghoz kötöttség jellemzi őket. A döntések meghozatalakor azonban a döntést hozó szerv, illetve annak tagja legtöbbször bizonyos fokú szabadsággal rendelkezik (Patyi, 2017). A jogszabályok ugyanis a legtöbb esetben nyitva hagynak egy olyan szabad döntési mezőt a jogalkalmazók számára, amelyben a jogalkalmazó belátására hagyja a konkrét helyzetben a jogi döntés meghozatalát (Szabó, 2015). Ezt a döntési mozgásteret nevezzük mérlegelésnek, amelynek különböző fokozatai lehetnek attól függően, hogy az adott döntés meghozatalát mennyire jellemzi a joghoz kötöttség, illetve kötetlenség (Patyi, 2017).

Mindezek alapján a határellenőrzés, mint jogalkalmazói tevékenység a jogilag teljesen, illetve a nagyrészt kötött kategóriákba sorolható. A határellenőrzést voltaképp, annak jogi fogalma predestinálja a joghoz kötöttségre. A közösségi norma értelmezése szerint ugyanis a határellenőrzés, mint szolgálati tevékenység végrehajtására, a határ átlépésére irányuló szándék vagy az átlépés esetén, minden más októl függetlenül kerül sor. Másként megfogalmazva, a külső határok átlépése, illetve ennek szándéka önmagában, függetlenül minden egyéb körülménytől, a jogszabály erejénél fogva intézkedési kötelezettséget teremt. Hanuska (2009) szerint ez a jogi kitétel különbözteti meg a határellenőrzési tevékenységet minden más rendvédelmi feladattól. Főszabályként tehát kijelenthető, hogy a határellenőrzések esetében az intézkedések végrehajtására azért kerül sor, mert azt a jogszabály rendelkezései a határátlépés ténye vagy szándéka esetére kötelezően előírják. Az ellenőrzéseket végző hatósági személy mérlegelési jogköre ezáltal meglehetősen korlátozott abban tekintetben, hogy határellenőrzés során intézkedést fogantatosít-e valakivel szemben vagy sem.

A határforgalom-ellenőrzések alkalmával az intézkedések végrehajtására alapesetben azért kerül sor, mert a Schengeni határ-ellenőrzési kódex előírásaiból közvetlenül származik, hogy a külső határokon végzett hatósági ellenőrzés, még ha eltérő tartalommal is, de minden személyre – a szabad mozgás uniós jogával rendelkezőkre is – kiterjed (Schengeni határforgalom-ellenőrzési kódex, 8. cikk). Ezzel kapcsolatban a kódex rögzíti, hogy *„azokat a személyeket, akik főszabályként nem tartoznak az adatbázisok lekérdezésével végzett, nem teljes körű ellenőrzések hatálya alá, legalább olyan ellenőrzésnek kell alávetni, amely az úti okmányok bemutatása vagy felmutatása alapján lehetővé teszi a személyazonosságuk*

megállapítását” (Schengeni határforgalom-ellenőrzési kódex, 8. cikk (2a) bek.). A határőrizeti tevékenység már kevésbé joghoz kötött, ugyanakkor az ellenőrzések végrehajtásával kapcsolatos jogalkalmazói döntés szabadságát itt is korlátozzák bizonyos jogi kötelezvények. A Schengeni-kézikönyv például előírja, hogy a határőrizeti tevékenység során a hatóság tagjai köteles ellenőrizni azon személyek okmányait, akiket a járőrcsapat nem ismer, valamint köteles megállítani minden olyan gyanús személyt, aki vélhetően nem rendelkezik okmányokkal (III. rész, 2. pont 2.3. alpont). A jogszabály ezekre az esetekre kógens normákat tartalmaz, ami kizárja a hatóság tagjának mérlegelési lehetőségét, ezáltal jogi kötöttséget teremt.

A rendőrségi mélységi ellenőrzéseket ezzel szemben sokkal kevésbé jellemzi a joghoz kötöttség, így ezekben az esetekben a hatóság tagja meglehetősen széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik az intézkedések fogantatosítása tekintetében. A hatályos rendelkezés értelmében, a mélységi ellenőrzés során a hatóság tagja az intézkedés alá vont személyek, járművek kiválasztását *„jellemzően kockázatelemzés alapján, illetve szűrőpróbaszerűen”* hajtja végre (RSZSZ. 2. § 9. pont).

Ezen a ponton egy fontos közbevetéssel kell élnem. A jogalkotó ugyanis a kockázatelemzés és a szűrőpróbaszerű kifejezések között az *„illetve”* kötőszót használja. E kötőszó alkalmazása ugyanakkor nem túl szerencsés, mert a felsorolás elemei közötti logikai kapcsolat így nem egyértelmű. Pontosan ezért a jogszabályszerkesztés rendjéről szóló norma is csak kivételes esetben engedi alkalmazni ezt a kötőszót a jogi normákban (61/2009. (XII. 14.) IRM rend. 3. § (7) bek.). Ahogyan ugyanis azt az igazságügyi tárca egy korábbi magyarázatában kifejtette: *„az »illetve« kötőszó – ellentétben például az »és« és a »vagy« kötőszavakkal – több jelentéssel rendelkezik a magyar nyelvben. Használják a vagylagosság kifejezésére (pl. »aludt, illetve pihent«), az együtteség kifejezésére (pl. »a zene, illetve a tánc az élete«), arra is, hogy ha a felsorolás elemei között mind az »és«, mind pedig a »vagy« kötőszó alkalmazása szükséges (pl. »ittasan, illetve bódult állapotban«). [...] Ezek a példák is rávilágítanak arra, hogy az illetve kötőszó használata nem segíti minden esetben a világos, átlátható szabályozás követelményének a megvalósulását, ezért jogszabály szövegében a Rendelet alapján csak akkor alkalmazható, ha más módon nem lehet egyértelműen kifejezni a szabályozás tartalmát.”* (idézi: Nagy, 2023).

A RSZSZ. rendelkezése kapcsán elsőre tehát nem egyértelmű, hogy az *„illetve”* kötőszó a szűrőpróbaszerűség és a kockázatelemzés között vagylagosságra vagy együtteségre utal. Ez a kérdés a nemzeti és közösségi jogszabályok tartalmán, illetve a kialakult joggyakorlaton keresztül tisztázható. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex a tagállamok területén végezhető ellenőrzésekkel összefüggésben rögzíti, hogy az ilyen típusú ellenőrzések akkor felelnek meg a

közösségi normának, ha azok nem szisztematikusak, illetve a közrendet érintő esetleges veszélyekkel kapcsolatos általános rendőrségi információn és tapasztalaton alapulnak (23. cikk a) pont). A közösségi jogalkotó tehát megelégszik azzal, ha a mélységi ellenőrzés végrehajtására a közrendet, közbiztonságot esetlegesen fenyegető veszélyekkel kapcsolatos rendőri tapasztalatok alapján kerül sor. A tapasztalat, mint jogi követelmény önmagában meglehetősen tág mozgásteret biztosít a jogalkalmazó számára az ellenőrzések végrehajtása kapcsán.

A nemzeti jogszabály, bizonyos mértékben szintén lehetőséget biztosít a jogalkalmazó számára, hogy az intézkedések alkalmazása tekintetében szabadon mérlegeljen. Az RSZSZ. vonatkozó rendelkezése ugyanis a mélységi ellenőrzés definiálása során a kockázatelemzést megelőzően a „jellemzően” módhatározót használja, amely szintén azt jelzi, hogy a kockázatelemzés, mint az ellenőrzésre történő kiválasztás eszköze nem minden esetben alkalmazandó jogi követelmény, mindössze ez a tipikus. A rendőrhatóság által kiadott Módszertani útmutató a jogszabály értelmezésével kapcsolatban pedig a következők szerint értelmez: *„a mélységi ellenőrzés során, amely a magyarországi tartózkodás megállapítására irányul, törekedni kell arra, hogy az ellenőrzésre kockázatelemzés alapján, szűrőpróbaszerűen kerüljön sor, és annak célja nem lehet határellenőrzés”*. A Módszertani útmutató tehát szintén csak főszabályként állapítja meg a kockázatelemzés szükségességét. Kivételes esetekben az ellenőrzés – célhoz kötötten – pusztán szűrőpróbaszerű kiválasztással is megvalósulhat. E jogértelmezés helytállóságát erősíti a bírósági joggyakorlat is. A Debreceni Törvényszék Katonai Tanácsa egy korábbi ítéletében leszögezi: *„a bíróság megítélése szerint a korábban hivatkozott ORFK módszertani levélben írt szűrőpróbaszerű ellenőrzést nem úgy kell értelmezni, hogy szemrevételezés alapján esetlegesen migrációval vagy árucsempészettel összefüggésbe hozható – vagyis gyanús – gépkocsikat kell szűrőpróbaszerűen ellenőrizni. Az ilyen járművek igazoltatása ugyanis kivétel nélkül kötelező, s az ezen kívül eső gépjárműveket kell szűrőpróbaszerűen ellenőrizni a migráció vagy árucsempészet kizárása vagy felfedése érdekében.”* (Kb.70/2014/20). Mindezt később a másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla is helytálló értelmezésként fogadta el (Kbf.153/2016/5). Az elmarasztaló ítéletek lényege, hogy a mélységi ellenőrzések végrehajtását önmagában nem zárja ki az a tény, hogy a rendőr feladatellátása során nem tapasztal az előzetes kockázati profilokba illeszkedő körülményt, hiszen ilyen esetekben köteles előre meg nem határozott szempontok (kockázatok) nélkül, szűrőpróbaszerűen választani a lehetséges személyek, járművek közül.

A jogszabályok tartalma és a kialakult joggyakorlat alapján megállapítható tehát, hogy a mélységi ellenőrzések esetében az „*illetve*” köztűszó a szűrőpróbaszerűség és a kockázatelemzés között vaglyagosságot fejez ki. Következésképpen, a

mélységi ellenőrzés során az intézkedéssel érintett személyek és járművek kiválasztása – főszabály szerint – kockázatelemzés alapján történik, de nem tekinthető jogszerűtlennek az sem, amikor a mélységi ellenőrzés során az intézkedések végrehajtására előzetes kockázatelemzés nélkül, szűrőpróbaszerűen kerül sor. Az ellenőrzésekre történő kiválasztást – kivételes esetekben – megalapozhatják az ismert kockázatokon kívül más körülmények is, például a hatóság tagjának korábbi tapasztalatai vagy közvetlen észlelései is.

A főszabály azonban az, hogy a mélységi ellenőrzések tervezése és végrehajtása kockázatelemzésen alapul.²⁸ De, hogy mit is kell érteni kockázatelemzés alatt, azt a jogszabály nem rögzíti. A rendészeti terminológiában a **kockázatelemzés** a „rendészettel összefüggő és más releváns adatok, illetve a rendészeti feladatokhoz kapcsolódó információk közötti összefüggések feltárását, azonosítását és azok értékelését végző rendszeres, célirányos, összehangolt tevékenység [...]” (Boda, 2019, 325). A kockázatelemzés során tehát információk közötti összefüggéseket vizsgálunk. Az információk vonatkozhatnak személyekre, tárgyakra, helyszínekre s minden egyéb olyan körülményre, amelyek a jogellenes cselekményekkel objektív módon összefüggésbe hozhatók.

Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiája (NIHS) a határrendészeti szakterületet érintően rövid áttekintést ad a rendőrség kockázatelemzési rendszeréről, amely vertikálisan három szintre tagozódik. „Központi (országos) szinten elkülönített feladat- és hatáskörrel működő önálló szervezeti egység végzi a stratégiai szintű kockázatelemzést, amelyhez a szakirányító központi szervek és az EUROSUR működtetését végző Nemzeti Koordinációs Központ folyamatos támogatást nyújtanak. Területi (megyei) szinten a taktikai kockázatelemzés végrehajtása érdekében a külső és belső határok mentén elkülönült szervezeti rendben, de határtípusonként azonos elvek mentén szervezett szervezeti elemek támogatják a helyi szervek munkáját. Helyi szinten (határrendészeti kirendeltségeken és rendőrkapitányságokon) az operatív/műveleti kockázatelemzés végrehajtásával megbízott személy elemzi és értékeli a rendelkezésre álló adatokat” (NIHS, 5. fejezet). A kockázatelemzési termékek szintekhez igazodva eltérő rendeltetéssel bírnak. A központi szinten készülő kockázatelemzések a hosszabb távú stratégiák kialakítását, a vezetői döntések előkészítését segítik. A területi és a helyi szinten készülő kockázatelemzési termékek ezzel szemben a rövidebb távú stratégiák kidolgozását, valamint a végrehajtást érintő konkrét feladatok meghatározását szolgálják.

²⁸ A teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy a kockázatelemzésnek természetesen a határforgalom-ellenőrzés, illetve a határőrizet esetében is kiemelt jelentősége van.

6.3.2.4. A kockázati szempontok forrásai

A mélységi ellenőrzésekkel összefüggésben, a kockázatelemzést megalapozó információknak, kockázati szempontoknak többféle forrása létezik. A mélységi ellenőrzéseket érintően így beszélhetünk különösen (1) **jogszabályban meghatározott**, (2) **hatósági forrásból** és (3) **egyéb forrásból származó** kockázati szempontokról.

A **jogszabályban meghatározott kockázati szempontok** körébe tartoznak azok, amelyeket valamely jogi norma a mélységi ellenőrzésekkel érintett jogsértések szempontjából – direkt vagy indirekt módon – kockázatként deklarálnak. Személyekre, járművekre vagy helyszínekre vonatkozó különböző kockázati profilokat több norma is tartalmaz. Jogszabályban nevesített kockázati szempontnak minősül az illegális migrációval összefüggő jogsértések kezelésével kapcsolatos általános rendőri feladatokat meghatározó norma értelmezésében (36/2018. (VI. 27.) ORFK ut.):

- a kiemelt közúti áthaladási csomópontok (32. pont e) alpont);
- a harmadik országbeli állampolgárok pihentetésére alkalmas helyek (32. pont f) alpont);
- a vendéglátóhelyek, kereskedelmi szálláshelyek, tömegközlekedési eszközök (32. pont h) alpont);
- az államhatár irányából a főváros felé, valamint az ország mélységéből a schengeni belső határok felé közlekedő gépjárművek (34. pont);
- a bérelt és/vagy egyterű, lesötétített gépjárművek (34. pont);
- azok a járművek, amelyeknél a gépjárművezető és a gépjármű honossága eltér (34. pont).

A járőrszolgálati tevékenységről rendelkező norma értelmezésében (13/2017. (III. 24.) ORFK ut. 78. pont) szintén kockázati kategóriába tartozik:

- az államhatár irányába, illetve irányából vezető nagy forgalmú közutakon a gépjárművek kisorolására alkalmas helyek;
- a folyókon átvezető hidak, kompok;
- az autópályák és autóutak, valamint ezek pihenőhelyei;
- az illegális migráció áthaladási csomópontjait képező nagyobb városok vasútállomásai, autóbusz- pályaudvarai, szállodái, panziói, magánszállásai, kempingjei, turistaszállói, üdülők házai;
- a nem magyar állampolgárok engedély nélküli munkavállalására jellemző területek;
- a nem magyar állampolgárok engedély nélküli árusítására kiemelten alkalmas helyszínek.

Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervek MEKTA egységeiről rendelkező norma értelmezésében pedig a külföldi személyek által látogatott szórakozóhelyek, szálláshelyek, illetve közterületek tartoznak a mélységi

ellenőrzés szempontjából kockázati profilba illeszthető helyszíneknek (24/2012. (XII. 29.) ORFK ut. 7. pont v) alpont).

A **hatósági forrásból származó kockázati szempontok** körébe tartozik az illegális migráció és azzal kapcsolatos egyéb jogsértések konkrét elkövetésére vagy tendenciáira vonatkozó minden olyan információ, adat, amelyeket az általános rendőri feladatokat ellátó szerv (belső források), valamint más magyar és külföldi hatóságok (külső források) kifejezetten e cselekmények felderítése céljából gyűjtenek és biztosítanak a mélységi ellenőrzést ellátó rendőri szerv számára.

Az általános rendőri feladatokat ellátó szervezeti egységek tekintetében közvetlen, belső információforrásként kell utalnunk először is a szakirányító szervek által, belső normákban, intézkedésekben, segédanyagokban nyújtott kockázati szempontokra. A mélységi ellenőrzések végrehajtásának technikai részleteiről rendelkező Módszertani útmutató ennek megfelelően tartalmaz is általános érvényű kockázati szempontokat, például:

- embercsempész szervezetekkel fertőzött területekről származó jármű;
- olyan jármű, amely röviddel az ellenőrzés előtt lépett be az országban;
- határterületről kivezető alsóbbrendű utak, illetve az azokat a fő közlekedési csomópontokkal összekötő főútvonalak, autópályák.

Az előzőhöz hasonlóan, a szakirányítást végző központi szervezeti egység részéről korábban, kifejezetten a személy- és teherszállító vonatokon utazó jogsértések kiszűrésére is kiadásra került egy módszertani útmutató.²⁹ Ebben – a mélységi ellenőrzésekhez kapcsolódóan – az elkövetések szempontjából kockázatot jelentő helyszínek (konkrét települések vasútállomásai) mellett az egyének viselkedésére (például: viszonylag kiphentek, kevésbé visszahúzódók, korlátozott nyelvtudással rendelkeznek), megjelenésére (például: többnyire nem egyedül, hanem legalább ketten vagy kis csoportban közlekednek), illetve küllemére (például: ruházatuk némileg rendezett) vonatkozóan találhatunk kockázati szempontokat.

Az általános rendőri feladatokat ellátó szervezeti egységek másik közvetlen, belső információ forrása, a hatóság saját bünyügyi szolgálata, ami a helyi és területi szintű kockázatelemzési feladatok támogatására is alkalmas. A korábban már többször hivatkozott, illegális migráció kezelésével kapcsolatos rendőri feladatokat meghatározó ORFK utasítás ezzel kapcsolatban konkrét feladatokat szab a bünyügyi szakterület számára. A szervezeti norma előírja, hogy *„az illegális migráció területén végzett felderítő tevékenységet úgy kell megszervezni, hogy az biztosítsa a határbiztonság fenntartásához szükséges hírigényeket. Ennek érdekében*

²⁹ ORFK Módszertani Útmutató, a személy- és teherszállító vonatokon utazó, vélelmezhetően illegális határátlépést megkísérlő külföldiek kiszűrésére és a rendőrség értesítésének rendjére (29000/15554-12/2013. Ált.)

folyamatos információgyűjtést, felderítő tevékenységet kell folytatni, a megszerzett információkkal támogatni kell a határellenőrzésért és a mélységi ellenőrzésért felelős szerveket” (36/2018. (VI. 27.) ORFK ut. 4. pont). A jogszabály vonatkozó rendelkezése szerint, a rendőri szervek bűnügyi feladatkörükben eljárva, feladat- és hatáskörüknek megfelelően folyamatosan gyűjtik, elemzik és értékelik a migrációs szempontból számba vehető államok helyzetéről szóló információkat, így különösen (36/2018. (VI. 27.) ORFK ut. 5. pont):

- azon adatokat, melyek társadalmi, politikai feszültséget gerjeszhetnek, vallási összeütközésekhez vezethetnek, nemzetiségek közötti leszámolásokat indukálhatnak, vagy súlyos gazdasági válságokra utalnak;
- a szomszédos vagy harmadik, főként tranzitországok idegenrendészeti tevékenységében, menekült-politikájában, közbiztonsági helyzetében bekövetkező változásokat, tendenciákat és azok várható hatásait;
- a hazánkon át Nyugat-Európába húzódó migrációs csatornák tekintetében az adott rendőri szerv illetékességi területén működő embercsempész szervezetekre vonatkozó információkat, ezen belül
 - a csempész szervezetek szervezeti struktúrájára, személyi összetételére,
 - az alkalmazott elkövetési módszerekre,
 - tevékenységük földrajzi kiterjedésére,
 - az alkalmazott technikai eszközeikre,
 - az embercsempészéssel összefüggő más bűncselekmények elkövetésére vonatkozó információkat;
- a Magyarországon működő, magyar állampolgárokból és/vagy külföldi elkövetőkből álló embercsempész csoportok, szervezetek, okmányhamisító műhelyek működésére utaló információkat;
- a külföldiek jogszerűtlen magyarországi beutazását, Magyarországon való tartózkodását elősegítő szervezetek – így különösen utazási irodák, szállítmányozási vállalatok, szállásadó helyek, alapítványok – tevékenységére utaló információkat;
- az államhatárhoz, valamint annak jogellenes átlépéséhez kötődő bűncselekményekre – így különösen kábítószer, fegyverek és robbanó anyagok, jövedéki termékek, védett természeti értékek csempészetére, erőszakos, terrorjellegű cselekményekre – vonatkozó adatokat;
- az államhatár őrzését, az államhatár jogellenes átlépésének megakadályozását, az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalom, a szállítmányok ellenőrzését, továbbá az államhatár rendjének fenntartását befolyásoló információkat;

- a külföldiek beutazására, magyarországi tartózkodására és a bevándorlásra vonatkozó jogszabályokban meghatározott rendőri feladatok ellátását befolyásoló adatokat;
- az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető cselekmények kezeléséhez szükséges információkat.

Az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerv közvetlen szervezeti forrásként kell utalnunk az ORFK vezetésével működtetett, az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények felderítését szolgáló komplex ellenőrző rendszerre. Ennek egyik alaprendeltetése szintén a kockázatelemzés, valamint azt támogató információk gyűjtése és megosztása. A rendszer operatív működtetésért felelős IVCS-nek a kockázatelemzéssel összefüggő feladatai közé tartozik többek között, hogy:

- folyamatosan gyűjtse, elemezze és értékelje az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények tendenciáira, a hatóságok idegenrendészeti, foglalkoztatás-felügyeleti és közlekedési hatósági, illetve közbiztonsági ellenőrzéseinek rendszerére, valamint a tapasztalatok alapján tervezett eseti jellegű és általános érvényű intézkedésekre vonatkozó információkat;
- szervezze az illegális migráció ellenőrzésével, az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények felfedésével és a hatósági eljárások lefolytatásával kapcsolatos tapasztalatok, ellenőrzési módszerek, információk átadását, illetve kicserélését;
- szervezze az országos vagy regionális szintű közös idegenrendészeti, foglalkoztatás-felügyeleti és közlekedési hatósági, illetve közbiztonsági ellenőrzéseket és akciókat, előzetesen tájékoztassa az ellenőrzésben vagy akcióban részt nem vevő együttműködő hatóságokat;
- havonta egyeztesse és hetente pontosítsa a közös idegenrendészeti, foglalkoztatás-felügyeleti és közlekedési hatósági, illetve közbiztonsági ellenőrzéseket és akciókat, összehangolja azok végrehajtását (8/2010. (II. 19.) IRM–SZMM–PM–KHEM együttes ut. 14. pont).

A komplex ellenőrzési rendszer jogi lehetőséget biztosít továbbá arra, hogy az illegális migrációval kapcsolatosan azok az információk is gyorsan és hatékonyan eljussanak a mélységi ellenőrzéseket végrehajtó általános rendőrségi szervek részére, amelyek más szervezetektől származnak (például: TEK, NAV).

A hatályos szabályozás értelmében a mélységi ellenőrzések előkészítéséhez szükséges kockázatelemzési információk származhatnak közvetlenül egészen alacsony szervezeti szintekről is, mint például a körzeti megbízotti szolgálat. A

körzeti megbízottak (KMB) jogi normában való külön nevesítése e téma kapcsán bizonyos fokig érthető is, hiszen a KMB-sek egyik alapvető rendeltetését éppen a lakossággal való szoros kapcsolattartás, a helyi információk gyűjtése és megosztás, valamint a helyi viszonyok kiváló ismerete jelentené (Tihanyi, 2013; Tihanyi & Papp, 2022). A 26/2015. (XII. 9.) ORFK utasítás feltehetően éppen ezért határozza meg a mélységi ellenőrzésekkel összefüggésben külön feladatként az illegális migrációval kapcsolatos jogsértésekre vonatkozó információgyűjtést a KMB-sek számára (57. pont c) alpont).

Az általános rendőri feladatokat ellátó szerv mélységi ellenőrzési tevékenységének tervezését, a kockázati tényezők beazonosítását segíthetik továbbá a más hazai rendvédelmi feladatokat ellátó szervektől (például: NIK), vagy külföldi hatóságoktól, intézményektől (például: FRONTEX, EU intézmények) származó konkrét célinformációk is.

A jogszabály nem zárja ki, hogy a mélységi ellenőrzések tervezése és végrehajtása során a hatóság az eddig említetteken túl, egyéb forrásokból származó információkat is felhasználjon. Az **egyéb forrásból származó kockázati tényezők** közé tartoznak különösen azok az adatok, információk, amelyek az illegális migráció, az embercsempészás és más kapcsolódó jogsértések gyakorlatával, tendenciával foglalkozó tudományos kutatások eredményei, a hazai és nemzetközi kutatóintézetek, civil szervezetek jelentései, tapasztalatai nyomán jutnak a hatóság tudomására. A kockázati profilok kialakítását, pontosítását segíthetik például a magyar, illetve külföldi hatóságok tapasztalatait, az elkövetési módszereket, eszközöket bemutató elemzések, amelyeket a hazai és nemzetközi szakirodalom közöl (lásd: Balog, 2016; Europol, 2019; Éberhardt, 2016; Rádi, 2016; Schloenhardt, 2019; Szép, 2024).

A kockázatelemzést megalapozó információk forrása lehet a lakosság is. A panaszokról, közérdekű bejelentésekről, valamint visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény (Panasz tv.) mindenki számára lehetőséget biztosít, hogy közérdekű bejelentéssel forduljon a bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez (Panasz tv. 2. (1) bek.). A jogszabály a bejelentés tartalmát illetően pedig meglehetősen tág értelmezést alkalmaz. A törvény szerint ugyanis a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja (Panasz tv. 1. § (3) bek.). Az országhatár jogellenes átlépése, vagy az országban történő illegális tartózkodás pedig mindenképp ebbe a körbe tartozik. Erre való tekintettel a belső norma például kifejezetten utal arra, hogy az állampolgári észlelés, bejelentés esetén, amennyiben az illegális migrációhoz kapcsolódó jogsértés észlelése során a szállító gépjárműre vonatkozó információ áll rendelkezésre, akkor az észlelés helye szerinti tevékenység-irányítási

központ (TIK) köteles értesíteni a valószínű mozgási irányban lévő összes többi ügyletet (36/2018. (VI. 27) ORFK ut. 44. pont).

A vonatkozó jogi szabályozás részletes áttekintését követően látható, hogy a rendőrségi mélységi ellenőrzések végrehajtásának módja számos ponton eltér a határellenőrzési tevékenységtől. Ezek összefoglalva a következők:

- a mélységi ellenőrzések helyszíne és ideje tekintetében a rugalmasság jellemző;
- a mélységi ellenőrzéseknél az intézkedéssel érintett személyek, járművek kiválasztása mindenkor specifikus jelleggel, kockázatelemzésen alapuló szelektivitás módján történik;
- a mélységi ellenőrzésekre kevésbé jellemző a joghoz kötöttség;
- a hatóság tagja viszonylag széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik;
- az intézkedések végrehajtása a felmerülő kockázatok alapján vagy szűrőpróbaszerűen történik.

6.3.3. A rendőrségi mélységi ellenőrzés rendeltetése és eszközei

Végezetül, vizsgáljuk meg a rendőrségi mélységi ellenőrzés rendeltetésére és eszközeire vonatkozó szabályokat, amelyek az eddig említetteken túl jogi tartalmának és végrehajtásának sajátosságait adják. A mélységi ellenőrzések különleges jogi rendeltetésének megértése gyakorlati szempontból is kiemelt jelentőségű. Egyrészt azért, mert ebben a tekintetben is elkülönül a határforgalom-ellenőrzéstől és a határőrizettől. Másrészt azért, mert ennek mentén határolható el más, az ország belterületén végzett, fizikai megnyilvánulásában nagyon hasonló tevékenységektől, szolgálati formáktól.

A mélységi ellenőrzés rendeltetése, célja gyakorlati jelentőségének könnyebb megértése érdekében idézzük fel az RSZSZ. határrendészeti feladatokra és szolgálati formákra vonatkozó szabályait. A miniszteri rendelet értelmében a határrendészeti feladatoknak három formája létezik: a határőrizet (ennek részeként az államhatár rendjének fenntartása), a határforgalom ellenőrzése, és a mélységi ellenőrzés. (Az e feladatok közötti különbséget részben már tisztáztam az előző alfejezetekben). A szabályzat rögzíti továbbá, hogy határrendészeti feladatoknak az ellátásra az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerv járőr- és útlevélkezelői szolgálati formákat alkalmaz (RSZSZ. 61. §). Ez előbbinek, vagyis a járőr szolgálati formának azonban többféle típusa létezik. A jogszabály szerint, attól függően, hogy a járőr feladatai között a bűnügyi, a közrendvédelmi, határrendészeti vagy a közlekedést segítő, irányító és ellenőrző feladatok vannak túlsúlyban, a járőr szolgálati formának négy típusát különböztethetjük meg: bűnügyi, közrendvédelmi, határrendészeti, valamint közlekedési forgalomellenőrző járőr szolgálati forma (RSZSZ. 70. § (4) bek.). A mélységi ellenőrzést tehát, az ország belterületén végzett

közrendvédelmi, közlekedést segítő vagy bűnügyi járőrszolgálati formáktól kizárólag annak határrendészeti jellege, s ezen belül speciális rendeltetése, célja fogja megkülönböztetni. Megjelenésében, formaiságában egyébként a mélységi ellenőrzés nem fog különösebben eltérni az ország belterületén végzett többi járőr szolgálati formától. Ezért fontos a napi gyakorlatban, hogy tisztában legyünk a mélységi ellenőrzés alapvető rendeltetésével. Voltaképp enélkül meg sem tudnánk határozni, hogy adott időpillanatban közrendvédelmi vagy éppen mélységi ellenőrzési járőrtevékenységgel van e dolgunk.

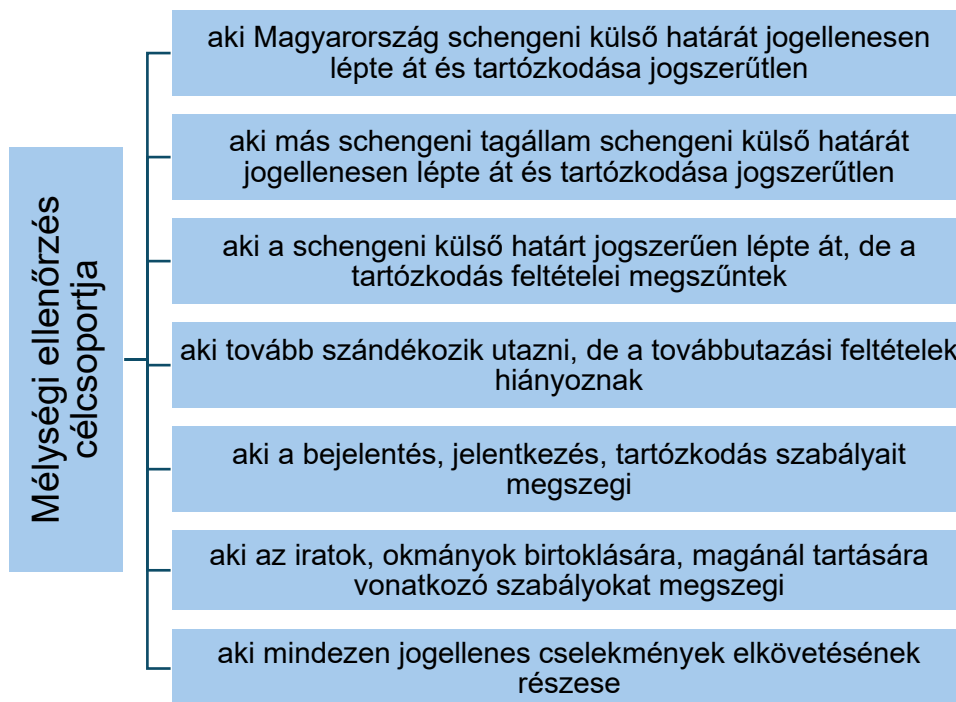
A rendőrségi mélységi ellenőrzés céljának, rendeltetésének meghatározásakor ismételten a határforgalom ellenőrzéssel és a határőrizettel szemben meglévő különbségekből kell kiindulnunk. Először is tehát vissza kell utalnunk arra, hogy a határellenőrzések alapvetően milyen célt szolgálnak a rendészeti feladatellátásban. A határforgalom-ellenőrzés alapvető rendeltetése, annak a megállapítása, hogy az intézkedéssel érintett személy, jármű átlépheti-e az államhatárt vagy sem. A határőrizet célja pedig nem más, mint a jogellenes határátlépések és a határforgalom-ellenőrzés megkerülésének megakadályozása, felderítése, a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem, valamint a határt jogellenesen átlépő személyek elleni intézkedések meghozatala (Schengeni határforgalom-ellenőrzési kódex 2. cikk 11-12. pont).

A **rendőrségi mélységi ellenőrzés célja** ezzel szemben, a külföldiek magyarországi tartózkodása jogszerűségének megállapítása (RSZSZ. 2. § 9. pont), s ezen keresztül az Európai Unióba irányuló illegális migráció visszaszorítása (36/2018. (VI. 27.) ORFK ut. 29. pont), az ország területén jogellenesen tartózkodó személyek felderítése (RSZSZ. 65. § (1) bek.), illetve az illegális migrációval összefüggő jogellenes cselekmények megelőzése, megszakítása és az elkövetők feltartóztatása, elfogása (36/2018. (VI. 27.) ORFK ut. 46. pont).

A mélységi ellenőrzés különlegességét tehát részben a jogszerű tartózkodás megállapítására való törekvés, de semmiképp sem a határátlépés jogszerűségének vizsgálata adja. A mélységi ellenőrzések végrehajtására vonatkozó módszertani útmutató is kiemeli, hogy *„a külföldiek magyarországi, jogszerű tartózkodásának megállapítása nem minősül határellenőrzésnek, amennyiben a rendőr nem azt vizsgálja, hogy jogszerűen lépték-e át a külső határokat, illetve rendelkeznek-e a szükséges beutazási feltételekkel, hanem azt, hogy fennállnak-e a jogszerű tartózkodás és továbbutazás feltételei”* (Módszertani útmutató, 2. pont). A mélységi ellenőrzés szempontjából tehát a határátlépés jogi formája szinte lényegtelen, ebből adódóan az ellenőrzés célcsoportja is eltér a határellenőrzéssel érintettek körétől (4. ábra). A mélységi ellenőrzés nem csupán azon személyek kiszűrésére irányul, akik a magyar hatóság határellenőrzését kijátszva tartózkodnak jogellenesen az országban, de azokra is, akik például más tagállam külső határán

keresztül jutottak be illegálisan, vagy akiknek belépése még jogszerű volt, de a tartózkodás jogi feltételei időközben megszűntek, továbbá akiknek az adott helyen való tartózkodása, illetve az oda történő belépése jogszerű, azonban a közösség más területeire történő továbbutazása már korlátozott. Ezeken túlmenően a mélységi ellenőrzések fókuszában állnak azok is, akik jogszerűen tartózkodnak Magyarország területén, azonban a bejelentésre, jelentkezésre, vagy az ország területén való tartózkodásra vonatkozó szabályokat megsértik, vagy akik az iratok és okmányok birtoklására vagy magánál tartására vonatkozó kötelezettségeket megszegik (13/2017. (III. 24.) ORFK ut. 77. pont), továbbá akik mindezen jogellenes cselekményeknek aktív részesei.

4. ábra: A mélységi ellenőrzéssel érintettek köre (Forrás: saját szerkesztés)



A mélységi ellenőrzés rendeltetésének ilyen módon való meghatározása egyúttal kijelöli az alkalmazandó intézkedések, valamint azon jogsértések körét, amelyek felderítésére az ellenőrzések – rendeltetésüknél fogva – közvetlenül irányulnak.

6.3.3.1. A rendőrségi mélységi ellenőrzés rendeltetése, eszközei: a jogsértések köre

A mélységi ellenőrzés alapvető célja a Magyarországra, illetve az EU-ba irányuló illegális migráció visszaszorítása, az illegális migrációval összefüggő jogellenes cselekmények megelőzése, megszakítása, felderítése. Ebből a meghatározásból azonban jogi igényességgel nem definiálható, hogy pontosan milyen jogellenes cselekmények azok, amelyek az illegális migrációval összefüggésben állnak. Az illegális migrációval összefüggő jogsértések kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról rendelkező norma azonban tételesen meghatározza azt, hogy mely törvényi tényállások kerülnek ebbe a körbe (36/2018. (VI. 27.) ORFK ut., 2. pont).

Az illegális migrációval összefüggő jogellenes cselekmények – amelyek megelőzése, felderítése és megszakítása a mélységi ellenőrzések tárgyát képezi – bűncselekményi vagy szabálysértési tényállásként szerepelnek a hatályos jogszabályi környezetben (Bartus, 2025b). Ezeket nevezhetjük a mélységi ellenőrzést érintően az **elsődleges jogsértéseknek**. A mélységi ellenőrzés tárgyát képező elsődleges jogsértések fajtáit és tartalmát az 5. ábrában foglalom össze a

vonatkozó jogi kommentárok felhasználásával (Cserép, Fábíán & Rózsás, 2018; Karsai, 2023).

5. ábra: Az illegális migrációval kapcsolatos jogsértések fajtái és a törvényi tényállások tartalma (Forrás: saját szerkesztés)

Hivatkozás	Tényállás címe	Törvényi tényállás tartalma
Btk. 353. §	Embercsempészés	Segítség nyújtása az államhatárnak más által a jogszabályok megszegésével történő átlépéséhez. [Érvényes, a határ átlépésére jogosító úti okmány nélküli, harmadik ország állampolgárának segítése a más schengeni tagállamba való beutazáshoz is megvalósítja az embercsempészt (14/2013. BEH)].
Btk. 354. §	Jogellenes tartózkodás elősegítése	EU-tagállamokban, EGT részes államokban vagy EGT részes állammal azonos jogállású államban való jogellenes tartózkodáshoz segítség nyújtása vagyoni haszonszerzés végett, olyan személy részére, aki ezen államok egyikének sem állampolgára.
Btk. 342. §	Közokirat-hamisítás (az úti okmány, ill. az országba be-, át- vagy kiutazásra jogosító más okirat tekintetében)	Hamis közokirat készítése, közokirat tartalmának meghamisítása, hamis, hamisított vagy más nevére szóló valódi közokiratot felhasználása, továbbá közreműködés abban, hogy jog vagy kötelezettség létezésére, megváltozására vagy megszűnésére vonatkozó valótlan adatot, tény vagy nyilatkozatot foglaljanak közokiratba.
Btk. 352/A. §	Határzár átlépése	tiltott Magyarországban az államhatár rendje védelmét biztosító mesterséges, fizikai létesítmény által védett területére a létesítményen keresztül történő jogosulatlan belépés (A kilépéssel nem valósítható meg. A mélységi elfogás esetében az idegenrendészeti eljárásban történő beismerés alapján bizonyítható);
Btk. 352/B. §	Határzár megrongálása	Az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmény (például: drótkerítés, gyorstelepítésű drótkadály, ideiglenes biztonsági határzár, őrbódé, határőrizeti magasles), illetve eszköz (például: elektromos érzékelők, jelzőtábla, figyelmeztető, forgalomterelő fényhíd) megsemmisítése vagy megrongálása.
Btk. 194. §	Személyi szabadság megsértése (az előzőkkel összefüggésben)	Másnak a személyi szabadságtól való jogellenes megfosztása.

		<i>(Például: a gépkocsi vezetője az utas felszólítása ellenére nem áll meg.)</i>
Btk. 192. §	Emberkereskedelem és kényszermunka ³⁰ (az előzőkkel összefüggésben)	Más embernek az eladása, megvásárlása, elcserélése, ellenszolgáltatásként átadása, átvétele, vagy mindezek érdekében az érintett szállítása, elszállásolása, elrejtése, vagy másnak történő megszerzése.
Btk. 344. §	Biztonsági okmány hamisítása (az előzőkkel összefüggésben)	Külön jogszabályban (86/1996. (VI. 14.) Korm. rendelet) meghatározott belépésre jogosító hamis biztonsági okmány készítése, tartalmának meghamisítása, valamint hamis, hamisított vagy más nevére szóló valódi belépésre jogosító biztonsági okmányt felhasználása. <i>(Például: a légitölekedés védelmi, valamint biztonsági ellenőrzést végző személyek részére kiállított, a repülőtér szigorított védelmi területére belépésre jogosító okmány).</i>
Btk. 346. §	Okirattal visszaélés (az előzőkkel összefüggésben)	Olyan valódi közokiratnak vagy közokiratoknak a mástól, annak beleegyezése nélküli jogtalan megszerzése, megsemmisítése, megrongálása, elvétele vagy a jogosult elöl való jogtalan eltitkolása, amely nem vagy nem kizárólag az elkövető sajátja. <i>(Például: illegális migránsok okmányainak kényszerű elvétele).</i>
Btk. 355. §	Családi kapcsolatok létesítésével visszaélés (az előzőkkel összefüggésben)	18. életévét betöltött személy által, anyagi haszonszerzés céljából, kizárólag tartózkodási jogosultságot igazoló okmány kiadása érdekében családi kapcsolat létesítése, vagy az apaságot megállapító teljes hatályú elismerő nyilatkozathoz hozzájárulás.
Btk. 356. §	Harmadik országbeli állampolgár jogellenes foglalkoztatása (az előzőkkel összefüggésben)	Munkavégzési célból kiadott engedéllyel nem rendelkező harmadik országbeli állampolgár rendszeres, vagy tartós, illetve jelentős számú (min. 5 fő) harmadik országbeli állampolgárt egyidejű foglalkoztatása. <i>(Jogellenes foglalkoztatás esetén az idegenrendészeti hatóság által a munkáltatóval vagy fogadó szervezettel szemben közrendvédelmi bírság kiszabásának is helye van.)</i>
Szabs. 204. §	Tiltott határátlépés (illetve annak kísérlete)	Magyarország államhatárának engedély nélküli vagy meg nem engedett módon történő átlépése.

³⁰ A törvényi tényállást a 2020. évi V. törvény – 2020. július 1-jei hatállyal – módosította, a kényszermunka önálló tényállását megszüntette, a két tényállást pedig egybefoglalta.

		<i>(Például: érvényes úti okmány nélkül, lejárt vagy érvénytelen okmánnyal (EU-n belül is!), illetve a határforgalom-ellenőrzés megkerülésével).</i>
Szabs. §	208. Külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés	A külföldiek bejelentésére, jelentkezésére vagy az ország területén tartózkodására vonatkozó szabályok megszegése – ideértve azt az esetet is, ha a külföldi a kiutasító határozatban, illetve a bírói kiutasítás végrehajtásáról rendelkező végzésben meghatározott határnapot követő napig Magyarország területét nem hagyja el, attól függetlenül, hogy kitoloncolásra sor került-e.
Szabs. 168/A. §	Kötelező tartózkodás szabályainak megszegése	A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet időtartama alatt nem a vonatkozó törvényekben (Btátv. és Menedékjogi tv.) meghatározott kötelező tartózkodási hely kijelölésére vonatkozó hatósági döntésben kijelölt helyen való tartózkodás.

A fentiekkel összefüggésben fontos kihangsúlyozni, hogy a hivatkozott szervezeti norma mindössze azokat a jogsértéseket emeli ki, amelyek tipikusan összekapcsolódnak az illegális migrációval. Az ORFK utasításban, a nevesített jogsértések kapcsán használt „különösen” kifejezés is egyértelműen arra utal, hogy a felsorolás nem taxatív jellegű. Az imént részletezett, elsődleges jogsértések mellett tehát a mélységi ellenőrzések végrehajtása során, egyéb olyan jogellenes cselekményekre is figyelemmel kell lenni, amelyeket más jogszabályok utalnak a mélységi ellenőrzések felelősségi körébe (ún. **másodlagos jogsértések**). Mindez azért is kiemelten fontos, mert a tapasztalatok szerint, az illegális migrációban érintett elkövetők jelentős része, az embercsempészésen kívül más típusú bűncselekmények elkövetésében is részt vesz. Egy korábbi uniós elemzés szerint, a vizsgálatban szereplő embercsempészéssel gyanúsított személyek többek között kábítószer-kereskedelem (22%), emberkereskedelem (20%), vagyon elleni bűncselekmények (20%), illetve okirathamisítás (18%) elkövetésében is érintettek voltak (Europol – Interpol, 2016).

Az előző fejezetekben már hivatkozott komplex ellenőrző rendszerről szóló együttes miniszteri utasítás, az illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekményekkel szembeni hatósági együttműködés kapcsán az embercsempészek mellett utal a különböző termékek csempészeivel szembeni fellépésre is (8/2010. (II. 19.) IRM–SZMM–PM–KHEM együttes ut. 5. pont d) alpont). A gyakorlati tapasztalatok is azt jelzik, hogy a mélységi ellenőrzések alkalmával a magyar rendőrök gyakran fednek fel illegális, adózatlan jövedéki termék szállítmányokat – elsősorban dohánygyártmányokat (URL1; URL2).

Magyarország nemzeti drogstratégiája a mélységi ellenőrzésekre vonatkozóan szintén tartalmaz feladatszabást. A stratégia a hatóságok kínálatcsökkentő tevékenységével összefüggésben hangsúlyozza: „a fennmaradó schengeni külső határszakaszokon (ideértve a légi határt is) fokozni kell a kábítószer-bűnözéshez kapcsolódó csempészejellegű elkövetési magatartások elleni fellépést olyan integrált metodika révén, amelyben rendőrség bűnügyi és határrendészeti szolgálati ága, valamint a NAV is megfelelően együttműködik. Emellett, tekintettel a meglévő és tovább bővülő schengeni belső határszakaszokra, fokozni szükséges a vonatkozó mélységi ellenőrzési tevékenységet” (80/2013. (X. 16.) OGY hat. VII. 3. 1. pont). A rendőrség Drogellenes Stratégiája, a hatóság kábítószer-probléma kezelésével összefüggő főbb céljai körében szó szerint hivatkozza a mélységi ellenőrzések fokozására vonatkozó fenti rendelkezést (4/2014. (II. 21.) ORFK ut. 1.1. pont j) alpont). A mélységi ellenőrzések végrehajtása során tehát, a másodlagos jogsértések körében kiemelt figyelmet szükséges fordítani a kábítószer-csempész, illetve -kereskedői cselekmények felderítésére is.

Az embercsempészés alkalmával, a szállító járművek fedése érdekében az elkövetők esetenként hamis, hamisított rendszámot használnak (Szép, 2017). Ezekben az esetekben az egyedi azonosítójellel visszaélés bűncselekmény megállapításának van helye. Büntető anyagijogi értelemben a gépjárművek rendszáma, alvázszáma vagy motorszáma egyedi azonosító jelnek minősül. Az egyedi azonosítójelek eltávolítása, meghamisítása vagy jogellenes felhasználása tényállásszerű magatartás. Az azonosítójel meghamisítás alatt értendő különösen az eredeti jel utánzása vagy annak bármilyen elemében, formájában történő megváltoztatása, így például a számok átütésével, a gépjárműre hamis vagy más gépjármű forgalmi rendszámtáblájának felszerelésével (Karsai, 2023).

A gépjárművekkel összefüggésben kiemelendő továbbá, hogy az európai adatok szerint az embercsempészésben részt vevő szervezett bűnözői csoportok közül sokan vagyoneelleni bűncselekményekben, elsősorban lopott járművek csempészetében és kereskedelmében is érintettek (European Parliament, 2021). A vagyoneelleni bűncselekmények egyes formái így szintén a másodlagos jogsértések körébe tartozhatnak. Fontos, hogy a mélységi ellenőrzések során a járművek eredetiségének vizsgálatára, illetve a körözési nyilvántartásból történő lekérdezésére is sor kerüljön.

Végül mindenképp utalni szükséges az Rtv. intézkedési kötelezettséget előíró rendelkezésére, amely szerint „a rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot, a közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve ilyet a tudomására hoznak” (Rtv. 13. § (1) bek.). A törvény e rendelkezéséhez fűzött miniszteri indokolás felhívja a figyelmet, hogy a hivatalbóli eljárás kötelezettsége minden olyan körülmény esetén fennáll, amely rendőri beavatkozást igényel.

Ezekben az esetekben a rendőr a törvény előírásait követve önkéntes akaratelhatározás alapján jár el (Rtv. 13. §-hoz fűzött indokolás). A mélységi ellenőrzések során tehát a jogszabályok, belső normák által nevesített, az illegális migrációhoz kapcsolódó elsődleges vagy másodlagos jogsértéseken túl, a rendőr minden egyéb közrendet, közbiztonságot veszélyeztető körülmény esetén intézkedni köteles.

6.3.3.2. A rendőrségi mélységi ellenőrzés rendeltetése, eszközei: az alkalmazandó intézkedések

A mélységi ellenőrzés során alkalmazandó intézkedések kapcsán már a legelején szükséges felhívni a figyelmet egy félreértésre lehetőséget adó körülményre. A szolgálati szabályzat ugyanis a mélységi ellenőrzésre ún. „kompenzációs rendőri intézkedésként” hivatkozik (RSZSZ. 2. § 9. pont). A jogalkotó szóhasználata könnyen vezethet arra a téves jogértelmezésre, miszerint a mélységi ellenőrzés maga egy önálló rendőri intézkedés. A valóság azonban az, hogy a rendőrhatóság tagjai által alkalmazható egyes rendőri intézkedéseket az Rtv. határozza meg. A törvény jelenleg összesen harmincegy intézkedést nevesít, amelyek között azonban a mélységi ellenőrzés nem szerepel, következésképp az nem is értelmezhető önálló rendőri intézkedésként. Az „intézkedés” kifejezés ehelyütt mindössze a korábban említett biztonsági deficitet kiegyenlítő cselekvések (intézkedések) leírására szolgál. A napi gyakorlatban a mélységi ellenőrzés végrehajtása tehát nem egyetlen, önálló intézkedés formájában, hanem mindazon rendőri intézkedések együttes alkalmazásával történik, amelyek közvetlen módon szolgálják a mélységi ellenőrzés céljának elérését. A mélységi ellenőrzés keretében alkalmazható tipikus rendőri intézkedések körét, s ezek relevanciáját a 6. ábra mutatja be.

6. ábra: A mélységi ellenőrzés során alkalmazott tipikus rendőri intézkedések (Forrás: saját szerkesztés)

Hivatkozás	Rendőri intézkedés	Intézkedés mélységi ellenőrzési relevanciája
Rtv. 29. § (1) bek. a) pont; RSZSZ. 25. § (1b) pont	Igazoltatás	tartózkodás jogszerűségének, illetve a hatályban lévő elfogatóparancs, őrizeti elrendelés vagy körözés tényének megállapítása;
Rtv. 29. § (6) bek.	Igazoltatás (jármű átvizsgálása)	közrendet, a közbiztonságot fenyegető veszély elhárítása, bűncselekmény vagy szabálysértés gyanúja miatt jármű átvizsgálása megbújt személy, illetve rejtkehely feltalálására;

Rtv. 30. § (3) bek.	Fokozott ellenőrzés, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása	az illegális migráció megakadályozása, idegenrendészeti feladatok végrehajtása miatt elrendelt fokozott ellenőrzés keretében ruházat, jármű átvizsgálása;
Rtv. 32. §	Felvilágosítás kérés	illegális migráció és azzal kapcsolatos jogsértésekkel összefüggésben felvilágosítás kérése, kérdések tisztázása;
Rtv. 33. § (1) bek. f) pont	Elfogás és előállítás	az ország területén jogellenesen tartózkodó személy elfogása és előállítása céljából;
Rtv. 38. § (1) bek.	Közbiztonsági őrizet	ismeretlen személyazonosságú személy közbiztonsági őrizetbe vétele a személyazonosság megállapítása céljából;
Rtv. 39. § (1) bek. j) pont	Intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen	magánlakásba történő behatolás az ország területén jogellenesen tartózkodó személy előállítása céljából;
Rtv. 46/C. §	A Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett rejtett ellenőrzésre irányuló figyelmeztető jelzés végrehajtása	Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény 1. mellékletében szereplő embercsempészség, emberkereskedelem, jogellenes tartózkodás elősegítése és az illegális migrációhoz kapcsolódó más súlyos bűncselekmény miatt elrendelt rejtett ellenőrzésre irányuló figyelmeztető jelzés végrehajtása keretében az Rtv. V. fejezetében szereplő bármely intézkedés foganatosítása;
Rtv. 46/D. §	Közös műveletek	a határokon átnyúló bűnözés, valamint az illegális migráció elleni küzdelemre irányuló közös művelet végrehajtása, közös járőrözés folytatása;
Rtv. 46/H. §	A Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett célzott ellenőrzésre irányuló figyelmeztető jelzés végrehajtása	tartózkodás jogszerűségének megállapítására irányuló igazoltatás során az igazoltatott személy és a bemutatott okmányok SIS rendszerben történő ellenőrzése eredményeként az Rtv. V. fejezetében szereplő bármely intézkedés foganatosítása;
Rtv. 45. § (1)	Közlekedésrendészeti intézkedés	embercsempészség elkövetésére, az illegális határátlépők tovább szállítására használt ún. „kulcsos autók” közterületeken való szabálytalan elhelyezése esetén annak elszállítására való intézkedés;
Rtv. 42. § (1) bek.	Képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítése	illegális migráció és azzal kapcsolatos jogsértésekkel összefüggésben kép-, hang- és videófelvétel készítése;

Rtv. 43. §	A helyszín biztosítása	illegális migráció és azzal kapcsolatos bűncselekmények, szabálysértések helyszínének biztosítása.
------------	------------------------	--

Az Rtv. hatályos rendelkezései szerint, a rendőr minden intézkedés megkezdése előtt – ha az a rendőri intézkedés eredményességét veszélyezteti, akkor az intézkedés befejezésekor – köteles az intézkedés tényét és célját közölni (Rtv. 20. § (2) bek.). A Kúria egy korábbi közigazgatási elvi határozatában rámutatott arra, hogy a törvénynek az a rendelkezése, amely előírja az intézkedés konkrét céljának megjelölését, garanciális értékkel bír, ugyanis ennek hiányában bármikor bárkit zaklatásszerűen intézkedés alá lehetne vonni (28/2014. KEH). A mélységi ellenőrzés keretében alkalmazott rendőri intézkedések esetében a cél az illegális migráció, illetve az azzal összefüggő jogsértések felderítése, megakadályozása. Ennek érdekében viszont az egyes rendőri intézkedések alkalmazására célzottan, sajátos szempontok figyelembevételével kerül sor. A mélységi ellenőrzés keretében végrehajtott járőrszolgálati tevékenységet tartalmát illetően végsősoron ez különbözteti meg más típusú járőr szolgálati formáktól (például: közrendvédelmi járőrszolgálat). A mélységi ellenőrzés során végrehajtott intézkedéseknek így különösen ki kell terjednie a következőkre:

- a külföldiek beutazásához, illetve jogszerű tartózkodásának igazolásához szükséges okmányok meglétének, eredetiségének, érvényességének vizsgálatára (különösen: úti okmányok,³¹ úti okmányban szereplő bejegyzések, bélyegzőlenyomatok, tartózkodási engedély, vízum);
- a tartózkodás jogszerűségének megállapítására, illetve arra – ha szükséges –, hogy az intézkedés alá vont személy rendelkezik-e időben és területileg érvényes vízummal, nem tartózkodta-e túl a megengedett tartózkodási időt, vagy nem vonatkoznak-e rá területi korlátozások (például: kishatárforgalmi engedély);
- a belső határok átlépéséhez, a továbbutazáshoz szükséges feltételek vizsgálatára, amennyiben a körülmények ilyen szándékot valószínűsítenek;
- a külföldiekre vonatkozó bejelentési, jelentkezési, vagy az ország területén való tartózkodásra vonatkozó egyéb szabályok megtartásának, megszegésének ellenőrzésére;

³¹ a tagállamok által elismert, a külső határok átlépésére jogosító (1) harmadik országok és területi egységek által kiállított, (2) a tagállamok és a Schengeni Egyezményhez társult államok által kiállított, valamint (3) nemzetközi szervezetek és a nemzetközi jog hatálya alá tartozó egyéb szervek által kiállított úti okmányok listáját – külön uniós jogszabály alapján (az Európai Parlament és a Tanács 1105/2011/EU határozata) – az Európai Bizottság állítja össze és közli (elismert úti okmányok listája: <https://www.consilium.europa.eu/prado/hu/prado-recognised-documents.html>).

- az iratok és okmányok birtoklására vagy magánál tartására vonatkozó kötelezettségek ellenőrzésére;
- a személy- és a tehergépjárművekben, az autóbuszokon a személyek és áruk elrejtésére alkalmas helyek felfedésére;
- a körözött személyek és járművek kiszűrésére;
- az embercsempészet kapcsán látókörbé került személyek ellenőrzésére;
- személytaxi-szolgáltatás igénybe vevőjeként igazoltatott illegális migránsok esetén vizsgálni kell a taxi vezetőjének szerepét. (A taxis elkövetési módszer észlelése esetén haladéktalanul meg kell tenni a szükséges intézkedéseket az útvonalkövetés végrehajtására, az embercsempészés gyanújának megerősítése, illetve kizárása érdekében);
- a közúti ellenőrzések során az „*útlevél utaztatás*” jelenségének felfedése érdekében a gépjárművek ellenőrzése, illetve a ruházat és a csomag átvizsgálások során kiemelt figyelmet kell fordítani a más nevére szóló jogellenesen birtokban tartott úti okmányok felfedésére;
- törekedni kell az elsődleges illegális migrációs jogellenes cselekményt elkövető személyek vonatkozásában a tiltott határátlépés helyének beazonosítására.
- vizsgálni kell az embercsempészés, közokirat-hamisítás és a jogellenes belföldi tartózkodás elősegítése bűncselekmények elkövetése gyanújának meglétét.

(36/2018. (VI. 27.) ORFK ut., 32., 35., 36. pont; 13/2017. (III. 24.) ORFK ut., 77. pont; Módszertani útmutató 2., 8. pont)

A jogsértések gyanúja esetén különös gondot kell fordítani azon intézkedések végrehajtására, amelyek lehetővé teszik a jogsértések tényének tisztázását, megerősítését, illetve későbbi bizonyítását. A jármű, csomag és ruházat átvizsgálással összefüggésben így például kutatni kell az intézkedés alá vont személyeknél lévő mobiltelefonokat, SIM kártyákat, okmányokat, az esetleges jogsértéssel összefüggő eszközöket, feljegyzéseket (például: GPS, éjjellátó, hívásblokkoló, rádió adó-vevő, autópálya matrica, tankolási, vásárlási bizonylatok). A helyszínbiztosítás keretében gondoskodni szükséges a feltételezett bűncselekmény, szabálysértés helyszínének lezárására, annak alapos átvizsgálására, az eldobott tárgyi bizonyítási eszközök felkutatására, az intézkedéssel érintett személyek (külföldiek és embercsempészéssel gyanúsítható személyek) elkülönítésére. A személyeknél lévő telefonokra érkező hívások, üzenetek adatainak (hívószám, időpont, tartalom) rögzítésére. Taxival történő feltételezett elkövetés esetén a taxióra által jelzett adatok (be- vagy kikapcsolt, kijelzett értékek) feljegyzésére (Módszertani útmutató, 8. pont).

A légiforgalomban, a schengeni belső légi járatokon utazók vonatkozásában végrehajtott mélységi ellenőrzések (36/2018. (VI. 27.) ORFK ut. 37. pont) során továbbá kiemelt jelentősége van a be- vagy továbbutazási feltételeket kijátszó elkövetési módszerek vizsgálatának, így különösen a beszállókártyák, a dokumentumcserék vagy a beszállítást megelőzően, másik járatra történő esetleges „átsorolások” ellenőrzésének. A hazai és európai tapasztalatok azt jelzik, hogy az embercsempészek gyakran hamis vagy hamisított úti okmányokkal segítik az illegális határátlépőket, akik a check-in, illetve a határforgalom-ellenőrzés során használják fel a hamis vagy hamisított dokumentumokat (Schloenhardt, 2019). Az illegális migránsokat az embercsempészek – főként Görögországból indulva – sok esetben a hamis útlevelel vagy személyazonosítóigazolvány helyett, az illegális határátlépőre hasonlító személy részére kiállított való úti okmánnyal és EU-s (például: német, svéd) tartózkodási engedéllyel látják el (Europol, 2019). A mélységi ellenőrzések során, így ezekre az ún. „személycserés” elkövetési magatartásokra is fokozottan figyelni kell.

7. ÖSSZEFOGLALÁS A RENDŐRSÉGI MÉLYSÉGI ELLENŐRZÉSHEZ

A rendőrhatóság által végzett mélységi ellenőrzés, jól látható módon sokkal komplexebb hatósági tevékenységet jelent, mint azt elsőre gondolnánk. A mélységi ellenőrzésre kifejezetten a kettősség jellemző: tartalmát tekintve egyértelműen a határrendészeti, megjelenésében viszont inkább a közrendvédelmi szolgálati ág tipikus vonásait hordozza.

A mélységi ellenőrzés sajátosságát ugyanakkor mégiscsak a közrendvédelmi és a határellenőrzési feladatoktól való különbözősége jelenti. Ez előbbitől egyértelműen megkülönbözteti a mélységi ellenőrzések alapvető rendeltetése. Míg a határrendészeti feladatokon belül – ahogy azt a korábbi fejezetekben részletesen tárgyaltuk – céljában, módjában és területi szabályaiban tér el a határforgalom-ellenőrzési és a határőrizeti (határellenőrzési) tevékenységtől (7. ábra).

7. ábra: a határellenőrzés és a mélységi ellenőrzés közötti különbségek a főbb szempontok alapján (Forrás: saját szerkesztés)

HATÁRELLENŐRZÉS		MÉLYSÉGI ELLENŐRZÉS
kizárólag külső határ határterülete	terület	az ország területén bárhol (kivéve külső határ határterülete)
folyamatos	ellenőrzési időszak	változó, időszakos
jogilag jól definiált (határterület, határátkelőhely, határátlépési pont)	ellenőrzés helye	konkrétan nem meghatározott
általános	ellenőrzés jellege	specifikus
minden állampolgár	ellenőrzéssel érintettek köre	külföldiek
jogilag kötött / korlátozott mérlegelési jogkör (részletes jogszabályi kötelezés)	jogalkalmazói döntés jellege	jogilag kevésbé kötött / széles mérlegelési jogkör (kockázatelemzés, szűrőpróbaszerű)
jogellenes határátlépés megakadályozása, határátlépés feltételeinek megállapítása	rendeltetése	tartózkodás jogszerűségének, a továbbutazás feltételeinek vizsgálata

A mélységi ellenőrzések hatékony végrehajtásához jelentős nemzeti és közösségi érdek fűződik, még ha mindez a napi gyakorlatban nem is feltétlen tükröződik. Fontos lenne, hogy a rendészeti képzés, illetve továbbképzés megfelelő alapot biztosítson a mélységi ellenőrzések hatékony végrehajtásához. Magyarország nemzeti integrált határigazgatási stratégiája ezzel összefüggésben rögzíti: „A határrendészeti képzés túlmutat a határrendészeti szolgálati ágon. A négylépcsős belépés-ellenőrzési modell azt igényli, hogy az integrált határigazgatásban érintett minden szervezet rendelkezzen a szükséges határrendészeti ismerettel, amellyel képes a modell elemeként működni [...] A határrendészeti képzés kedvezményezettjeivé kell tenni az ország schengeni külsőhatár határterületén kívül az illegális migráció és az árucsempészet elleni fellépésben érintett rendőri állományt” (NIHS 15. fejezet; 73. pont).

Egy korábbi, a Határőrség és rendőrség integrációját követően publikált tanulmány szerint: „a rendőrkapitányságok »reagáló« rendészeti jellegére tekintettel a határrendészettől eltérően kevésbé jellemző a megelőző jellegű járőrtevékenység, és ezek során is a külföldiek ellenőrzése háttérbe szorul. Ennek egyik oka a volt rendőri állomány nyelvismereti hiányossága, illetve a korábban már említett ismerethiányra vezethető vissza (Bózsing, 2009, 68). A mélységi ellenőrzés a rendőri tevékenységnek tipikusan az a területe, amelynél a képzés, illetve a széleskörű szakmai felkészültségnek nélkülözhetetlen szerepe van már az alapvető feladatok ellátásában is. Az elkövetők magatartása pedig azonnal rezonál a nem kellően felkészült és hatékony hatósági végrehajtásra. Egy másik 2009-ben megjelent tanulmány például a korabeli tapasztalatok kapcsán megjegyzi, hogy a zöldhatáron az ország területére bejutott és elfogott harmadik országbeli személyeknél egyre többször fednek fel hamisított okmányokat. A szerző ez a jelenséget a következő indokkal magyarázza: „[...] bejön a zöldhatáron, és már a belső ellenőrzést, mélységi ellenőrzést akarja azzal megúszni, hogy a zsebében ott van egy hamis román személyi igazolvány, egy bolgár személyi igazolvány, vagy egy hamisított schengeni tartózkodási engedéllyel ellátott útlevelel. Tudja, hogy a határátkelőhelyen ezzel nem tud bejutni, átjön a zöldhatáron, majd a tartózkodását már a hamisított okmánnyal próbálja meg a schengeni területen igazolni” (Kovács, 2009, 81).

Természetes, hogy az ellátott feladatok jellege, a mindennapi tapasztalatok okán a határellenőrzési szolgálatot teljesítők bizonyos fokig mindig is gyakorlottabbak lesznek az illegális migrációval kapcsolatos jogsértések felismerésében, illetve kezelésében. Az EU-ban alkalmazott kompenzációs intézkedések lényegéből ugyanakkor az az egyértelmű elvárás származik, hogy a rendőrhatalóság tagjainak felkészültségében, ismereteiben lehetőség szerint ne legyenek olyan szintű minőségbeli különbségek, amelyek elkövetők számára azt üzenik, hogy a külső határon átjutva már nincs további félnivalójuk.

8. A PÉNZÜGYŐRI MÉLYSÉGI ELLENŐRZÉS

A NAV pénzügyőreinek mélységi ellenőrzési tevékenysége kapcsán mindenekelőtt utalnunk kell arra, hogy a vámhatóság e feladatait teljesen más természetű szabályozás jellemzi, mint a rendőrségi mélységi ellenőrzéseket. Ezzel együtt, a könnyebb átláthatóság érdekében arra törekszem, hogy a pénzügyőri mélységi ellenőrzés szabályait és gyakorlatát lehetőség szerint ugyanazon szempontok alapján elemezzük, mint azt a rendőrségi tevékenység kapcsán tettük.

8.1. A pénzügyőri mélységi ellenőrzés jogi fogalmának meghatározása

A rendszerváltás után, a vámhatósági szervezet tevékenységéről is rendelkező korábbi vámtörvény³² számos olyan hatósági feladatot írt elő, amelyek jellegüknél fogva többnyire az ország belterületén valósultak meg. Ilyenek voltak különösen, a jogszabályban meghatározott pénzügyi (vám- és deviza, adó- és jövedéki) szabálysértések megelőzését, felderítését, valamennyi jövedéki tevékenység ellenőrzését szolgáló, vagy a hatóság tagjai által észlelt bűncselekményekkel kapcsolatos halaszthatatlan nyomozati feladatok ellátása (1995. évi C. tv. 174. §). 1996-ban a VP szervezetén belül létrehozásra került egy központi járőrszolgálati szervezeti egység is, amelynek hatáskörébe elsősorban az ország belterületén felmerülő feladatok kerültek (156/1996. (X. 22.) Korm. rendelet). Ennek ellenére a mélységi ellenőrzés kifejezést sem a törvény, sem annak végrehajtási rendelete nem tartalmazta.

A jogszabályi definíció először 2004-ben, a VP önálló jogállási törvényében jelent meg. A jogszabály értelmező rendelkezése szerint: *„mélységi ellenőrzés, a Vám- és Pénzügyőrségnek jogszabályban meghatározott ellenőrzési kötelezettségei és jogosultságai végrehajtásának mozgó egységekkel megvalósított formája, melyet a Magyar Köztársaság államterületének külön jogszabályban meghatározott részén végzi el”* (VP tv. 30. §).

2010 nyarán a kormányzat arról hozott döntést, hogy a VP, valamint az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) szervezeti integrációjával egy új, az állami adó- és vámhatósági feladatokért egyaránt felelős szervet hoz létre. Ennek eredményeként jött létre a NAV 2011. január 1-jén (Magasvári, 2021). Az új állami szerv jogállási törvénye a vámhatóság rendészeti és igazgatási feladatai körében, a következők szerint utalt mélységi ellenőrzésre: *„[a NAV] jogszabályban meghatározott ellenőrzési kötelezettségeinek és jogosultságainak végrehajtása egyik formájaként mozgó egységekkel végzi Magyarország területén – az EU külső*

³² 1995. évi C. törvény, a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról

határán működő határátkelőhelyek kivételével – a mélységi ellenőrzési tevékenységet” (NAV tv. 13. § (8) bek. e) pont). A törvényalkotó szakított a korábbi gyakorlatával, s az új jogszabályban külön értelmező rendelkezés helyett, tulajdonképp a feladat meghatározásában fejt ki a mélységi ellenőrzés jogi tartalmát. A mélységi ellenőrzésre vonatkozó egyéb részletszabályokat ugyanakkor nem hoztak.

2014-ben aztán a NAV központi irányítási szerve, belső normában rendelkezett a rendészeti feladatokat ellátó járőregységek tevékenységéről, amely egyebek mellett egy funkcionális definíciót is tartalmazott a mélységi ellenőrzésre vonatkozóan. A szervezeti szabályzó a mélységi ellenőrzési tevékenység tartalmát a következők szerint határozta meg:

- „közutak mentén folytatott ellenőrzés;
 - o *a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény és a gépjármű adóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény alapján végezhető ellenőrzések;*
 - o *autópályán folytatott ellenőrzések;*
- *közterületek ellenőrzése;*
- *zöldhatár és külterületek ellenőrzése;*
- *közérdekű bejelentések kivizsgálása.*” (5035/2014/RFO körlevél)

A szabályzó rögzítette továbbá, hogy a külső határon működő határkirendeltségek ellenőrzési tevékenységének megerősítése, a fémkereskedelmi tevékenység ellenőrzése, valamint az országhatárt átlépő hulladékszállítással kapcsolatos, a vámhatóság hatáskörébe utalt feladatok végrehajtása nem minősül mélységi ellenőrzésnek. A hivatkozott normát 2020-ban a NAV elnöke által, a járőrtevékenység általános szabályairól szóló szabályzat hatályon kívül helyezte. Új értelmező rendelkezést viszont ez a szabályzó már nem tartalmazott a mélységi ellenőrzés kapcsán, mindössze a járőrtevékenység egy feladataként hivatkozik arra (2070/2020/VEZ szabályzat).

A NAV pénzügyőrei által végrehajtott mélységi ellenőrzésnek tehát nincs egyértelmű, részletes jogi definíciója. A vámhatóság 2023-ra vonatkozó ellenőrzési terve a rendészeti szakterület ellenőrzéseinek fő irányai kapcsán tartalmaz egy definíciószerű leírást, amely szerint: „A NAV rendészeti jogköréhez kapcsolódó ellenőrzési feladatait végző szervei az Európai Unió magyarországi külső határszakaszán működő határátkelőhelyeken, illetve mélységi ellenőrzés keretében az egész ország területén, olyan átfogó ellenőrzési tevékenységet folytatnak, melynek célja minden olyan jogellenes cselekmény felderítése, amely veszélyezteteti az Európai Unió állampolgárainak biztonságát, a gazdaság tisztességes szereplőinek pénzügyi stabilitását, továbbá az előírányzott nemzeti és a közösségi bevételek teljesülését” (NAV, 2023a, 5). A hivatkozott értelmezésnek azonban két fontos hiányossága van: egyrészt túl általános, s ennek mentén

egyértelműen nem is definiálható a mélységi ellenőrzési tevékenység; másrészt pedig az ellenőrzési terv nem minősül jogforrásának, így az abban foglaltak nem tekinthetők jogérvényű értelmezésnek.

A pénzügyőri mélységi ellenőrzés jogi fogalma kapcsán tehát kizárólag a hatályos NAV törvény rendelkezéseit hívhatjuk elő, amely szerint a mélységi ellenőrzési tevékenység, a NAV jogszabályi kötelezettségei és jogosultságai végrehajtásának egyik formája, amelyet mozgó egységekkel végez – az EU külső határán működő határátkelőhelyek kivételével – Magyarország területén (NAV tv. 13. § (8) bek. e) pont).

8.2. A pénzügyőri mélységi ellenőrzésre vonatkozó szervezeti szabályok

A NAV tv. hatálybalépése óta rögzíti, hogy a vámhatóságnak a határátkelőhelyeken végzett feladatait ellátó, a bűnüldözési, bűnmegelőzési, a szabálysértési, a vám- és jövedéki ellenőrzési, valamint a mélységi ellenőrzéseket végző pénzügyőrök rendvédelmi tevékenységet folytatnak, s így egyenruha és szolgálati fegyver viselésére jogosultak (NAV tv. 35. §). Ez a rendelkezés tulajdonképpen kijelöli a mélységi ellenőrzéssel kapcsolatos szervezeti szabályok elvi fővonalát. Ennek értelmében ugyanis a rendvédelmi feladatokat kizárólag a NAV azon szervei végezhetik, amelyek pénzügyőri állománnyal rendelkeznek.

A NAV szervezetéről szóló első miniszteri rendelet a mélységi ellenőrzési feladatok ellátására egyrészt a megyei (fővárosi) vám- és pénzügyőri igazgatóságokat, másrészt pedig a Bevetési Főigazgatóságot (később: Bevetési Igazgatóság, BEVIG) jelölte ki (273/2010. (XII. 9.) Korm. rend. 15. §, 24. §). 2015-ben a Kormány új rendeletet alkotott a NAV szerveinek feladatairól (NAV r.). A jogszabály a mélységi ellenőrzések végrehajtásának hatásköri szabályain azonban nem változtatott, s azt a megyei, illetve fővárosi igazgatóságok, valamint a BEVIG feladatkörében hagyta.

2021. január 01-jén jelentős szervezeti változások történtek, amely során a pénzügyőri állományon belül egy jól behatárolható, és munkaköre tekintetében részletesen körülírt állománycsoportot – ún. pénzügyőri munkakört betöltő pénzügyőr státuszú foglalkoztatott – hoztak létre. Az ezt megalapozó jogszabály indokolásában a törvényalkotó kifejti: a „*törvény célja, hogy kizárólag a tényleges, napi szinten egyenruha- és fegyverviselésre kötelezett állomány lásson el olyan feladatokat, amelyek kifejezetten indokolják ezen speciális pénzügyőri státusz meglétét*” (NAV Szj. tv.-hez fűzött általános indokolás). A jogviszonyt érintő változás egyben szervezeti átalakulást is hozott, amelynek eredményeként 2021. január 1-től a NAV tv. szerinti mélységi ellenőrzéseket a kormányrendelet a NAV BEVIG kizárólagos hatáskörébe utalja (NAV r. 90. § (2) bek. b) pont).

A nemzetközi víziközlekedés szempontjából meghatározó jelentőségű Duna mélységi ellenőrzése a NAV létrehozásától kezdve szintén a központi járőrszolgálati tevékenységet ellátó szerv kizárólagos feladatkörébe tartozott (273/2010. (XII. 9.) Korm. rend., 24. § (3) bek.; NAV r. 90. § (2) bek.). 2021-ben, a NAV r. módosításáról szóló rendelet ugyanakkor ezt a kizárólagossági szabályt már nem tartalmazta. Tekintettel arra, hogy 2021-ben a NAV járőrtevékenységet ellátó pénzügyőreinek teljes állománya a NAV BEVIG irányítása alá került, így különleges hatásköri és illetékességi szabályok megállapítására már nem volt szükség. Az ellenőrzésért felelős szerv ügyrendje azonban továbbra is rögzíti, hogy a NAV BEVIG a dunai hajózási forgalomban a Duna – EU külső vámhatárának nem minősülő – teljes magyarországi folyamszakaszán, valamint annak hajózható mellékágain végzi a mélységi ellenőrzést (BEVIG Ügyrend, 28.2. pont). Mindemellett a NAV BEVIG végzi a Tisza magyarországi szakaszán, valamint annak hajózható mellékágain közlekedő vízi járművek ellenőrzését is (BEVIG Ügyrend, 23.2. pont).

Sajátos helyzetben van a NAV Repülőtéri Igazgatósága (NAV REPIG), amely a nemzetközi légi személy- és áruforgalomban végzi vámhatósági feladatait. A korábban kialakult gyakorlat alapján a NAV REPIG pénzügyőrei által végrehajtott mélységi ellenőrzések – a rendőrhatalóság eljárásához hasonlóan – a vámunió országaiból érkező légi járatok vonatkozásában valósulnak meg. A belső, közösségi járatok csomagjainak vizsgálatára kockázatelemzés alapján kerül sor, míg a harmadik országból érkezőknél hagyományos vámellenőrzés történik (Somfai, 2012). A mélységi ellenőrzésekkel kapcsolatos feladatok a NAV REPIG 2024. június 1-től hatályos ügyrendi szabályozásában továbbra is megjelenik (2003/2024/385. szabályzat, NAV REPIG ügyrend). Az ügyrend, a NAV REPIG több szervezeti egysége feladatkörében rögzíti, hogy azok a külső határszakaszokon át lebonyolódó légi utasforgalom vámellenőrzése mellett, felelnek a belső határszakaszokon át lebonyolódó légi utasforgalom, illetve a postai forgalom mélységi ellenőrzésének végrehajtásáért (NAV REPIG Ügyrend, 12.1., 14.2. pont).

A teljesség kedvéért jegyzem meg, hogy a légiforgalomban végrehajtott mélységi ellenőrzések ilyen módon való szabályozása kollízióban áll a NAV r. kizárólagos hatásköri rendelkezéseivel. A kormányrendelet és az ügyrendi szabályozás közötti ellentét legfeljebb abban az esetben tekinthető látszólagosnak, ha a NAV REPIG tevékenysége körében nevesített „mélységi ellenőrzés” nem azonos a NAV tv. 13. § (8) bek. e) pontjában meghatározott mélységi ellenőrzéssel. Erre vonatkozó, a jogi kollíziót feloldó értelmező rendelkezést azonban sem a NAV r., sem pedig a NAV REPIG ügyrendje nem tartalmaz, így a szabályozások közötti ellentmondás valóságosnak tűnik.

8.3. A pénzügyőri mélységi ellenőrzés tartalmának és végrehajtásának jogi szabályai

Az előzőekben láthattuk, hogy a törvényalkotó a rendőrségihez hasonló, részletes jogi fogalmat a pénzügyőri mélységi ellenőrzések kapcsán nem alkotott. Ennek ellenére, a pénzügyőri mélységi ellenőrzés tartalmát, végrehajtásának szabályait, illetve módszereit, a kötet előző fejezeteihez hasonlóan három szempont alapján elemezzük. Nevezetesen a mélységi ellenőrzés (1) területi szabályait, (2) módját és kereteit, valamint (2) rendeltetését és eszközeit illető előírások mentén.

8.3.1. A pénzügyőri mélységi ellenőrzés területi szabályai

A Vám- és Pénzügyőrségről szóló törvényről készült javaslat eredetileg a következőket tartalmazta: „A Vám- és Pénzügyőrség rendészeti és igazgatási jogkörében végzi, mobil ellenőrző csoportok felállításával az Európai Unió (a továbbiakban: EU) külső és belső határai mentén harminc kilométeres körzeten belül a mélységi ellenőrzést” (T/6472. törvényjavaslat). A tervezetről folytatott általános parlamenti vita során azonban az ellenzéki frakció részéről módosító észrevétel érkezett a jogszabálytervezet hivatkozott pontjával kapcsolatban. A frakciók vezérszónoki hozzászólásaiban a Magyar Demokrata Fórum (MDF) képviselője kritikai élel jegyezte meg: „Az a véleményünk, érzésünk, hogy nem feltétlen kellene kötni a 30 kilométerhez, nem értjük, hogy miért kell feltétlen a 30 kilométerhez kötni, ezek mobil ellenőrző pontok. Ha én jól tudom, belső vámellenőrzések is bármikor lehetségesek, és ezzel volt szerencsém találkozni egész mélyen az országban, Németországban és Olaszországban történetesen, és nem is emlékszem, de jó messze voltam bármelyik határtól, nem hiszem, hogy 30 kilométer volt; vagy akkor nem egészen tisztázódott – bizonyosan csak számunkra – , hogy mit nevezünk akkor ezek után mobil ellenőrző csoportnak. Majd ezt szeretnénk tisztázni, hogy valóban kötött-e a 30 kilométeres határvonalhoz ez a korlátozás, mert akkor nem értjük, hogy a belső ellenőrzéseket, az ezen belüli ellenőrzéseket lehet-e egyáltalán megvalósítani, vagy milyen eszközzel lehet ezt megvalósítani” (Font Sándor, MDF).

Az ellenzéki javaslat nyomán, az eredetileg tervezett, a külső és belső határoktól számított 30 kilométeres területi szabályt végül még a törvény kihirdetése előtt törölték a tervezetből. A jogszabály hatálybalépésekor így már csak annyit tartalmazott, hogy a mélységi ellenőrzést mobil ellenőrző csoportok felállításával az EU külső és belső határai mentén kell végrehajtani (VP tv. 2. § (4) bek. d) pont). Ugyanezen törvény értelmező rendelkezése viszont már egy kissé másként fogalmazott. A mélységi ellenőrzés definícióját a VP tv. értelmező passzusa a következők szerint adta meg: „a Vám- és Pénzügyőrségnek jogszabályban meghatározott ellenőrzési kötelezettségei és jogosultságai végrehajtásának mozgó

egységekkel megvalósított formája, melyet a Magyar Köztársaság államterületének külön jogszabályban meghatározott részén végzi el” (VP tv. 30. § (1) bek. b) pont). A törvény területi szabályként tehát egyrészt a külső és belső határmenti területeket, másrészt a külön jogszabályban meghatározott helyeket rögzítette.

Később, a jogállási törvény végrehajtási rendelete egyértelműsítette a területi szabályokat azzal, hogy meghatározta a VP mely szervezetei és az ország melyik területén felelősek a mélységi ellenőrzés végrehajtásáért. A VP r. összesen tizenkét³³ megyeszékhelyi vámhivatalt jelölt ki, amelyek illetékessége a mélységi ellenőrzések tekintetében kiterjedt az adott megye teljes közigazgatási területére (VP r. 1. melléklet). A kijelölt megyéken kívül eső területek vonatkozásában – a VP Közép-Magyarországi Regionális Parancsnoksága és a VP Közép-Dunántúli Regionális Parancsnoksága illetékességi területén – pedig a jogszabály a mélységi ellenőrzéseket VP Központi Járőrszolgálati Parancsnoksága feladat és hatáskörébe utalta (VP r. 8. § d) pont). Ezzel a megoldással a jogalkotó a VP mélységi ellenőrzési tevékenységének helyeként gyakorlatilag az ország teljes területét kijelölte.

2010-ben a NAV tv. kidolgozásakor a törvényalkotó a mélységi ellenőrzéssel kapcsolatos területi szabályok megállapítását már nem utalta alsóbb szintű norma hatáskörébe. A törvény – jelenleg is hatályos állapota szerint – maga deklarálja, hogy a mélységi ellenőrzési tevékenységet Magyarország teljes területén végzi a NAV. Egyedüli kivételként az EU külső határán működő határátkelőhelyeket nevesíti (NAV tv. 13. § (8) bek. e) pont). Kiemelendő tehát, hogy a rendőrségi mélységi ellenőrzés területi szabályaival ellentétben, a pénzügyőri mélységi ellenőrzések tekintetében egyedül a vámhatárok határátkelőhelyeinek területe képez kivételt. A járőrszolgálati tevékenységről szóló belső norma ennek megfelelően rögzíti is, hogy „a schengeni hivatalos terminológiában megnevezett határátkelőhelyek közötti terepszakaszok”, vagyis az ún. zöldhatár a mélységi ellenőrzés helyszínének minősül (2070/2020/VEZ szabályzat, 5. pont).

A határátkelőhelyeken végzett pénzügyőri hatósági tevékenység továbbra is kizárólag vámellenőrzés lehet. Az UVK rendelkezése szerint az unió vámterülete és az e területen kívüli országok vagy területek között szállított áruk beléptetésével és kiléptetésével kapcsolatos vámjogszabályoknak és a más jogszabályoknak való megfelelést a vámhatóság vámellenőrzés keretében vizsgálja (UVK, 5. cikk). A közösségi vámszabályok végrehajtásáról szóló törvény pedig rögzíti, hogy a vámellenőrzésre vonatkozó szabályokat akkor is alkalmazni kell, ha egyébként a vámjogszabályokon kívül más jogszabály a vámhatóság vámigazgatási hatáskörébe

³³ Vámhivatal Győr, Vámhivatal Szombathely, Vámhivatal Zalaegerszeg, Vámhivatal Kaposvár, Vámhivatal Pécs, Vámhivatal Szeged, Vámhivatal Békéscsaba, Vámhivatal Kecskemét, Vámhivatal Debrecen, Vámhivatal Nyíregyháza, Vámhivatal Miskolc, Vámhivatal Salgótarján

utal árura vonatkozóan ellenőrzési feladatot (Vámtv., 108. § (1) bek.). Következésképp a határátkelőhelyeken nincs mód a vámellenőrzések mellőzésére.

8.3.2. A pénzügyőri mélységi ellenőrzés végrehajtásának módja és keretei

Az ellenőrzés végrehajtásának módjának és kereteinek vizsgálatakor, először is a mélységi ellenőrzést el kell határolnunk a pénzügyőrök NAV tv.-ben nevesített egyéb feladataitól.

A NAV tv. elsőként az állami adó- és vámhatóság feladatainak meghatározásakor tesz említést a mélységi ellenőrzésről, a rendészeti és igazgatási jogkörbe tartozó hatósági tevékenységek között. A jogszabály, a NAV adóigazgatási, vámigazgatási, jövedéki igazgatási, illetve bűnmegelőzési és bűnüldözési jogkörén kívüli, a rendészeti és igazgatási jogkörében végzett feladatai körében nevesíti még a vámhatóság hatáskörébe utalt szabálysértések felderítését, elbírálását, egyes személyi védelmi feladatokat, anyagi javak őrzését, fogvatartottak kísérését, a közúti áru- és személyszállításra vonatkozó egyes rendelkezések, valamint a gépjárműadóval kapcsolatos előírások betartását, a fémkereskedelmi hatósági feladatokat, a határon átnyúló készpénzforgalom és a közúti fuvarozásával összefüggő adókötelezettségek teljesítésének ellenőrzését (NAV tv. 13. § (8) bek.).

A törvény későbbi szakaszában a mélységi ellenőrzésre ismét hivatkozik a jogalkotó, mint a NAV rendvédelmi feladatainak egyikére. A jogszabály a pénzügyőrök rendvédelmi feladatai körében a következőket határozza meg: határátkelőhelyeken végzett feladatok, bűnüldözési és bűnmegelőzési, szabálysértési, vám- és jövedéki ellenőrzési, őrzésvédelmi, a hatósági, végrehajtási eljárási, az OLAF helyszíni ellenőrzései vagy vizsgálatai lefolytatásának támogatását biztosító, a mélységi ellenőrzési, valamint mindezen tevékenységek irányításával, felügyeletével és ellenőrzésével kapcsolatos feladatok (NAV tv. 35. § (1) bek.). E tevékenységek azok, amelyeket a törvény rendvédelmi feladatokként nevesít, s így azokat kizárólag a pénzügyőri státuszú foglalkoztatottak hajthatják végre.

A pénzügyőri mélységi ellenőrzés végrehajtását illető jogi keretekről tehát megállapítható, hogy az a NAV rendészeti és igazgatási jogkörében végzett rendvédelmi tevékenységének egyik formája. Miután sem a törvény, sem alacsonyabb szintű norma a mélységi ellenőrzés tartalmát illetően részletesebb szabályozást nem közöl, ezért a maradványelv alapján a mélységi ellenőrzés alatt kell érteni minden olyan mozgó egységgel (járőregységekkel) végrehajtott ellenőrzési tevékenységet, amely egyébként nem sorolható a NAV más rendvédelmi, illetve adóigazgatási, vámigazgatási, bűnmegelőzési és bűnüldözési, továbbá egyéb rendészeti és igazgatási jogkörében külön meghatározott feladatok közé.

8.3.2.1. Az ellenőrzés módja, keretei: az ellenőrzés helye és ideje

A pénzügyőri mélységi ellenőrzések esetében az ellenőrzés helyszíneiről sem jogszabály, sem a járőrtevékenységek általános szabályairól szóló belső norma (2070/2020/VEZ) nem rendelkezik részletesen. A törvényalkotó egy dolgot azonban egyértelműen kifejez, mégpedig, hogy a mélységi ellenőrzés végrehajtására mozgó egységek alkalmazásával kerül sor (NAV tv.13. § (8) bek. e) pont). Ebből az egyszerű megállapításból az ellenőrzés módjára, illetve helyszíneire vonatkozóan fontos következtetést vonhatunk le: nem minősül mélységi ellenőrzésnek a NAV minden olyan ellenőrzési tevékenysége, amely során a vámhatóság a jogszabályok betartásának vizsgálatát meghatározott szolgálati helyen, állandó jelenléttel végzi. Ilyen különösen nem tartozhatnak a mélységi ellenőrzés fogalma alá, a külső határátkelőhelyen végrehajtott vámellenőrzések, az Unió területére belépő, illetve az Unió területét elhagyó készpénzforgalom, vagy a fuvarozással kapcsolatos adókötelezettségek teljesítésének ellenőrzése, a belterületi vámudvarokban végzett vámellenőrzés, a Jöt. alapján folyamatos jelenléttel és vizsgálattal végrehajtott jövedéki ellenőrzés, a tengelysúly- és össztömegmérő állomásokon végzett állandó hatósági vizsgálatok, továbbá minden a NAV igazgatóságain, hivatalos helyein végzett fizikai vagy adminisztratív jellegű hatósági ellenőrzési tevékenység.

A hatályos jogszabályok és belső normák azonban arra már nem adnak egyértelmű választ, hogy a mélységi ellenőrzések végrehajtására jellemzően milyen helyszíneken kerül sor. A korábban kiadott szakirányítói intézkedés még tartalmazott egyértelmű rendelkezéseket erre vonatkozóan (5035/2014/RFO körlevél 3., 8. pont). E szerint a mélységi ellenőrzések alapvetően három helyszínen valósulhattak meg: (1) közterületeken, (2) közutakon, valamint a (3) zöldhatárban és külterületeken. A mélységi ellenőrzés negyedik formájaként nevesítette továbbá a szabályzó a (4) közérdekű bejelentések kivizsgálását, valamint utalt (5) a nemzetközi légit forgalomban alkalmazott mélységi ellenőrzésekre is.

Az intézkedés részletesen kifejtette különböző ellenőrzési helyszínek tartalmát is. E szerint (1) a közterületek ellenőrzése kiterjedt a piacok, vásárok, vasúti- és autóbusz-pályaudvarok és egyéb területek, az azokról ki- illetve azokra behajtó, valamint az ott tartózkodó járművek, személyek és áruk vizsgálatára.³⁴ (2) A közúton végzett ellenőrzések helyszínei a közutak, illetve a közforgalom előtt el nem zárt területek voltak. (3) A zöldhatár és külterületek ellenőrzése pedig a települések

³⁴ Megjegyzendő, hogy ebben az esetben pontosabb volna a „közterületek, illetve a közforgalom számára nyitott egyéb területek” megfogalmazás. A piacok, vásárok vagy a pályaudvarok ugyanis nem tartoznak a közterület egyértelmű jogi kategóriájába alá, miután azok sok esetben magántulajdon képeznek és használatuk korlátozható.

közigazgatási területein kívüli területek, illetve az egyes közúti- és vasúti határátkelőhelyek közötti területek ellenőrzésével valósult meg. (4) Az intézkedés nevesítette a közérdekű bejelentések kivizsgálását is, amely viszont sokkal inkább a mélységi ellenőrzések formájaként, mintsem helyszíneként értelmezhető (5035/2014/RFO körlevél 3. pont). A közérdekű bejelentés ugyanis nem más, mint a hatóságok részére nyújtott egyfajta civil jogsegély, aminek lényege, hogy az állampolgárok a tudomásukra jutó olyan körülményre hívják fel a hatóság figyelmét, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Közérdekű bejelentés bármilyen, a NAV hatáskörébe tartozó jogsértéssel, mulasztással összefüggésben tehető. A közérdekű bejelentések kivizsgálása érdekében a pénzügyőrök közterületeken, gazdálkodók telephelyein, székhelyein vagy akár magánterületeken is végezhetnek ellenőrzést (Erdős, 2021a). (5) A norma rendelkezett továbbá arról, hogy a nemzetközi légit forgalom ellenőrzését lebonyolító NAV szervek esetében a mélységi ellenőrzéseket a tagállamok között közlekedő utasok és áruk szűrőpróbaszerű ellenőrzésével kell végrehajtani.

A hivatkozott belső normát 2020-ban hatályon kívül helyezte a NAV vezetője által, a járőrtevékenységek általános szabályairól kiadott intézkedés, amelyben viszont az ellenőrzési helyszínek részletesen már egyáltalán nincsenek szabályozva. Míg a légiközlekedésben résztvevők ellenőrzése kapcsán is csak arra utal a hatályos belső norma, hogy a tagállamok közötti viszonylatban közlekedő, érkező és induló utasok szűrőpróbaszerű ellenőrzését az érintett szervek járőrtevékenység keretében kötelesek végrehajtani (2070/2020/VEZ, 19. pont). Egyedül a NAV REPIG ügyrendi szabályzata használja a mélységi ellenőrzés kifejezést, amikor rögzíti, hogy a belső határszakaszon át lebonyolódó légi utas-, áru- és postai forgalom vizsgálatát mélységi ellenőrzés keretében végzik a kijelölt szervezeti egységek (NAV REPIG Ügyrend, 14.2. pont). Ebben az esetben viszont – ahogy korábban utaltunk rá – kisebb ellentmondás mutatkozik a belső norma és a NAV r. rendelkezései között. Egyértelmű normaszzerű szabályozás a mélységi ellenőrzés helyszínei vonatkozásában tehát jelenleg nincs. A NAV éves beszámolóinak mélységi ellenőrzési tevékenységről szóló fejezetei alapján legfeljebb következtethetünk arra, hogy a vámhatóság a mélységi ellenőrzési tevékenységét továbbra a közutakon, közterületeken, a közforgalom számára nyitott egyéb helyeken, valamint a zöldhatárban és külterületeken hajtja végre (lásd: NAV, 2018; NAV, 2019; NAV, 2020; NAV, 2021; NAV, 2022; NAV, 2023b; NAV, 2024; NAV, 2025).

Az ellenőrzési tevékenység idejére vonatkozóan szintén nem találunk olyan jogszabályi kötöttséget, mint a rendőrségi mélységi ellenőrzések esetében (helyszínenként legfeljebb két óra). A pénzügyőrök által azonos helyszínen történő mélységi ellenőrzések időtartamát csak az előzetesen kiadott szolgálati parancs

rögzíti, amely ideális esetben az ismert kockázati szempontokra alapít. Ennek az ellenőrzési tevékenységének a lényegét a kezdetektől fogva a mobilitás és kiszámíthatatlanság adta. Erre tekintettel a korábban hatályos szakirányítói intézkedés például a mélységi ellenőrzések végrehajtására mind mozgó egységek (mobil ellenőrzés), mind pedig EÁP (rögzített pont) kialakítása formájában lehetőséget adott (5035/2014/RFO körlevél 3. pont b) alpont). Az újonnan hatályba lépett belső norma az ellenőrzések effajta részleteiről már rendelkezik. A NAV gyakorlata ugyanakkor ebben a tekintetben semmit nem változott. A hatályos jogi környezetben a pénzügyőrök számára most is adott, hogy a közutakon végzett ellenőrzéseiket mozgásból vagy álló helyben egyaránt végrehajthassák (Erdős, 2022).

8.3.2.2. A végrehajtás módja, keretei: az ellenőrzés joghoz kötöttsége és a kockázatelemzés

Főszabályként kijelenthető, hogy a NAV minden szakterületének ellenőrzési tevékenysége a kockázatok felmérésén és értékelésén alapul. Az elmúlt években a NAV olyan adatalapú mesterségesintelligencia-modelleket alakított ki, amelyek a korábbiaknál kétszer hatékonyabban képesek egyes anomáliák felderítésére. A szakterületeken átívelő, célzott, átfogó információbázison alapuló kiválasztás lehetővé teszi a csalárd adózókkal szembeni gyors, összehangolt fellépést, ezzel a csalások és visszaélések megelőzését (NAV, 2023b). A kockázatelemzésen alapuló kiválasztás az adóigazgatási, vám- és jövedéki igazgatási, valamint az egyéb rendészeti és hatósági ellenőrzések ellátásában egyaránt megjelenik.

Érdekességként megjegyzendő, hogy még a vámhatárokon zajló áruforgalom ellenőrzése sem tekinthető totális jellegűnek. Az Uniós Vámkódex ugyanis rögzíti: „*a nem véletlenszerű vámellenőrzéseknek elsősorban elektronikus adatfeldolgozási eljárásokat használó kockázatelemzésen kell alapulniuk.*” [...] „*A vámellenőrzéseket egy olyan közös kockázatkezelési keretrendszerben kell végrehajtani, amely a kockázattal kapcsolatos információk és a kockázatelemzési eredmények vámigazgatások közötti cseréjén alapul [...]*” (UVK 46. cikk (2)-(3) bek.). A határon történő belépést – ún. áruátengedést – követő vámellenőrzések alkalmával a hatóság az elmúlt években úgyszintén folyamatosan erősítette a specifikus kockázatelemzési tevékenységét, amelyhez felhasználja a hazai társhatóságoktól, a tagállami vámhatóságoktól érkező kockázati jelzéseket és a Bizottság által átadott, vagy saját adatbázisokban rendelkezésre álló adatokat (NAV, 2025).

A pénzügyőri mélységi ellenőrzés végrehajtása már a 2004-es uniós csatlakozás óta szintén a kockázatelemzésen, illetve a szűrőpróbaszerű kiválasztáson alapul

(Bencze, 2003). Ebben a tekintetben lényegi változás nem történt. A NAV járőrtevékenységének általános szabályairól szóló belső norma most is rögzíti, hogy a szolgálatot megelőzően tartott eligazítások során minden esetben fel kell hívni a pénzügyőrök figyelmét az eredményes ellenőrzésre történő kiválasztást elősegítő információkra, kockázati profilokra (2070/2020/VEZ., 32. pont). A rendőrségi mélységi ellenőrzés szabályozásával ellentétben viszont a pénzügyőri intézkedéseket megalapozó kockázati szempontokat a jogszabályok nem rögzítik. A pénzügyőri mélységi ellenőrzések során ezért a kiválasztást megalapozó kockázati szempontok kizárólag **(1) hatósági forrásból**, illetve **(2) egyéb forrásból** származhatnak.

A **hatósági forrásból származó kockázati szempontok** körébe tartozik minden olyan információ, tény, adat, amelyek a vámhatóság hatáskörébe tartozó jogsértések konkrét elkövetésére, jellemzőire, tendenciájára vonatkozik. A mélységi ellenőrzés során alkalmazott kockázatértékelés alapjául szolgáló információk származhatnak részben a vámhatóság különböző szakterületeitől, szervezeti egységeitől (belső források), részben pedig más magyar és külföldi hatóságoktól (külső források) egyaránt.

A pénzügyőri mélységi ellenőrzés kapcsán közvetlen, belső információforrásként kell utalnunk többek között a NAV különböző szakterületeitől, a szakirányító szervektől, elektronikus rendszerekből, illetve a jogalkalmazást segítő szakmai anyagokból származó kockázati szempontokra.

A NAV kockázatelemző és -értékelő tevékenysége – a rendőrségi gyakorlathoz hasonlóan – többszintű. A kockázatelemzés egyrészt központi, másrészt területi (helyi) szinten valósul meg. A központi szervezeten (Központi Irányítás, NAV KI) belül kiemelt szerepe van e területen a Kockázatelemzési és Adattudományi Főosztálynak. A kockázatelemzés szakirányító szerveként e főosztály végzi többek között:

- a vármegyei (fővárosi) adó- és vámigazgatóságok, a Kiemelt Adó- és Vámigazgatóság, a REPIG, valamint a BEVIG kockázatelemzési tevékenységének szakszerű ellátásának felügyeletét és támogatását;
- javaslatokkal segíti az ellenőrzésre történő kiválasztási módszerek kidolgozását;
- ellátja a központi kockázatelemzési feladatokat, illetve koordinálja a központi kiválasztási tevékenységet;
- a kockázatok feltárása, értékelése érdekében általános és témaspecifikus elemzésekkel támogatja az adó- és vámszakmai (fő)osztályok, valamint a bűnügyi szakterület munkáját, az ellenőrzési célkitűzések kidolgozását;

- a központi szinten feltárt kockázatok, anomáliák alapján javaslatot tesz az adott területet irányító szakmai főosztályoknak konkrét intézkedések, ellenőrzések lefolytatására;
- elvégzi a feltárt adóelkerülésben vagy szervezett csalási láncban részt vevő adózók általánosítható jellemzőinek meghatározását, matematikai-statisztikai alapú kockázatbecslő és csalásfelderítő megoldásokat dolgoz ki a különböző kockázati területekre, adózói körökre (NAV SZMSZ, 2.2. pont).

A 2023-ban a NAV KI Rendészeti Főosztályán belül létrehozták a Röntgenképelemző és Felügyeleti Központot is, amely kifejezett rendeltetése a vámhatárokon szolgáló, valamint a mélységi ellenőrzéseket végrehajtó állomány támogatása. A központ feladata, hogy elemzőmunkájával gyorsabban és hatékonyabban azonosíthatók legyenek a potenciális kockázatok és illegális tevékenységek (NAV, 2024). Az elemző egység egyrészt a határátkelőhelyeken belépő járműveket érintően valós időben vizsgálja az elkészült röntgenfelvételeket. Másrészt, utólagos elemzést is végez, amely eredményeként kockázati profilokat és konkrét jelzéseket küld a mélységi ellenőrzést végrehajtó szervezeti egységek számára (lásd: URL3).

A központi szerv mellett fontos kockázatelemzési feladatok hárulnak a területi szervekre, így a mélységi ellenőrzések végrehajtásáért felelős BEVIG-re is (NAV SZMSZ, 11. § d) pont). A NAV BEVIG ügyrendi szabályzata, a szervezeten belül, a Brevetés-tervezési Osztály tevékenységi körében nevesíti többek között:

- feladatkörében végzi az ország területén elhelyezkedő közterületek, piacok, vásárok helyszíni kockázatelemzését, a keletkező adatok alapján javaslatot tesz konkrét ellenőrzések lefolytatására;
- az ellenőrzési hatékonyság fokozása érdekében a felderítést támogató informatikai rendszerekből és adatbázisokból nyert, valamint a területi szinten keletkező adatok elemzése alapján javaslatot tesz konkrét ellenőrzések lefolytatására;
- aktualizálja a bünyügyi szempontból frekvenciált területekről rendelkezésre álló információkat, figyelemmel kíséri és regisztrálja az újszerű elkövetési magatartásokat és módszereket, kidolgozza az ellenük alkalmazható hatékony intézkedéseket;
- előkészíti a közös akciókat, illetve kapcsolatot tart más hatóságok ellenőrzési apparátusával (BEVIG Ügyrend, 17. pont)

A belső hatósági források tekintetében kiemelt jelentősége van a NAV bünyügyi szakterületének. A NAV tv. rögzíti ugyanis, hogy az állami adó- és vámhatóság bünymegelőzési és bünyüldözési jogkörében eljárva többek között „végzi a

bűncselekmények megelőzését, amelynek során figyelemmel kíséri Magyarország bűnügyi helyzetét, feltárja a bűncselekmények elkövetésének kockázatait, a bűncselekmények elkövetésére irányuló törekvéseket, továbbá megszerzi, elemzi, értékeli, ellenőrzi és továbbítja a bűnözéshez kapcsolódó, a bűncselekmények megelőzése, illetve megakadályozása céljából szükséges információkat” (NAV tv. 13. § (7) bek. aa) pont). A NAV bűnügyi szakterületétől származó információk részben konkrét helyszínek, járművek megjelölésével, részben az adatokból következtetett várható jogsértések helyét, módját, eszközeit illetően adnak támogatást a mélységi ellenőrzések tervezéséhez és végrehajtásához.

A NAV mindezek mellett, belső elektronikus rendszerében külön alkalmazást is üzemeltet, amely tartalmazza az ún. figyelőztetés alatt álló személyek, járművek körét. A járőrtevékenység általános szabályairól rendelkező norma rögzíti, hogy az eligazítások alkalmával a járőrök figyelmét minden esetben fel kell hívni az aktuális figyelőztetéseket tartalmazó alkalmazás használatára (2070/2020/VEZ, 31. pont).

A NAV mélységi ellenőrzési tevékenységének tervezését, a kockázati tényezők és szempontok beazonosítását segíthetik továbbá a más hazai rendvédelmi feladatokat ellátó szervektől származó információk is (külső hatósági források). E vonatkozásban kiemelt kapcsolati partnernek minősül a rendőrség. A területi szervek szintjén megvalósuló közvetlen jelzések mellett, jogszabály által dedikáltan jelenik meg az ORFK által vezetett, az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények felderítését szolgáló komplex ellenőrző rendszer. Ennek egyik legfontosabb funkciója, hogy az illegális migráción túl, gyűjtse, elemezze és értékelje a kapcsolódó jogellenes cselekmények – különösen a csempészet – tendenciáira, elkövetési módszereire vonatkozó információkat, s megossza azokat az érintett szervekkel (8/2010. (II. 19.) IRM–SZMM–PM–KHEM együttes ut. 14. pont). A NAV bűnmegelőzési, bűnfelderítési tevékenységéhez kapcsolódó kockázatelemzésben a rendőrségen kívül más hazai hatóságoknak is fontos szerepe van. Kiemelendő ezek közül a NIK, amely törvényi rendeltetésénél fogva Magyarország biztonsági, nemzetbiztonsági, terrorfenyegetettségi és bűnügyi helyzetével, konkrét kockázatokkal vagy bűncselekményekkel kapcsolatos tájékoztatókat, kockázatelemzéseket készít az együttműködő szervek, így a NAV számára is (Nbtv. 8/A.§ (1) bek. c) pont). Úgynevezett utasadat-információs egységként a NIK végzi továbbá a légiutas-adat szolgáltatójától átvett utasadatokat elemzését is, amely eredményeként kiválasztási szempontokat és konkrét információkat szolgáltat mind a rendőr-, mind pedig a vámhatósági ellenőrzésekhez.

A külső hatósági forrású kockázati szempontok közé tartoznak a külföldi hatóságoktól, intézményektől származó információk is, amelyek a mélységi ellenőrzések során a hatékony kiválasztást és felderítést segítik. Az Európai Tanács

és az Európai Bizottság irányítása, felügyelete alatt működő munkacsoportok (Vámegyütműködési Munkacsoport, Vámunió Munkacsoport), szervezetek (DG TAXUD) például nem csak információk átadásával, hanem célzott műveletek, akciók szervezésével is támogatja a NAV mélységi ellenőrző tevékenységét. Emellett, az elmúlt évek során, a DG TAXUD által felügyelt EU Szárazföldi Külső Határok Vám Szakértői Csoport (CELBET) szervezésében több olyan speciális képzés is zajlott, amelynek kifejezett célja az európai vámhatóságok által a belterületen, illetve a vámhatárokon azonosított kockázati profilok, elkövetési és felderítési módszerek bemutatása, a végrehajtó állomány felkészítése volt. Ilyenek voltak különösen: a „Kockázatelemzés – hamis okmányok”, a „Röntgenfelvételek elemzése”, a „Buszok átvizsgálása” és a „Vámellenőrzés menete” témakörben szervezett képzések (NAV, 2022).

Az **egyéb, nem hatósági forrásból származó kockázati tényezők** közé sorolhatjuk azokat az információkat, tényeket, adatokat, amelyek a NAV hatáskörébe tartozó jogsértések tendenciáit, természetét, módszereit mutatja be, vagy azok felderítését támogatják. A kockázati szempontok forrásai lehetnek különösen a témával foglalkozó hazai vagy nemzetközi szakmai szervezetek, kutatók, kutatóintézmények, illetve az általuk publikált elemzések és értékelések (lásd: Erdős, 2021b; Kemp & Galemba, 2020; WCO, 2024).

A rendőrségi gyakorlathoz hasonlóan, a mélységi ellenőrzési tevékenység során alkalmazott kockázati profilok felépítésének fontos forrásai lehetnek a lakosságtól érkező információk is. Az állampolgárok a Panasz tv. alapján – ahogy arra korábban utaltunk – nem csak a rendőrség, hanem a NAV irányába is bejelentést tehetnek, ha úgy vélik, hogy egy adott ügyben a vámhatóságnak van intézkedési feladata. A NAV korábbi adatai szerint, a bejelentések általában olyan tevékenységekre hívják fel a figyelmet, amelyek az arányos közteherviseléssel, különösen az adókötelezettségek teljesítésével, a munkaügyi szabálytalanságokkal, illetve a jövedéki előírások megszegésével kapcsolatosak (NAV, 2018). A pénzügyőrök elsősorban ez utóbbi, vagyis a jövedéki ügyek kivizsgálásában érintettek. A NAV BEVIG ügyrendi szabályzata szerint, az igazgatósághoz előterjesztett, illetve más szervtől áttett közérdekű bejelentések tekintetében a helyszíni kockázatelemzés elvégzésében, valamint a szakterületi intézkedések támogatásában szükség esetén a Bevetés-tervezési Osztály működik közre (BEVIG Ügyrend, 17. pont). Amennyiben tehát a bejelentés alapján megállapítható, hogy annak kivizsgálására mélységi ellenőrzés keretében szükséges helyszíni intézkedés végrehajtása, úgy az üggyel kapcsolatos kockázatelemzést előzetesen az igazgatóságon belül e kijelölt szervezeti egység végzi.

8.3.3. A pénzügyőri mélységi ellenőrzés rendeltetése és eszközei

A rendőrségi ellenőrzésekhez hasonlóan a következőkben megvizsgáljuk a pénzügyőri mélységi ellenőrzések rendeltetésével és eszközrendszerével kapcsolatos szabályokat is. Ennek keretében részletesen szó esik majd a mélységi ellenőrzéssel érintett jogsértések, valamint a hatóság tagjai által alkalmazható intézkedések köréről.

A téma elemzése során azonban már az első pillanatban nehézségbe ütközünk. A jogalkotó ugyanis sehol nem definiálja egyértelműen a pénzügyőri mélységi ellenőrzések célját. Mindössze annyit rögzít, hogy ez a vámhatóság jogszabályban meghatározott ellenőrzési kötelezettségei és jogosultságai végrehajtásának egyik formája (NAV tv. 13. § (8) bek. e) pont). Az ellenőrzési kötelezettségek és jogosultságok köre azonban nehezen megfogható kategória, miután a NAV hatásköri jegyzéke több mint 1200 különféle hatósági feladatot tartalmazott már korábban is (Magasvári, 2021). A felmerült kérdés tisztázásában segítséget nyújthat a NAV elnökének korábban hivatkozott ellenőrzési terve, amelyben találunk konkrétan tűnő célokat. Ez alapján az EU külső határszakaszain, illetve a mélységi ellenőrzések keretében végzett átfogó ellenőrzési tevékenység „*célja minden olyan jogellenes cselekmény felderítése, amely veszélyezteti az Európai Unió állampolgárainak biztonságát, a gazdaság tisztességes szereplőinek pénzügyi stabilitását, továbbá az előirányzott nemzeti és a közösségi bevételek teljesülését*” (NAV, 2023a). A NAV elnökének célmeghatározása részben a gazdaság és a költségvetés rendjének, részben az állampolgárok biztonságának védelmét tulajdonítja a mélységi ellenőrzések céljának.³⁵ Tartalmát tekintve ez a meghatározás szinte megegyezik magának a pénzügyi rendészetnek a társadalmi rendeltetésével, amely nem más, mint a közrendet és közbiztonságot elsősorban az államháztartáson keresztül, másodsorban egyéb módon fenyegető veszélyek elhárítása; a pénzügyi bűncselekmények felderítése, nyomozása (Erdős, 2022). A pénzügyőri mélységi ellenőrzés rendeltetésében így egyfajta kettősség mutatkozik: a költségvetés és a gazdaság rendjének, valamint az állampolgárok biztonságának védelme. Mindez persze érthető, hiszen a mélységi ellenőrzés – funkcióját tekintve – már a kezdetektől fogva magában foglalta a költségvetést és gazdaság tisztaságát közvetlenül sértő cselekmények (például: csempészet) mellett, a közrendet, közbiztonságot más módon fenyegető magatartások (például: közötte járművek, személyek) felderítését is (Bencze, 2003).

³⁵ A NAV hivatalos sajtó kommunikációiban tartalmilag ezzel egyező célmeghatározással találkozunk: „*a NAV pénzügyőrei rendészeti jogkörükből adódóan, mozgó egységekkel az egész ország területén végeznek mélységi ellenőrzéseket, melyek célja minden olyan jogellenes cselekmény felderítése, amely veszélyezteti az Európai Unió és tagállamai gazdaságának érdekét, állampolgárainak biztonságát*” (lásd: URL10, URL19).

A jogi és a szakmai források tartalmának szintetizálása nyomán megállapítható, hogy a **pénzügyőri mélységi ellenőrzések célja**, Magyarország és az EU költségvetésének, gazdasági rendjének, valamint az állampolgárok biztonságának védelme, egyrészt a NAV hatáskörébe tartozó bűncselekmények, szabálysértések és az egyéb jogot sértő cselekmények felderítése, másrészt a közrendet és a közbiztonságot egyéb módon fenyegető veszélyek megelőzése és elhárítása révén.

8.3.3.1. A pénzügyőri mélységi ellenőrzés rendeltetése, eszközei: a jogsértések köre

Nem csak az ellenőrzések célját, de azok tárgyát illetően sem biztosít olyan konkrétumokat a jogalkotó, mint a rendőrségi mélységi ellenőrzés esetében. A NAV tv. rendelkezése szerint a mélységi ellenőrzés a vámhatóság jogszabályban meghatározott ellenőrzési kötelezettségeiből és jogosultságaiból fakad. Arra vonatkozóan ugyanakkor nincs konkrét rendelkezés, hogy mely jogszabályok által előírt ellenőrzési kötelezettségek és jogosultságok tartoznak ebbe a körbe, s melyek nem. Mindebből az következik, hogy a mélységi ellenőrzés szempontjából minden jogszabályt relevánsnak kell tekinteni, ami a NAV számára ellenőrzési jogot vagy kötelezettséget teremt. Az elemzés során a nehézséget az jelenti, hogy a hatóság eljárási kötelezettségei és jogosultságai a közjog meglehetősen széles spektrumát átfogják. S nem csak a törvényalkotó, de még szervezeti norma sem ad semmilyen jogi iránymutatást arra vonatkozóan, hogy elsősorban milyen jogsértő cselekmények felderítését várná el a mélységi ellenőrzés keretében a pénzügyőröktől. Egzakt módon és a teljesség igényével tehát nem határozható meg, hogy a pénzügyőri mélységi ellenőrzések konkrétan mely jogellenes cselekmények megelőzését, illetve felderítését szolgálják. A vámhatóság tevékenységéről szóló korábbi éves jelentésből annyi kiderül azonban, hogy a NAV járőregységei mélységi ellenőrzési tevékenységüket végezve, ellenőrzéseik során hatáskörös és nem hatáskörös bűncselekményeket, szabálysértéseket, illetve egyéb törvénysértéseket (együtt: jogsértéseket) derítenek fel (NAV, 2019).

A mélységi ellenőrzéssel érintett jogsértések körének elemzés során támpontként szolgálhatnak tehát a jogellenes cselekményekkel kapcsolatos hatásköri szabályok. A hatáskörös és nem hatáskörös jogsértések közül pedig azoknak van nyilvánvaló jelentősége, amelyek elkövetése vagy felderítése tipikusan azokon a helyszíneken történik, ahol a pénzügyőrök mélységi ellenőrzést hajtanak végre. Mindezek alapján a következőkben a pénzügyőri mélységi ellenőrzéseket érintő **elsődleges jogsértések** közé soroljuk a NAV hatáskörébe tartozó azon jogellenes cselekményeket (bűncselekmény, szabálysértés, egyéb jogsértés), amelyek jellemzően közutakon, közterületeken vagy a zöldhatáron,

határterületeken nyilvánulnak meg, így azok felfedése a mélységi ellenőrzés során tipikusnak mondható.

A pénzügyőri mélységi ellenőrzés tárgyát képező elsődleges jogsértések körében kiemelt jelentősége van a kriminális cselekményeknek. Az elsődleges jogsértések bűncselekményi és szabálysértési tényállásait, illetve ezek tartalmát az 8. ábrában foglaljuk össze a vonatkozó jogi kommentárok és szakirodalom felhasználásával (Cserép, Fábíán & Rózsás, 2018; Herpai, 2008; Kármán et al., 2011; Karsai, 2023).

8. ábra: A pénzügyőri mélységi ellenőrzéseket érintő elsődleges szabálysértések és bűncselekmények tartalma (Forrás: saját szerkesztés)

Hivatkozás	Tényállás címe	Törvényi tényállás tartalma
Btk. 329. §	Haditechnikai termékkel vagy szolgáltatással visszaélés	Tiltott haditechnikai termékek (pl.: emberek kivégzésére alkalmas eszközök, a bűnüldöző hatóságok által fogva tartásra, tömegosztatásra, önvédelemre nem használható áruk) előállítása, megszerzése, felhasználása, tartása, átadás, forgalomba hozatala, az ország területére behozatala, onnan történő kivitele, vagy azon átszállítása. <i>[Elkövetési magatartás körébe tartozik még a kifejezetten katonai, nemzetbiztonsági, rendvédelmi, rendészeti célokra használatos haditechnikai termékek (pl.: fegyverek, lőszer, robbanószerk emberek fogva tartására, tömegosztatás céljára és önvédelmi célokra tervezett áruk stb.), engedély nélküli vagy az engedély keretein túlnyúló gyártása, forgalmazása, felhasználása is.]</i>
Btk. 330. §	Kettős felhasználású termékkel visszaélés	Az ún. kettős felhasználású termékek (azok a termékek, amelyek polgári és katonai célokra egyaránt felhasználhatók, beleértve szoftvereket, technológiákat) engedély nélkül vagy az engedély kereteit túllépve történő külkereskedelmi forgalomba hozatala, ideértve azoknak az Európai Unió vámterületén belüli átadását is.
Btk. 385. §	Szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértése	A szerzői jogról szóló törvény (Szt.) alapján fennálló szerzői vagy ahhoz kapcsolódó jogok – százezer forintot elérő vagyoni hátrányt okozó – megsértése. (Például: szerzői jogi védelem alatt álló rajzokat, ábrákat, figurákat tartalmazó termékek engedély nélküli felhasználása, ilyen termékek piacokon, vásárokon történő értékesítése, szállítása.)

Btk. 386. §	Védelmet biztosító műszaki intézkedés kijátszása	<p>A szerzői jogok védelmét biztosító hatásos műszaki intézkedés – haszonszerzés végett történő – megkerülése, illetve ehhez szükséges eszköz, terméke, számítástechnikai program, berendezés vagy felszerelés készítése, előállítása, átadása, hozzáférhetővé tétele, vagy forgalomba hozatala.</p> <p>(Például: a jogtiszta felhasználást biztosító védelmi megoldást hatástalanító különböző dekóderek, jelátalakítók, vagy jogsértő szoftverek futtatására alkalmas átalakított játékkonzolok piacokon, vásárokon való értékesítése, forgalomba hozatala.)</p>
Btk. 388. §	Iparjogvédelmi jogok megsértése	<p>Iparjogvédelmi oltalom alatt álló tárgyak – százezer forintot elérő vagyoni hátrányt okozó – utánzása, átvétele, vagy ilyen áru forgalomba hozatala, illetve forgalomba hozatal céljából történő megszerzése, tartása.</p> <p>[Például: szabadalmi (pl. találmány), formatervezésiminta-, földrajziárjelző- (pl. tokaji) vagy védjegyoltalom (pl. márkajel) alá tartozó áruk szállítása, értékesítése].</p>
Btk. 396. §	Költségvetési csalás	<p>Az állam, illetve az EU költségvetését megillető pénzek, kedvezmények – vagyoni hátrányt okozó – csalárd módon való megszerzése, megtartása, felhasználása, igénybevétele, vagy befizetési kötelezettség eltitkolása („adócsalás”).</p> <p>A Jöt.-ben megállapított feltétel hiányában vagy hatósági engedély nélkül jövedéki termék előállítása, megszerzése, tartása, forgalomba hozatala, vagy azzal való kereskedés, a költségvetésnek ötszázezer forintot meg nem haladó vagyoni hátrányt okozva.</p> <p>(Például: cigarettacsempészet, illegális alkoholgyártás, illegális alkoholtermékek értékesítése stb.).</p>
Btk. 398. §	Jövedékkel visszaélés elősegítése	<p>A Jöt.-ben meghatározott, jövedéki termék előállítására alkalmas berendezés, készülék, eszköz vagy alapanyag engedély nélkül vagy a jogszabály megszegésével történő előállítása, megszerzése, tartása, forgalomba hozatala. Valamint a forgalomba hozatalhoz szükséges zárjegy engedély nélküli vagy jogszabály megszegésével történő előállítása, megszerzése vagy tartása.</p>

		(Például: ásványolajtermék vagy az alkoholtermék előállítására alkalmas desztilláló berendezés, főzőüst, motorbenzin- vagy gázolajadalékként felhasználható ásványolajtermék, cukorcefre, szárított és fermentált dohány, szállítása, eladása. Jogellenesen gyártott zárjegyek szállítása, birtoklása).
Btk. 406. §	Versenytárs utánzása	Olyan áru engedély nélküli előállítása, vagy fogalomba hozatal céljából történő megszerzése, tartása, fogalomba hozatala, amely valamely másik piaci versenytárs termékéhez hasonló külsővel, csomagolással, jelöléssel vagy elnevezéssel láttak el (ha más bűncselekmény nem valósul meg, és az áru értéke a százezer forintot nem haladja meg). (Például: iparjogi és szerzői jogi oltalom alá nem tartozó, jellegzetes formájú, egyedi színvilágú, feliratú dobozban, zacskóban lévő termék, vagy 100%-os másolat, ún. replikák szállítása, piacokon, vásárokon történő értékesítése).
Btk. 342. §	Közokirat-hamisítás (az előzőkkel összefüggésben)	Hamis közokirat készítése, közokirat tartalmának meghamisítása, hamis, hamisított vagy más nevére szóló valódi közokiratot felhasználása, továbbá közreműködés abban, hogy jog vagy kötelezettség létezésére, megváltozására vagy megszűnésére vonatkozó valótlan adatot, tényt vagy nyilatkozatot foglaljanak közokiratba. (Például: csempészethez használt hamis személyazonosító okmány használata, haditechnikai áruk, illegális jövedéki termékek szállításának, birtoklásának jogszerűtlenségét leplező hatósági engedélyek meghamisítása)
Btk. 345. §	Hamis magánokirat felhasználása	Jog vagy kötelezettség létezésének, megváltozásának vagy megszűnésének bizonyítására szolgáló hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú magánokiratot felhasználása. (Például: illegális jövedéki termékek birtoklásának, szállításának jogszerűtlenségét leplező hamis adás-vételi szerződés felhasználása az ellenőrzés során).
Btk. 347. §	Egyedi azonosító jellel visszaélés	Egyedi azonosító jel eltávolítása vagy meghamisítása, illetve olyan dolog megszerzése, felhasználása, vagy olyan dologról való rendelkezés, amelynek egyedi azonosító jele

		hamis, hamisított, vagy amelynek egyedi azonosító jelét eltávolították.
		(Például: csempészetre, illegális termékek szállítására használt járművek rendszámának meghamisítása, járművek „klónozása”, EKÁER vagy útdíjköteles tehergépjárművek rendszámtáblájának mechanikus billentése).
Btk. 391. §	Bélyeghamisítás	Forgalomba hozatal vagy felhasználás céljából bélyeg utánczása vagy meghamisítása, továbbá hamis vagy meghamisított bélyeg megszerzése, az ország területére behozatala, onnan történő kivitele, vagy azon való átszállítása.
		(Például: hamis zárjegyek forgalomba hozatali céllal történő gyártása vagy szállítása).
Btk. 399. §	Pénzmosás	Büntetendő cselekményből származó vagyon eredetének, a vagyonon fennálló jog, a vagyon helyének, ezek változásának elfedés vagy elleplezése, amennyiben azt legalább ötvenezer forintot elérő értékre követik el.
		[Például: a más által elkövetett büntetendő cselekményből – a jövedéki vagy vámjogszabályok megsértéséből – származó vagyon (így illegális jövedéki termékek, csempészáru) megszerzése, rendelkezési jog beszerzése, megőrzése, elrejtése, kezelése, használata, felhasználása, átalakítása, átruházása, elidegenítésében közreműködés (orgazda jellegű pénzmosás)].
Szabs. 199/A. §	Gyógyszerrendészeti szabálysértés	Hamis, meghamisított vagy Magyarországon nem engedélyezett gyógyszer vagy állatgyógyászati készítmény indokolatlan mennyiséget el nem érő mennyiségben történő kínálása, átadása, megszerzése vagy tartása. Magyarországon orvosi rendelvényre kiadható gyógyszernek minősülő anyag, készítmény indokolatlan mennyiségben tartása. Gyógyszernek minősülő – ellenőrzött anyagot nem tartalmazó – anyag, készítmény jogosulatlan forgalomba hozása vagy azzal való kereskedés.
		(Például: olyan mennyiségű vényköteles gyógyszer birtoklása, amelyről egyértelmű, hogy nem konkrét beteg személyes szükségleteinek kielégítését célozza, vagy gyógyszer piacokon történő értékesítése).

Szabs. 209. §	Vámszabálysértés	Nem uniós áru vámellenőrzés alóli szándékos vagy gondatlan elvonása, továbbá valótlan nyilatkozat tétéle a vámtartozás, az egyéb terhek, illetve a biztosíték megállapítása vagy beszedése szempontjából lényeges körülmények tekintetében, ha a vagyoni hátrány a ötszázezer forintot nem haladja meg (kivéve gondatlanság esetén, ahol a vagyoni hátrány mértékére tekintet nélkül szabálysértés valósul meg).
		(Például: nem uniós árunak a járműben, csomagokban történő elrejtése).
Szabs. 210. §	Vámszabálysértés elkövetőjének segítése	A vámszabálysértés elkövetője számára segítség nyújtása, a vámszabálysértésből származó haszon elérésében való közreműködés, vagy az elkövetőnek a szabálysértési eljárás alóli mentesülésének elősegítése által.
		(Például: az áru értékére vonatkozó hamis dokumentumok készítése, quasi bűnpártolóként a bizonyítékok elrejtése, megsemmisítése vagy elkövető menekülésének segítése).
Szabs. 211. §	Vámorgazdaság	Vámszabálysértésből származó dolognak vagyoni haszon céljából való megszerzése, elrejtése, elidegenítése (értékre tekintet nélkül).
		(Például: csempészett cigaretta piacon történő megvásárlása).
Szabs. 231. §	Versenyhátrány utánpótlása	Lásd a bűncselekményi alakzatnál írtakat. A vagyoni hátrány a százezer forintot nem haladja meg.
Szabs. 238/A. §	Szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértése	Lásd a bűncselekményi alakzatnál írtakat. A vagyoni hátrány a százezer forintot nem haladja meg.
Szabs. 238/B. §	Iparjogvédelmi jogok megsértése	Lásd a bűncselekményi alakzatnál írtakat. A vagyoni hátrány a százezer forintot nem haladja meg.

A NAV hatáskörébe tartozó szabálysértések és bűncselekmények mellett a pénzügyőrök mélységi ellenőrzés keretében gyakran derítenek fel a vámhatóság feladatkörébe tartozó egyéb jogsértő cselekményeket is. A már hivatkozott bűncselekményeken és szabálysértéseken kívül az elsődleges jogsértések körében a pénzügyőrök különösen az alábbi területeken elkövetett törvénysértésekkel találkozhatnak:

- a közúti áru- és személyszállítás, a közúti közlekedés biztonsága, és a nemzetközi áruszállítás szabályainak megsértése;

- A közúti közlekedéshez, áru- és személyszállításához kapcsolódó adóügyi jogszabályok megsértése;
- a fémkereskedelmi törvény hatálya alá eső szabálytalan áruszállítmányok;
- a közúti közlekedéshez kapcsolódó, illetve közterületen elkövetett vám- és jövedéki jogsértések.

Az áru- és személyszállítás szabályait sértő, illetve a közúti közlekedés biztonságát veszélyeztető cselekmények kapcsán a NAV jogosult a közúti közlekedésről szóló 1988 évi I. törvényben (Kkt.) foglalt egyes szabályok betartását ellenőrizni, valamint a jogszabályhoz tartozó bírságrendelet (156/2009. (VII. 29.) Korm. rend.) alapján pénzbírságot szabhat ki. Tekintettel arra, hogy a mélységi ellenőrzések végrehajtására számos esetben nagyforgalmú közutakon, autópályákon kerül sor, az intézkedések kiterjedhetnek a szállítványozási okmányokkal, engedélyekkel vagy a megengedett legnagyobb össztömeggel kapcsolatos előírások betartásának vizsgálatára (lásd: URL4; URL5). Külön eljárásban, megfelelő jogosultság esetén az intézkedő pénzügyőr továbbá ellenőrizheti a közúti szállítás szociális előírásaira, a vezetési időre, a szünetre, a megszakításra és a pihenőidőre vonatkozó, illetve a menetírókkal kapcsolatos jogi előírások megtartását is.

Az adóügyi szabályok kapcsán, a mélységi ellenőrzés során kiemelt szerepe van az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer (EKÁER) kijátszására irányuló cselekmények felderítésének. Az állami adó- és vámhatóság által működtetett elektronikus rendszer, az EU valamely más tagállamából Magyarország területére, Magyarország területéről az EU valamely más tagállamba irányuló, a termék közúti fuvarozásával, illetve a Magyarország területén belül megvalósuló, a termék közúti fuvarozásával összefüggő adókötelezettségek teljesítésének ellenőrzését szolgálja (Avt. 7. § (1) bek. 5. pont). Kovács és munkatársai (2015), az EKÁER rendszer szabályaival és azok ellenőrzésével kapcsolatos átfogó elemzésükben a következőket jegyzik meg: *„A magyarországi határszakaszok közül a román, horvát, szlovén, osztrák és a szlovák határszakasz jelenleg vámellenőrzés nélkül átjárható, a korábbi ellenőrzési szintet visszaállítani nem lehetséges, a képzett NAV-állomány egy része a mélységi ellenőrzés keretében végzi szűrőpróbaszerűen a fent felsorolt ellenőrzéseket, köztük az EKÁER-ellenőrzéseket is. A határforgalom ellenőrzésében szerzett tapasztalat ötvözve az adószakmai terület által biztosított szakmai, a NAV által fejlesztett és a részére biztosított informatikai támogatással, megteremti az EKÁER-rel összefüggő közúti ellenőrzések eredményességét. [...] A NAV a közúti ellenőrzéseit a mélységi ellenőrzés keretein belül végzi, a NAV törvényben*

biztosított jogosultságok birtokában megállítja a járműveket a közutakon. Igazolat, okmányokat ellenőriz” (Kovács et al., 2015, 26).

A mélységi ellenőrzések keretében gyakran képezi vizsgálat tárgyát, hogy az ellenőrzött személy terhére megállapítható-e köztartozás. A köztartozás vizsgálatának, valamint a tartozás fedezetéül szolgáló vagyon lefoglalásának jogát 2013-ban a törvényalkotó éppen azzal látta indokoltnak biztosítani, hogy *„a pénzügyőrök akár a vámeljárás során, akár egy mélységi ellenőrzés keretében tarthatnak fel olyan ingó vagyont, amely a fennálló, akár adótartozás, akár vámtartozás, akár az állami adóhatóság által nyilvántartott adók módjára behajtandó egyéb köztartozás fedezetéül szolgálhatna”* (2013. évi CC. törvény 294. §-hoz fűzött indokolás).

A NAV fémkereskedelmi hatóságként ellenőrizheti a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok szállítását, fuvarozását is (Fémvtv. 11. § (1) bek.). Magyarországon az elmúlt évtizedekben a feketegazdaság frekventált területe volt a fémkereskedelem. A fémkereskedelem ellenőrzésére vonatkozó szabályozás célja elsősorban a jelentős gazdasági károkat okozó és a közszolgáltatások biztonságát, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot fenyegető fémlopások és illegális fémkereskedelem visszaszorítása, valamint a kulturális javak védelme (Klachmányi, 2022). A közutakon, autópályákon végzett mélységi ellenőrzések során a pénzügyőrök gyakran találkoznak illegális fémszállítmányokkal is, amelyek esetenként csak a jármű megállítást és átvizsgálását követően lepleződnek le (Lásd: URL6).

A közterületek, piacok, vásárok, közutak, a vasúti-, az autóbusz- vagy a hajóállomások ellenőrzése alkalmával a pénzügyőrök elsődleges feladata a jövedéki- és vámjogszabályok betartásának vizsgálata is. A jövedéki termékek esetében leginkább az intézkedés alá vont személy által birtokolt, felhasznált vagy értékesítésre kínált termékek eredetének, adózott voltának igazolása bír jelentőséggel. A jövedéki törvény értelmében ugyanis *„a jövedéki termék birtokosának a birtokolt jövedéki termék eredetét és a birtoklás jogszerűségét hitelt érdemlően igazolnia kell”* (Jöt. 97. §). A vámfelügyelettel érintett szállítmányok, áruk esetében pedig az árura, a csomagolásra vagy a szállítóeszközökre felhelyezett azonosítási eszközök (vámzár) sértetlenségének ellenőrzése (Vámtv. 84. §) lehet fontos egy mélységi ellenőrzés alkalmával.

Fontos kihangsúlyozni, hogy ezeknek a jogsértéseknek a felderítését a NAV tv. az állami adó- és vámhatóság önálló feladataiként is nevesíti. A vonatkozó anyagi- és eljárásjogi szabályok külön felhatalmazást is adnak a vámhatóság számára, hogy ezen előírások betartásának vizsgálatára különféle közúti vagy más közterületi ellenőrzéseket hajtson végre:

- A közúti áru- és személyszállítás, a közúti közlekedés biztonsága, és a nemzetközi áruszállítás szabályainak ellenőrzése kapcsán például a Kktv. felhatalmazza a vámhatóságot arra, hogy önállóan vagy más szervekkel együtt a Magyarország területén magyar vagy külföldi rendszámú közúti jármű közlekedésére, valamint a közúti járművel végzett áru-, illetve személyszállítási tevékenységre vonatkozó rendelkezések ellenőrzését végrehajtsa (Kktv. 20. § (11) bek.).
- Az adó- és jövedéki ügyek kapcsán, az adóigazgatási rendtartásról szóló törvény is önálló felhatalmazást biztosít az adóhatóság számára a vállalkozási tevékenységgel összefüggésbe hozható helyszínek, helyiségek és járművek átvizsgálására, valamint a helyszínen talált jármű rakományának ellenőrzésére (Air. 112. § (1) bek.). Az Air. emellett arra is jogot biztosít, hogy az adó- illetve jövedéki ügyekben folytatott ellenőrzés során az adóhatóság tagja igazoltasson, vagyis feladatainak teljesítése érdekében a természetes személyt felhívhatja személyazonosságának igazolására, ha a körülmények arra utalnak, hogy adóköteles tevékenységet folytat, vagy abban közreműködik. Az igazoltatott köteles a természetes személyazonosító adatait hitelt érdemlően igazolni (Air. 110. §). A fuvarozott termékek ellenőrzése alkalmával pedig az állami adó- és vámhatóság kötelezheti a termék fuvarozását végző személyt, hogy termék eredetét hitelt érdemlő módon igazoló dokumentumot (fuvarlevél, számla) bemutassa, illetve az EKÁER-szám meglétét igazolja (465/2017. (XII. 28.) Korm. rend. 82. §).
- A fémkereskedelmi tevékenységről szóló 443/2013. (XI. 27.) Korm. rendelet szintén rögzíti, hogy a fémkereskedelmi hatóság a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagokra vonatkozó szabályok ellenőrzése érdekében megállíthatja a járműveket, ellenőrizheti a szállítmányokat, a szállítási okmányokat (így különösen az anyagkísérő okmányt, számlát, szállítólevelet, a hulladékról szóló törvény szerinti érvényes szállítási engedélyek meglétét), megállapíthatja és ellenőrizheti a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok mennyiségét, eredetét (443/2013. (XI. 27.) Korm. rend., 26. § (1) bek.).

Szigorú jogi értelemben véve, azok a vizsgálatok, amelyek ezen jogsértések felderítésére irányulnak elvileg nem mélységi ellenőrzésnek, hanem a NAV tv. szerinti különálló hatósági feladatnak minősülnek. A hatóság ellenőrzési tevékenységének ilyenén módon való „vegytiszta” elkülönítése azonban egyáltalán nem életszerű. A napi gyakorlatban ugyanis sokszor csak a mélységi ellenőrzés során fogatosított intézkedések eredményeként válik nyilvánvalóvá, hogy az

ellenőrzött személy a hivatkozott jogsértések valamelyikét elkövette vagy elkövethette el. Ilyenkor tehát a jogsértés felderítésére – de facto – mélységi ellenőrzés keretében kerül sor, még ha a későbbi eljárás nyilvánvalóan a vonatkozó speciális jogszabályok szerint is történik. Függetlenül tehát attól, hogy a hivatkozott jogszabályok maguk is önálló felhatalmazást adnak az ellenőrzési cselekmény végrehajtására, ezek a jogsértések a pénzügyőri mélységi ellenőrzéseket érintően mégiscsak elsődleges jogsértésként értelmezhetők.

A mélységi ellenőrzések lényege ugyanis éppen abban rejlik, hogy a pénzügyőrök külön eljárásjogi felhatalmazás nélkül, akárcsak kizárólag a NAV tv. adta intézkedési lehetőségekkel élve feltárják a hatáskörükbe tartozó szabálysértéseket, bűncselekményeket vagy az egyéb jogsértéseket. A mélységi ellenőrzés ezekben az esetekben egyfajta alapintézkedésként funkcionál azzal, hogy lehetőséget biztosít a törvénysértés megállapítására vagy annak gyanújára okot adó körülmény feltárására, még mielőtt egyáltalán tisztázott volna, hogy az adott cselekmény pontosan melyik anyagi normát sérti és annak elbírálása mely eljárási jogszabály hatálya alá tartozik. Ezért azt mondhatjuk, hogy a legtöbb jogsértés kapcsán a pénzügyőri mélységi ellenőrzés a felderítéseknek tipikus, de nem kizárólagos módja.

A gyakorlati tapasztalatok azt igazolják, hogy az előbbiekben részletezett elsődleges jogsértések mellett a pénzügyőrök számos egyéb olyan jogellenes cselekménnyel is találkozhatnak, amelyek bár nem a NAV hatáskörébe tartoznak, de – a hozzájuk kapcsolódó elkövetési magatartás természeténél fogva – gyakran jelennek meg a mélységi ellenőrzések során (**másodlagos jogsértések**).

A másodlagos jogsértések körében kiemelt szerepe van a rendőrség hatáskörébe tartozó csempészejellegű magatartásoknak. Ennek egyik formája a műkincsek, kulturális javak illegális forgalmazása, szállítása. Harnberger (2013) szerint „*a vámhatóság hatáskörrel rendelkező szervei a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: NAV tv.) 13. § (8) bekezdésének e) pontja alapján rendszeres időközönként hajtanak végre mélységi ellenőrzéseket, melyek a kulturális tárgyak forgalmát is érintik. Általánossá vált gyakorlat, hogy a vámhatóság a mélységi ellenőrzés keretében az EU belső határszakaszai térségében szűrőpróbaszerűen ellenőrzi az utasforgalmat. Ezen túlmenően a postforgalomban is rendszeresen ellenőrzi az exportküldeményeket, többek között azért, hogy kiszűrje az engedély nélkül megvalósuló forgalmat, illetve a műkincsek illegális kiszállítását az országból*” (Harnberger, 2013, 24). A gyakorlati tapasztalatok azt igazolják, hogy a NAV által végrehajtott mélységi ellenőrzéseknek fontos szerepe van a kulturális javak illegális kivitelének, behozatalának és tranzitálásának felderítésében egyaránt (Hudák, 2022; Lukács, 2022).

A csempész jellegű magatartások másik formája a veszélyeztetett fajok illegális kereskedelmével függ össze, amely természetkárosítás bűncselekmény elkövetését valósíthatja meg. Egy tanulmány szerint „a környezeti bűncselekményeket jellemzően légi úton vagy közúton, az országba történő illegális szállítás alkalmával fedezik fel a hatóságok, továbbá a vámhatósági mélységi ellenőrzések alkalmával” (Tömöri & Frigyer, 2023). A korábbi évek során a pénzügyőrök a határátkelőhelyeken végzett vámvizsgálatok, valamint a mélységi ellenőrzések keretében több ezer védett állati és növényi egyed, illetve védett fajokból készült terméket tartalmazó illegális szállítmányt derítették fel (Harnberger & Zsigmond, 2020).

A mélységi ellenőrzések során felderített csempész jellegű cselekmények tipikus formáinak nevezhetők az illegális fegyver- és kábítószer szállítmányok is (Potoczki, 2013). Az ország belterületén végrehajtott mélységi ellenőrzések alkalmával a pénzügyőrök gyakran fednek fel jogellenesen szállított lőfegyvereket (URL7; URL8), valamint kábítószerket egyaránt (URL9; URL10). A közutakon, közterületeken végzett pénzügyőri mélységi ellenőrzésekben kiemelt szerepet kapnak a különféle hamis, meghamisított gyógyszereket, állatgyógyászati készítményeket, vagy Magyarországon nem engedélyezett gyógyszereket tartalmazó szállítmányok is (URL11; URL12). Ezekben az esetekben gyógyszerhamisítás büntett elkövetése megállapításának lehet helye, amely vizsgálata a rendőrség nyomozóhatósági jogkörébe tartozik. A nemzetközi légiforgalomban végrehajtott mélységi ellenőrzésekben – az elmúlt évek eredményei alapján – szintén a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények, illetve a gyógyszerhamisítás teszi ki a másodlagos jogsértések túlnyomó részét (REPIG, 2025).

A pénzügyőrök mélységi ellenőrzése kapcsán, már az uniós csatlakozás óta kiemelt figyelem hárul az illegális migráció, illetve az ezt támogató embercsempészség felderítésére is (Zsigovits, 2016). A 8/2010. (II. 19.) IRM–SZMM–PM–KHEM együttes utasítás alapján, az illegális migráció, valamint az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növelése, a közrend és közbiztonság javítása érdekében létrehozott komplex ellenőrző rendszer működtetése részben a NAV feladata. Ezzel összefüggésben az illegális migrációval fertőzött területek, útvonalak, csomópontok, munkahelyek, járművek és közlekedési eszközök ellenőrzését a pénzügyőröknek is végre kell hajtani. A pénzügyőrök így nem csak a határátkelőhelyen végzett vámvizsgálatok, hanem mélységi ellenőrzések alkalmával is rendszeresen érnek tetten illegális migránsokat, illetve embercsempészeket (URL13; URL14; URL15).

A szállítmányozási tevékenységgel összefüggésben elkövetett, de a rendőrség hatáskörébe tartozó másodlagos jogsértések körében szükséges utalnunk a tehergépjárművek menetírókészülékeinek manipulálására, amely esetekben az

információs rendszer vagy adat megsértése bűncselekmény megállapításának lehet helye (URL16). Kiemelt közegészségügyi kockázatuk miatt, a mélységi ellenőrzések tárgyát képező másodlagos jogsértések körében ki kell emelni a különböző élelmiszerlánc-biztonsági visszaéléseket is. A jellemző elkövetések közé tartozik az előírt szállítási körülmények be nem tartása, illetve az azonosítatlan vagy lejárt szavatosságú élelmiszerek szállítása (URL17; URL18). Az eddig említetteken túl, a mélységi ellenőrzések során egyéb, a közúti közlekedéssel összefüggésben elkövetett jogsértések szintén tárgyát képezhetik a pénzügyőri intézkedésnek, így például közúti veszélyeztetés, közúti baleset okozása (URL19).

A közterületeken, piacokon, vásárokon végzett mélységi ellenőrzések során a legtöbb intézkedési helyzetet az üzleti tevékenységgel, feketekereskedelemmel összefüggő, de más hatóság hatáskörébe tartozó bűncselekmények és szabálysértések észlelése teremti meg. Jellemző ezek között a közbiztonságra különösen veszélyes eszközök szállításával, birtoklásával és értékesítésével kapcsolatos szabályok megszegése, ami miatt a rendőrhatalóság jogosult szabálysértési eljárást lefolytatni (URL20; URL21).

Végezetül a pénzügyőri mélységi ellenőrzések kapcsán is utalnom kell a NAV tv. azon rendelkezéseire, amelyek általános intézkedési kötelezettséget rónak a pénzügyőrökre a társadalmat súlyosan fenyegető cselekmények észlelése esetén. A NAV jogállási törvényének 2014-ben végrehajtott jelentős módosítása alkalmával a törvényalkotó úgy döntött, hogy bizonyos intézkedések megtételére a pénzügyőröket akkor is kötelezi, ha az adott bűncselekmény nem a vámhatóság hatáskörébe tartozik. A jogalkotó döntését akkor azzal indokolta, hogy „a társadalom jogos elvárása, hogy a hivatásos szolgálati jogviszonyban álló, egyenruhás pénzügyőr ne menjen el a feltárt jogsértések mellett. [...] A kivételként meghatározott esetek társadalmi hasznosságán túl az sem elhanyagolható szempont, hogy a pénzügyőri jogosultság biztosítása a rendőrség humán erőforrás-kapacitásának leterheltségének enyhítését segíti” (2014. évi LXXIV. tv. 339. §-ához fűzött részletes indokolás). Ebből kifolyólag a pénzügyőrök minden bűncselekmény esetén intézkedni kötelesek. A hatályos törvény továbbá intézkedési joggal ruházta fel őket a más hatóságok hatáskörébe tartozó szabálysértések, valamint még a balesetek észlelése esetén is.

8.3.3.2. A pénzügyőri mélységi ellenőrzés rendeltetése, eszközei: az alkalmazandó intézkedések

A mélységi ellenőrzés során alkalmazandó intézkedések tárgyalásakor először is visszautalunk a rendőrségi gyakorlat kapcsán írtakra. Ahogy az Rtv., úgy a NAV tv. sem ismeri a „mélységi ellenőrzés” intézkedés fogalmát. A NAV tv. III. fejezete részleteiben tartalmazza a pénzügyőrök által alkalmazható rendészeti

intézkedések formáit és alkalmazásuk szabályait. A mélységi ellenőrzés ugyanakkor a törvény hivatkozott részében nem szerepel, így önálló intézkedési formaként nem értelmezhető.

Dogmatikai értelemben a mélységi ellenőrzés a NAV rendvédelmi feladatainak, tevékenységének az egyik formája (NAV tv. 35. § (1) bek.). Alakítását tekintve pedig mindazon pénzügyőri intézkedések összessége, amelyek közvetlenül segítik a szolgálati feladat, vagyis a mélységi ellenőrzés céljának elérését. A gyakorlatban a mélységi ellenőrzés végrehajtása tehát itt sem egyetlen, önálló intézkedés formájában jelenik meg. A mélységi ellenőrzés keretében alkalmazható tipikus pénzügyőri intézkedések körét, s ezek relevanciáját a 9. ábra mutatja be.

9. ábra: A mélységi ellenőrzés során alkalmazott tipikus pénzügyőri intézkedések (Forrás: saját szerkesztés)

Hivatkozás	Pénzügyőri intézkedés	Intézkedés relevanciája
NAV tv. 36. §	Felvilágosításkérés	mélységi ellenőrzés során a NAV hatáskörébe tartozó, illetve egyéb jogsértésekkel összefüggésben tájékoztatás, információ kérése, kérdések tisztázása;
NAV tv. 36/A. §	Igazoltatás	a mélységi ellenőrzés keretében ellenőrzött személy személyazonosságának megállapítása, illetve hatályban lévő elfogatóparancs, őrizeti elrendelés, a körözés, illetve figyelmeztető jelzés tényének megállapítása;
NAV tv. 36/B. §	Ruházat, csomag és jármű átvizsgálása	a támadásra vagy az önvészély okozására alkalmas tárgy, illetve tárgyi bizonyíték előtalálása (ruházat, csomag, jármű), továbbá a vám- és jövedéki jogszabályok, valamint a NAV szerveinek feladatát meghatározó egyéb jogszabályok megsértésének felderítése érdekében (csomag, jármű, postai csomag);
NAV tv. 36/D. §	Elfogás és előállítás	mélységi ellenőrzés alkalmával szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten ért, elfogatóparanccsal vagy őrizetbevételi határozattal érintett, illetve a NAV hatáskörébe tartozó bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személy hatásosság elé állítása;
NAV tv. 36/F. §	Intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen (helyiségellenőrzés)	a NAV feladat- és hatáskörrel rendelkező szerve vezetőjének hatósági döntése alapján, a jogsértés felderítése és a hatáskörébe tartozó eljárások lefolytatása érdekében magánlakásba és

		magánlakásnak nem minősülő egyéb helyre való belépés, behatolás;
NAV tv. 36/I. §	A helyszín biztosítása	a mélységi ellenőrzés során, a NAV vagy más hatóság hatáskörébe tartozó bűncselekmény, szabálysértés vagy baleset helyszínén korlátozó intézkedések alkalmazása;
NAV tv. 36/J. §	Egyéb pénzügyőri intézkedések (megállítás)	személyek, járművek megállításának lehetősége a mélységi ellenőrzési feladatok teljesítés céljából;
NAV tv. 36/K. §	Egyéb pénzügyőri intézkedések (beszállításra kötelezés)	a mélységi ellenőrzés során ellenőrzött dolog hivatalos helyre történő azonnali beszállításának elrendelése a vám- és jövedéki jogszabályok, továbbá a NAV szerveinek feladatát meghatározó egyéb jogszabályok megsértésének észlelése, gyanúja esetén;
NAV tv. 36/L. §	Egyéb pénzügyőri intézkedések (halaszthatatlan lefoglalás)	a mélységi ellenőrzés során tapasztalt, a NAV vagy más hatóság hatáskörébe tartozó bűncselekmény elkövetésének gyanúja esetén azonnali lefoglalás alkalmazása;
NAV tv. 36/L. §	Egyéb pénzügyőri intézkedések (tartozásvizsgálat és ingófogalás)	az ellenőrzött áru tulajdonosát illetően végrehajtható köztartozás vizsgálata és a végrehajtás alá vonható ingó tárgyak lefoglalása;
NAV tv. 36/O. §	Képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítése	a mélységi ellenőrzés keretében alkalmazott pénzügyőri intézkedéssel (beleértve vámhatóság feladatait meghatározó jogszabályok szerinti helyszíni eljárásokat is), illetve az ellátott szolgálati feladattal összefüggésben felvétel készítése az intézkedéssel érintett személyről, a környezetéről, továbbá az intézkedés, illetve az ellátott szolgálati feladat szempontjából lényeges körülményről, tárgyról
NAV tv. 37/B. §	A Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett rejtett ellenőrzésre irányuló figyelmeztető jelzés végrehajtása	a mélységi ellenőrzés során igazoltatott személy vagy ellenőrzött tárgy kapcsán SIS rendszerben elhelyezett figyelmeztető jelzés esetén a NAV tv. 36/A–36/H. §-ban, illetve a 36/N. §-ban meghatározott intézkedés foganatosítása;
NAV tv. 37/C. §	Az Európai Unió által javasolt információs figyelmeztető jelzés elhelyezése	mélységi ellenőrzés alkalmával igazoltatott és figyelmeztető jelzéssel érintett személy esetén a NAV tv. III. fejezetben rögzített intézkedések alkalmazása, illetve a jogszabályban meghatározott adatok rögzítése.

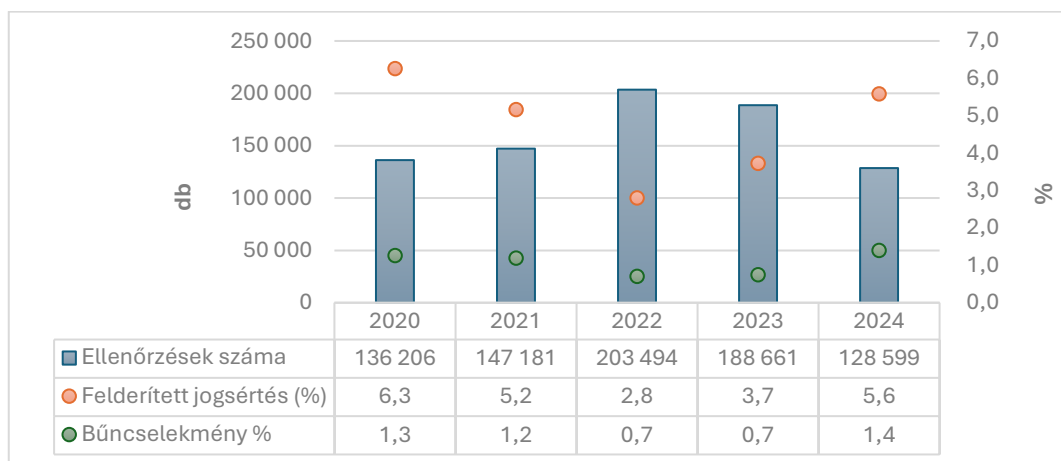
A NAV törvény láthatóan széles felhatalmazást és hatékony eszközöket biztosít a pénzügyőrök számára, hogy a mélységi ellenőrzés vagy más szolgálati feladat teljesítése során feltárják a költségvetés és a gazdaság rendjét, valamint a közrendet és közbiztonságot más módon fenyegető jogsértéseket. Az intézkedések során megállapított jogsértés, illetve annak gyanúja esetén a további eljárási cselekmények lefolytatására azonban az esetek túlnyomó többségében már a vonatkozó eljárásjogi szabályok (például: Vámtv., Air., Avt., Jöt., Ákr., Be., Szabs., Fémvtv.) mentén kerül sor.

9. ÖSSZEFOGLALÁS A PÉNZÜGYŐRI MÉLYSÉGI ELLENŐRZÉSHEZ

A mélységi ellenőrzés immáron több mint húsz éve jelen van a magyar vámhatóság gyakorlatában és jogi szabályozásában. Ennek ellenére úgy tűnik, hogy a vámhatósági tevékenység e formájának tartalma napjainkban nem egészen tisztázott. A mélységi ellenőrzés jogintézményének megjelenése óta a vámhatóság szervezete, feladatrendszere, állományának összetétele, a szervezeti egységek felelősségi területe rendkívül sokat változott, s mindinkább összetetté vált. Mindez idő alatt a mélységi ellenőrzés jogi fogalmán érdeemben nem változtatott a jogalkotó, de nem is határolta el azt az évek során egyre gyarapodó egyéb hatósági feladatoktól sem. Annak ellenére, hogy kiterjedt adóhatósági, bűnüldözési és egyéb igazgatási jogköre okán, a NAV hatósági tevékenysége ma már sokkal inkább az ország belterületén, mintsem annak határátkelőhelyein zajlik. Ebből kifolyólag pedig a különböző ellenőrzési cselekmények könnyen konkurálhatnak egymással.

A mélységi ellenőrzés eredendően felhatalmazást egyszersmind kötelezettséget jelentett a vámhatóság számára annak érdekében, hogy az uniós csatlakozást követően, az országhatárokról „levonulva” továbbra is hatékonyan biztosíthassa az állami költségvetés és a gazdaság rendjét, valamint a polgárok biztonságát. A hatóság szervezetében és feladataiban történt jelentős változások miatt úgy tűnhet, hogy az ellenőrzések e formája veszített jelentőségéből. A valóság azonban az, hogy a mélységi ellenőrzés ma is meghatározó szereppel bír a NAV tevékenységében. A vámhatóság az elmúlt évek során jelentős számú mélységi ellenőrzést hajtott végre, amelyek 3-6%-a valamilyen jogsértés megállapításával zárult (10. ábra).

10. ábra: a NAV mélységi ellenőrzéseinek adatai 2020-2024 között (Forrás: NAV)



A mélységi ellenőrzés a NAV rendészeti ellenőrző tevékenységének egyik legerősebb megnyilvánulása, hiszen ebben a pénzügyőri intézkedések és akár a legitim erőszak alkalmazásának lehetősége azonnali és közvetlen. A hatóság

ellenőrzéseinek más formáival ellentétben, a mélységi ellenőrzés során a hatósági cselekvés spontán, autonóm és amorf. Magán viseli tehát a rendészeti hatalom gyakorlásának minden fontos jellemzőjét (Finszter, 2013). A pénzügyőri mélységi ellenőrzés jogi kereteinek, tartalmának összefoglalását a 11. ábra tartalmazza.

11. ábra: A pénzügyőri mélységi ellenőrzés jogi kereteinek és tartalmának összefoglalása

A mélységi ellenőrzés végrehajtásának	Területe	Magyarország teljes területe, kivéve az EU külső határán működő határátkelőhelyeket.
	Szerve	NAV Bevetési Igazgatóság (kizárólagos hatáskör).
	Keretei	A NAV rendészeti és igazgatási jogkörében végzett rendvédelmi tevékenységének egyik formája. Minden olyan mozgó egységgel (járőregységekkel) végrehajtott ellenőrzési tevékenységet, amely nem sorolható a NAV más rendvédelmi, illetve adóigazgatási, vámigazgatási, bűnmegelőzési és bűnüldözési, továbbá egyéb rendészeti és igazgatási jogkörében külön meghatározott feladatok közé.
	Helyszínei	Közutak, közterületek, közforgalom számára nyitott egyéb területek, zöldhatár és külterületek, kivéve a NAV minden olyan ellenőrzési tevékenysége, amely során a vámhatóság a jogszabályok betartásának vizsgálatát meghatározott szolgálati helyen, állandó jelenléttel – vagyis nem mobil egységekkel – végzi.
	Módszere	Kockázatelemzés alapján.
	Célja	A NAV jogszabályi kötelezettségeinek és jogosultságainak teljesítése. Magyarország és az EU költségvetésének, gazdasági rendjének, valamint az állampolgárok biztonságának védelme, a NAV hatáskörébe tartozó bűncselekmények, szabálysértések és egyéb jogot sértő cselekmények felderítése, másrészt a közrendet és a közbiztonságot egyéb módon fenyegető veszélyek megelőzése és elhárítása révén.
	Tárgya	A NAV, vagy más hatóság hatáskörébe tartozó azon jogellenes cselekmények (bűncselekmény, szabálysértés, egyéb jogsértés), amelyek felfedése – az elkövetés jellegénél fogva – a mélységi ellenőrzés során tipikusnak mondható.
	Eszköze	A NAV tv. által meghatározott egyes pénzügyőri intézkedések, valamint a vonatkozó, speciális jogi szabályokban szereplő eljárási cselekmények.

10. BEFEJEZÉS

A kötetben a rendőrség és a vámhatóság ellenőrzési tevékenységének egy speciális formájával, a mélységi ellenőrzéssel foglalkozunk. Egyértelműen bizonyítást nyert, hogy az azonos elnevezés ellenére a két rendészeti szerv által végrehajtott mélységi ellenőrzés rendeltetése, tartalma és formája a hatályos jogi szabályozásban számos ponton és jelentősen eltér egymástól. Bizonyos tekintetben ugyanakkor a mélységi ellenőrzés különböző formái hasonlóságot is mutatnak egymással:

- a rendőrség és a vámhatóság mélységi ellenőrző tevékenysége egyaránt abból a körülményből fakad, hogy Magyarország az európai közösség, illetve a schengeni térség tagjává vált;
- mind a két hatóság mélységi ellenőrzési tevékenysége túlmutat a nemzeti szintű biztonsági érdekek szolgálatán, hiszen közvetlenül óvja az EU fennálló társadalmi, gazdasági rendjét is;
- a rendőri és a pénzügyőri mélységi ellenőrzés is egy olyan komplex hatósági tevékenységet takar, amely hatékony végrehajtásához széleskörű rendészeti szakismeretre van szükség.

Az államhatáron átnyúló veszélyek elhárításának, illetve a személy- és áruforgalom ellenőrzésének az elmúlt évszázadban kialakult gyakorlata a határrendészeti és a vámhatósági tevékenységet szorosan összefűzte. Függetlenül az aktuálisan fennálló társadalmi, politikai vagy szervezeti berendezkedéstől, a határrendészeti szolgálat és a vámhatóság mindig is szimbiotikus módon végezte feladatait. A határokon szolgáló szervek tagjai így akarva-akaratlanul tanultak egymástól, megismerték egymás cél-eszköz rendszerét, ami a kölcsönösen vezetett a hatósági munka eredményességének növeléséhez.

Az európai integrációval sok minden átalakult, új értelmezést nyert. Az európai közösség kiteljesedése új szabadságjogokat teremtett, amelyek nyomán a határok funkciója és az ahhoz kapcsolódó hatósági tevékenység is megváltozott. Egy dolog azonban továbbra is prioritás maradt: a biztonság. A hatóságoknak a megváltozott társadalmi, gazdasági és politikai környezetben továbbra is meg kell felelniük a közösség biztonsági elvárásainak. Mindehhez részben új módszerek és eszközök alkalmazására van szükség. Másrészt viszont törekedni kell arra, hogy megmaradjanak azok a korábbi jó gyakorlatok, amelyek eredményessé tették a hatósági munkát. Ilyennek tekinthető különösen a hatóságok közötti szoros együttműködés, az egymástól való tanulás és a kölcsönös támogatás képessége.

A mélységi ellenőrzés kétségkívül az európai integráció egyik újszerű hozományaként tűnt fel a rendőr- és a vámhatóság munkájában egyaránt.

Meggyőződéssel állítható azonban, hogy a különböző rendészeti szervek feladatkörébe tartozó mélységi ellenőrzési tevékenység kölcsönös megismerése továbbra is hozzájárulhat a hatósági tevékenység hatékonyabbá válásához. Függetlenül attól, hogy a határrendészeti és a vámhatósági munka térbeli közvetlensége e feladat kapcsán már nem olyan mértékű, mint a határterületeken végzett tevékenység során.

11. FORRÁSJEGYZÉK

11.1. Hivatkozott irodalom

- Anderson, J., & O'Dowd, L. (1999). Borders, border regions and territoriality: Contradictory meanings, changing significance. *Regional Studies*, 33, 593–604. <https://doi.org/10.1080/00343409950078648>.
- Arató K., & Koller B. (2023). *Európa utazása. Integrációtörténet*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- Árva Zs. (2023). *Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Budapest: Wolters Kluwer.
- Ávár I., Balda R., Boros B., Hegedűs N., & Stelmach L. (2006). *Az Integrált Vezetési Központ. Az illegális migráció kezelésének nemzeti koordináló szerve*. Budapest: Határőrség Tudományos Tanácsa.
- Badar F. (2019). A magyar-ukrán kihatárforgalmi egyezmény megvalósulásának tapasztalatai. *Határrendészeti Tanulmányok*, 16(3), 57-80.
- Balla J. (2017a). A schengeni elvek szerinti határforgalom-ellenőrzés tartalmi elemei Magyarországon 2016-ban. *Magyar Rendészet*, 17(3), 13-30.
- Balla J. (2017b). Magyarország schengeni belső határain a határellenőrzés ideiglenes visszaállítási feltételeinek kutatása. In Gaál Gy., & Hautzinger Z. (Szerk.), *Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, XIX.* Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határrendészeti Tagozat Pécsi Szakcsoportja, 319-327.
- Balla J. (2017c). Határőrizeti intézkedések a migrációs válság kezelésére és megszüntetésére. In Tóth P. (Szerk.), *Magyarország és a 2015-ös migrációs válság*, Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 83-100.
- Balla J. (2017d). A határforgalom-ellenőrzés tartalmi változásai 1990-ig. *Hadtudományi Szemle*, 10(2), 295-316.
- Balla J. (2018). A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának támogatása, erőeszköz szükséglete. *Határrendészeti Tanulmányok*, 15(2), 4–29.
- Balla J. (2019). A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonságnövelő hatása a határ-, illetve közbiztonság alakulására. Budapest: Dialóg Campus Kiadó.
- Balla J. (2024). A határforgalom-ellenőrzés Magyarországon Schengen előtt és után. *Századvég Folyóirat*, 4(2), 9-26. <https://doi.org/10.65295/SZF.2024.2-1>.
- Balla J., Kui L., & Szele T. (2019). A határellenőrzés visszaállítását befolyásoló tényezők. *Belügyi Szemle*, 67(7-8), 7-22. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2019.7-8.1>.
- Balog G. (2016). Az embercsempészes elleni bűnüldöző munka nemzetközi vetületei, tapasztalatai. *Belügyi Szemle*, 64(12), 90-106. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2016.12.8>.

- Bartus G. (2024). A mélységi ellenőrzés szabályozása I. Határrendészeti Tanulmányok, 21(1), 5-12.
- Bartus G. (2025a). A mélységi ellenőrzés tartalmi elemzése. Határrendészeti Tanulmányok, 22(2), 5-16.
- Bartus G. (2025b). A mélységi ellenőrzés szabályozása II. Határrendészeti Tanulmányok, 22(1), 5-13.
- Bellezza, G. (2013). On Borders: From Ancient to Postmodern Times. The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences, XL-4(3), 1–7., <https://doi.org/10.5194/isprsarchives-XL-4-W3-1-2013>
- Bencze J. (2002). Nyugat-Európa „végvára” vagyunk. Vám-Zoll, 2002/5., 7-9.
- Bencze J. (2003). Mobil egységek a majdanibelső uniós határok mentén. Vám-Zoll, 2003/10., 22-23.
- Berki I. (2010). A magyar határvédelem története. Múlt-kor, 2010/9., https://m.multkor.hu/20100929_a_magyar_hatarvedelem_tortenete?pldx=1
- Boda J., szerk. (2019). Rendészettudományi szaklexikon. Budapest: Dialóg Campus Kiadó.
- Bózsing Gy. (2009). A határrendészeti szolgálat megszervezésének, a szakirányítás megvalósulásának tapasztalatai a Baranya megyei Rendőr-főkapitányságon. Határrendészeti Tanulmányok, 6(3), 65-68.
- Czékus B. (2020). Bel- és igazságügyi együttműködés – a szabadság, biztonság és jog érvényesülése. In Kengyel Á. (Szerk.), Európai Unió politikák. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Constantinovits M., & Sipos Z. (2021). Nemzetközi kereskedelmi tranzakciók a 21. században. Budapest: Akadémiai Kiadó. <https://doi.org/10.1556/9789634546627>
- Cserép A., Fábián A., & Rózsás E. (2018). Nagykomentár a szabálysértési törvényhez. Budapest: Wolters Kluwer
- Daj. (2002). Uniós igények a határellenőrzésben: Interjú dr. Vas Gizella határőr századossal. Határőr, 57(8), 18.
- Dettné Légrády I. (1995). A vám- és pénzügyőrség és a politika. Főiskolai Figyelő, 6(3), 278-283.
- Diener, A. C., & Hagen, J. (2012). Borders and territory in the ancient world. In Diener, A. C., & Hagen, J. (Eds.), *Borders: A Very Short Introduction*, Very Short Introductions. New York: Oxford Academic, 18-35. <https://doi.org/10.1093/actrade/9780199731503.003.0002>.
- Erdős Á. (2021a). Pénzügyőri szolgálati ismeretek. 2.0. Budapest: MRTT.
- Erdős Á. (2021b). Tiltott pszichoaktív szerek csempészete a hazai légitforgalomban. Interdiszciplináris Drog szemle, 2(2), 4-24.
- Erdős Á. (2022). A pénzügyi rendészet intézkedési joga. Budapest: Ludovika Kiadó.

- Éberhardt G. (2016). A Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság illetékességi területén megjelenő illegális bevándorlás. *Belügyi Szemle*, 64(12), 42-52. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2016.12.4>.
- European Parliament (2021). Understanding EU action against migrant smuggling. European Union. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/659450/EPRS_BRI\(2021\)659450_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/659450/EPRS_BRI(2021)659450_EN.pdf)
- Europol (2019). European Migrants Smuggling Centre. 3rd Annual Activity Report – 2018. European Union Agency for Law Enforcement Cooperation.
- Europol – Interpol (2016). Migrant smuggling networks. Joint Europol – INTERPOL Report. Europol – Interpol.
- F. Gy. A. (1996). Megalakult a pénzügyőr kommandó Vámellenőrzés belterületen is. *Vám-Zoll*, 1996/11., 2.
- Finszter G. (2013). *A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer*. Budapest: Nemzeti Közszerzői Intézet.
- Finszter G. (2014). A társadalomtudományok és a rendészet. In Gaál Gy., & Hautzinger Z. (Szerk.), *Rendészettudományi gondolatok: Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának egy évtizedes jubileuma alkalmából*. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság, 15-32.
- Finszter G. (2018). *Rendészettan*. Budapest: Dialóg Campus.
- Fórizs S. (2015a). Rendészet, határrendészet. (2015). *Belügyi Szemle*, 63(12), 106-116. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2015.12.8>
- Fórizs S. (2015b). A határőrség megalakulása, valamint tevékenysége az első években (1945—1950). *Magyar Rendészet*, 15(6), 89-102.
- Ganczer M. (2022). Az uniós polgárság természete, összevetése az állampolgársággal. In Ganczer M., & Knapp L. (Szerk.), *Az uniós polgárság elmélete és gyakorlata*. Budapest: Gondolat Kiadó, 27-41.
- Gáspár L. (2012). A második világháború utáni magyar határőrizet változásai. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 22(25), 32-52. <https://doi.org/10.31627/RTF.XXII.2012.25N.32-52P>
- Gombos K. (2014). *A jog érvényesülésének térsége az Európai Unióban*. Budapest: Complex Kiadó.
- Gyenei L. (2023). Uniós polgárok kiutasítása más EU-tagállamból az Európai Bíróság legújabb gyakorlatában I. *Belügyi Szemle*, 71(2), 201-220. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.2.2>.
- Halász I. (2009). *Állampolgárság, migráció és integráció: A modern politikai közösségek dilemmái az Európai Unióban*. Budapest: MTA Jogtudományi Intézet.
- Hanuska M. (2009). A határforgalom ellenőrzés tartalma a schengeni követelményeknek megfelelően. *Hadtudományi Szemle*, 2(1), 40-50.
- Harnberger Gy. (2013). A kulturális javak ellenőrzése. *Vám-Zoll*, 2013/8, 19-25.

- Harnberger Gy., & Zsigmond Cs. (2020). A veszélyeztetett vadon élő fajok szállításának vámhatósági ellenőrzése szállításának vámhatósági ellenőrzése. *Magyar Rendészet*, 20(1), 45-66. <https://doi.org/10.32577/mr.2020.1.3>.
- Haselsberger, B. (2014). Decoding borders. Appreciating border impacts on space and people. *Planning Theory & Practice*, 15(4), 505-526. <https://doi.org/10.1080/14649357.2014.963652>.
- Hautzinger, Z. (2017). A Határőrség alkotmányos szabályozása. In Hautzinger Z., & Gaál Gy. (Szerk.), *A határellenőrzés múltja, jelene és jövője*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 49–55.
- Herpai G. (2008). A szerzői jog büntetőjogi védelme és annak harmonizációja. *Debreceni Jogi Műhely*, 5(1 klsz.), 1-19.
- Horpácsi F. (2005). A határőrség minősített időszakos feladatai, különös tekintettel a bevetési szervek alkalmazására. *Határrendészeti Tanulmányok*, 2(3 klsz.), 4-111.
- Horváth A. (2014). *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem
- Horváth Z. (2007). *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest: HVG–Orac.
- Hudák K. E. (2022). *Régészeti leletek illegális feltárásának és kereskedelmének megakadályozása*. Doktori (PhD) értekezés. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendésztudományi Doktori Iskola.
- Kaisinger F. (2005). A Vám- és Pénzügyőrség és a Határőrség együttműködése az EU tagság után, a külső- és belső határokon, valamint a mélységi ellenőrzés során. *Határrendészeti Tanulmányok*, 2(1 klsz.), 38-45.
- Kaposi Z. (2007). *Európai Unió alapismertek*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar.
- Karsai K., szerk. (2023). *Nagykommentár a Büntető Törvénykönyvhöz*. Budapest: Wolters Kluwer.
- Kármán G., Nagy L. T., Szabó I., & Windt Sz. (2011). A szellemi tulajdon-jogokat sértő bűncselekmények kutatása. *Kriminológiai Tanulmányok* 48. 49–80.
- Kemény, G., & Vít, M. (2023). Information exchange of law enforcement agencies within the EU in context of COVID 19 outbreak. *Social sciences & humanities open*, 7(1), 100371. <https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2022.100371>.
- Kemp, P., & Galemba, R. (2020). *Illicit Trade and Smuggling*. Oxford University Press. <https://doi:10.1093/obo/9780199743292-0295>.
- Klachmányi T. (2022). A fémkereskedelmi ellenőrzések végrehajtásának szabályairól. In Pajor A., & Szabó A. (Szerk.), *Az adó- és vámhatósági ellenőrzések komplex rendszere*. Budapest: Wolters Kluwer, 155-189.
- Kovács É. (2016). Kereskedelempolitikai és kereskedelmi szakigazgatás. In Kovács É., Jámbor A., Téglásiné Kovács J., & Mikó Z. (Szerk.), *Szakigazgatás I*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 21-44.

- Kovács K., Juhász V., Hvizsgyalka G., Mihics H., & Gutván T. (2015). Az év legjelentősebb újdonsága: Az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer. Vám-Zoll, 2015/1. klsz., 2-32.
- Kovács Z. (2009). A határrendészeti tevékenység hatékonyságának alakulása, szakirányításának aktuális kérdései. Határrendészeti Tanulmányok, 6(3), 79-82.
- Kőváriné Ignáth É. (2020). Az európai integráció fejlődése. In Kengyel Á. (Szerk.), Európai Unió politikák. Budapest: Akadémiai Kiadó
- Kui L. (2021). Katonai határvédelem vagy rendészeti határőrizet? Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 9(2), 79-102.
- Lippai Zs. S. (2023). Rendfokozati vizsga tananyag főtisztek részére. 4. kiadás. Budapest: Országos Rendőr-főkapitányság.
- Longo, M. (2017). The Politics of Borders: Sovereignty, Security, and the Citizen after 9/11. Cambridge: Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/9781316761663>
- Lipcsi L. (2011). Mélységi ellenőrzés Magyarországon. In Gaál Gy., & Hautzinger Z. (Szerk.), Tanulmányok a "Rendészeti kutatások - A rendvédelem fejlesztése" című tudományos konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, XII. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határrendészeti Tagozat Pécsi Szakcsoportja, 323-329.
- Lukács D. (2022). Az illegális műkincskereskedelem elleni küzdelem olasz modellje: a nemzetközi rendszer tükrében, párhuzamban a magyar struktúrával. Doktori (PhD) értekezés. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészet-tudományi Doktori Iskola.
- Lukács G. S. (2023). Föld Köztársaság. Összefogunk – vagy kihalunk. Budapest: Gondolat Kiadó.
- Magasvári A. (2021). A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerepe, szervezete, feladatai, személyi állománya. In Erdős Á. (Szerk.), Integrált pénzügyőri ismeretek I. Budapest: MRTT VPT, 36-58.
- Magdus T. (1987). Szolgálat és kiképzés. Határőr, 42(22), 6-7.
- Mezey B. (2003). A magyarság törzsi szerveződése és a nomád állammodell. In Mezey B. (Szerk.), Magyar alkotmánytörténet. Ötödik, átdolgozott kiadás. Budapest: Osiris Kiadó, 17-40.
- Nagy Cs. (2023). A jegyző előtti állatvédelmi eljárás megindításának kérdései – II. Az állattartó pozícionálása az eljárásban. Jegyző és Közigazgatás, 25(4), 23-28.
- Nagy J. (2003). A Vám- és pénzügyőrség átszervezéséről, a legsürgetőbb feladatokról. Vám-Zoll, 2003/11., 2-4.
- Nagy T. (2012). Nemzetközi pénzügyi jog. In Simon I. (Szerk.), Pénzügyi jog II. Budapest: Osiris Kiadó, 467-496.
- Nail, T. (2016). Theory of the Border. New York: Oxford University Press.

NAV (2019). NAV évkönyv 2018. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2018. évi tevékenységéről. Budapest: Nemzeti Adó- és Vámhivatal.

NAV (2020). NAV évkönyv 2019. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2019. évi tevékenységéről. Budapest: Nemzeti Adó- és Vámhivatal.

NAV (2021). NAV évkönyv 2020. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2020. évi tevékenységéről. Budapest: Nemzeti Adó- és Vámhivatal.

NAV (2022). NAV évkönyv 2021. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2021. évi tevékenységéről. Budapest: Nemzeti Adó- és Vámhivatal.

NAV (2023a). A Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2023. évre vonatkozó ellenőrzési terve. Budapest: Nemzeti Adó- és Vámhivatal.
https://nav.gov.hu/pfile/file?path=/ugyfeligiranytu/adotraffipax/Kiemelt_ellenorzesi_temakorok/a-nav-2023.-evi-ellenorzesi-terve

NAV (2023b). NAV évkönyv 2022. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2022. évi tevékenységéről. Budapest: Nemzeti Adó- és Vámhivatal.

NAV (2024). NAV évkönyv 2023. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2023. évi tevékenységéről. Budapest: Nemzeti Adó- és Vámhivatal.

NAV (2025a). NAV évkönyv 2024. Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2024. évi tevékenységéről. Budapest: Nemzeti Adó- és Vámhivatal.

Newman, D., & Paasi, A. (1998). Fences and neighbours in the postmodern world: Boundary narratives in political geography. *Progress in Human Geography*, 22(2), 186–207. <https://doi.org/10.1191/030913298671334998>

Palánkai T., Kengyel Á., Kutasi G., Benczes I., & Nagy S. Gy. (2011). A globális és regionális integráció gazdaságtana. Budapest: Akadémiai Kiadó.

Parádi Á. (2017a). A Magyar Királyi Pénzügyőrség teendői a katonai határőrizetre való áttérés időszakában. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 27(54), 45-58. <https://doi.org/10.31627/RTF.XXVII.2017.54N.45-58P>.

Parádi J. (2007). Integrált rendvédelem a polgári magyar államban 1867–1945. In Hautzinger Z. (Szerk.), *Tanulmányok a „Határőrség és Rendőrség – Az integrált rendvédelem” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, VII. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határrendészeti Tagozat Pécsi Szakcsoportja, 71-79.

- Parádi J. (2010). A Magyar Királyi Csendőrség határőrizeti szolgálata. Rendvédelem-történeti Füzetek, 19(22), 71-91. <https://doi.org/10.31627/RTF.XIX.2010.22N.77-91P>.
- Parádi J. (2014). A Magyar Királyi Vámőrség, a polgári magyar állam rendvédelmi testülete. Rendvédelem-történeti Füzetek, 24(39-40-41-42), 81-98. <http://doi.org/10.31627/RTF.XXIV.2014.39-40-41-42N.81-98P>.
- Parádi J. (2016). Határrendőrség a történelmi Magyarországon 1906-1918. Rendvédelem-történeti Füzetek, 26(51), 43-56. <https://doi.org/10.31627/RTF.XXVI.2016.51N.43-56P>.
- Parádi J. (2017b). Magyar rendvédelem 1919-1945. Rendvédelem-történeti Füzetek, 27(54), 59-92. <https://doi.org/10.31627/RTF.XXVII.2017.54N.59-92P>
- Pardavi L. (2012). Községi vámjog. In Simon I. (Szerk.), Pénzügyi jog II. Budapest: Osiris Kiadó, 545-577.
- Patyi A. (2013). A rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai. In Lapsánszky A. (Szerk.), Közigazgatási jog I. Budapest: CompLex, 135–169.
- Patyi A. (2017). A közigazgatási működés jogi alapjai. Budapest: Dialóg Campus Kiadó
- Potoczki Z. (2013). A vám-és pénzügyőri ellenőrzés dimenziói. In Gaál Gy., & Hautzinger Z. (Szerk.), Tanulmányok "A változó rendészet aktuális kihívásai" című tudományos konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 325-331.
- Prescott, J. R. V. (1987). *Political frontiers and boundaries*. London: Allen & Unwin.
- Rác R. (2020). A belső piac: a négy alapszabadság biztosítása. In Kengyel Á. (Szerk.), Európai Unió politikák. Budapest: Akadémiai Kiadó
- Rádi N. (2016). Az illegális migrációval kapcsolatos bűncselekmények nyomozásának tapasztalatai. Belügyi Szemle, 64(12), 64-76. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2016.12.6>.
- Rahman, M. M. (2021). Border Control Technologies of Western Nations: Legal, Ethical and Financial Issues. *International Journal of Science, Technology and Society*. 9(6), 256-262. <https://doi.org/10.11648/j.ijsts.20210906.11>.
- Rajczy L. (2003). Az integrációs folyamat állomásai és jövője. *Vám-Zoll*, 2003/5., 7-10.
- Rátki E. (1999). Járőrszolgálat: Csapatok meglepő eredménnyel. *Vám-Zoll*, 1999/9., 22-23.
- Rechnitzer J. (1999). Határ menti együttműködések Európában és Magyarországon. In Nárai M., & Rechnitzer J. (Szerk.), *Elválaszt és összeköt – a határ: Társadalmi-gazdasági változások az osztrák-magyar határ menti térségben*. Pécs-Győr: MTA Regionális Kutatások Központja, 9-72.

- Reger, G. (2017). On the Border in Arizona and Greece: Border Studies and the Boundaries of the Greek Polis. *Historical Geography* 45(1), 188-219. <https://dx.doi.org/10.1353/hgo.2017.0021>.
- REPIG (2025). Nemzeti Adó- és Vámhivatal Repülőtéri Igazgatósága 2024. Évértékelő beszámoló. Budapest: Nemzeti Adó- és Vámhivatal Repülőtéri Igazgatóság
- Ritecz Gy. (2002). Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar határőrizetre. Doktori (PhD) értekezés. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem
- Ritecz Gy. (2003). Az európai (schengeni) határőrizeti követelményekre való felkészülés helyzete és a további feladatok Magyarországon. *Európai Tükör Műhelytanulmányok*, 90, 5-70.
- Ritecz, Gy. (2015). Gondolatok a tömeges migráció kapcsán. *Határrendészeti Tanulmányok*, 12(1 klsz.), 38-46.
- Rosenblum, M. R., Bjelopera, J. P., & Finklea, K. M. (2013). *Border Security: Understanding Threats at U.S. Borders*. Washington D.C.: Congressional Research Service.
- Sallai J. (2021). Magyarország határai a trianoni döntés előtt és után. *Határrendészeti Tanulmányok*, 18(1), 71–93.
- Sallai J. (2022). Az államhatár szerepe a globalizációban. *Határrendészeti Tanulmányok*, 19(2), 54-61.
- Sallai, J. (2025). Az államhatár fogalmának és az államhatárok kijelölése történetének nemzetközi áttekintése. *Honvédségi Szemle – Hungarian Defence Review*, 153(1), 51–62. <https://doi.org/10.35926/HSZ.2025.1.5>
- Schloenhardt, A. (2019). Irregular migration and smuggling of migrants along the Balkan route, 2011-2017. Budapest: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Somfai (2012). Nőtt az áruforgalom a Liszt Ferenc repülőtéren. *Vám-Zoll*, 2012/7., 11-12.
- Soós E., & Fejes Zs. (2009). *Határon átnyúló együttműködések Magyarországon*. Szeged: Pólay Elemér Alapítvány.
- Suba L., & Szendi A. (2018). *Az uniós vámjog vázlata*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó.
- Suhay I. (1943). Monarchiánk egykori katonai közigazgatása. *Hadtörténelmi Közlemények*, 44(3-4), 159-170.
- Szabó J. (2006). A határőrségi szerepvállalás a Schengeni Egyezmény tükrében. *Műszaki Katonai Közlöny*, 16(1-4), 187-212.
- Szabó J. (2008). Az Európai ideától a Schengeni Egyezményen át, Magyarország teljes jogú Schengeni csatlakozásáig vezető út - benne hazánk határrendészeti szerepvállalása. *Határrendészeti Tanulmányok*, 5(1), 23-31.
- Szabó M. (2015). *Rendszeres jogelmélet*. Miskolc: Bíbor Kiadó.

- Szamel L. (1990). A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. Budapest: MTA Államtudományi Kutatások Programirodája.
- Szendi A. (2014). Az Európai Unió vámintézkedései magyar (tagállami) szemmel. *Magyar Rendészet*, 14(2), 73-81.
- Szendi A. (2021). Vámjog és vámeljárás. In Erdős Á. (Szerk.), *Integrált pénzügyőri ismeretek I.* Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 189-217.
- Szendi A. (2022). A vámellenőrzés. In Pajor A., & Szabó A. (Szerk.), *Az adó- és vámhatósági ellenőrzések komplex rendszere.* Budapest: Wolters Kluwer, 121-155.
- Szép F. (2017). A hazánkat érintő illegális migráció és az embercsempészetnyomozása. *Hadtudományi Szemle*, 10(4), 533-549.
- Szép F. (2024). A Magyarországra irányuló illegálismigráció trendjei 2008–2023 között. *Magyar Rendészet*, 24(2), 17-37. <https://doi.org/10.32577/mr.2024.2.1>.
- Tihanyi M. (2013). A körzeti megbízotti szolgálat fejlődési lehetőségei, avagy a tudásalapú rendőrség. *Belügyi Szemle*, 61(6), 87-107. <https://doi.org/10.38146/bsz-ajia.2013.v61.i6.pp87-107>.
- Tihanyi M., & Papp D. (2022). A körzeti megbízotti szolgálat története 3. A rendszerváltozástól. *Belügyi Szemle*, 70(5), 907-925. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.5.2>.
- Torma A., & Torma B. (2022). Adalékok az Európai Közösségek/Unió közjogtörténetéhez II. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 40(2), 23–39. <https://doi.org/10.32978/sjp.2022.012>.
- Tóth Z. J. (2014). A területi igazgatás rendszere Magyarországon 10. századtól 1848-ig. In Horváth A. (Szerk.), *Magyar állam- és jogtörténet.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 117-136.
- Tóthné Demus M. (2008). Az államhatár rendjének jogi védelme az EU-csatlakozás tükrében. *Határrendészeti Tanulmányok*, 5(3), 4-130.
- Tömöri L., & Frigyer L. (2023). A veszélyeztetett fajok illegális kereskedelmének térbeli sajátosságai Európában és Magyarországon. *Bűnözés Földrajzi Közlemények*, 4(1-2), 29-42.
- Vájlók L. (2000). A Schengeni Információs Rendszer és a SIRENE Irodák. In Virányi G. (Szerk.), *Határellenőrzés az Európai Unióban. Szabadság, biztonság, jog.* Budapest: Hanns Seidel Alapítvány, 229-240.
- Varga J. (2000). Határforgalom-ellenőrzés a schengeni tagállamokban. In Virányi G. (Szerk.), *Határellenőrzés az Európai Unióban. Szabadság, biztonság, jog.* Budapest: Hanns Seidel Alapítvány, 75-133.
- Varga J. (2015). A határporlyázó századoktól a határrendészeti kirendeltségekig. *Magyar Rendészet*, 15(6), 133-146.

- Vedó A. (2016). A Magyar Királyi Csendőrség teendői a külföldiek ellenőrzésének szabály- és szervezetrendszerében 1881-1938. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 26(52), 139-181. <https://doi.org/10.31627/RTF.XXVI.2016.52N.139-179P>
- Vedó A. (2021). A Magyar Királyi Csendőrség szolgálati ágainak kialakulása, szolgálatitevékenységeinek fejlődéstörténete 1881-1944. Doktori (PhD) értekezés. Budapest: Nemzeti Közsolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola.
- Vérti Zs., szerk. (1996). A vámtörvény módosított végrehajtási rendelete. *Házi Jogtanácsadó*, 23(12), 34-36.
- Virányi G., Varga J., Sallai J., Vas F., Szőke I., & Vájlók L., szerk. (1999). A Schengeni Határőrizeti Rendszer. Budapest: Tempus – Rendőrtiszti Főiskola Határrendészeti Tanszék.
- Walters, W. (2006). Border/control. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 187–203. <https://doi.org/10.1177/1368431006063332>
- WCO (2024). Enforcement and Compliance. Illicit Trade Report 2023. Brussels: World Customs Organization
- Zsigovits L. (2016). Vámosok és határőrök a határforgalom-ellenőrzésében 1945-2007. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 26(51), 109-140. <https://doi.org/10.31627/RTF.XXVI.2016.51N.109-140P>.

11.2. Internetes hivatkozások

- URL1: Police.hu (2022). Cigaretta a raktérben. Forrás: <https://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/bunugyek/cigaretta-a-rakterben>
- URL2: Police.hu (2024). Nem csak cigaretta került elő. Forrás: <https://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/helyi-hirek/nem-csak-cigaretta-kerult-elo>
- URL3: NAV (2025). Fennakadt az átvilágításon. Forrás: https://nav.gov.hu/print/sajtoszoba/hirek/Fennakadt_az_atvilagitason
- URL4: NAV (2025). „Főállásban sofőrködöm”. Forrás: https://nav.gov.hu/print/sajtoszoba/hirek/Foallasban_soforkodom
- URL5: NAV (2023). Veszélyes túlsúly. Forrás: https://nav.gov.hu/sajtoszoba/hirek/Veszelyes_tulsuly
- URL6: NAV (2025). Száguldő színesfém. Forrás: https://nav.gov.hu/sajtoszoba/hirek/Szaguldó_szinesfem
- URL7: NAV (2024). Fegyverek a kerékben. Forrás: https://nav.gov.hu/sajtoszoba/hirek/Fegyverek_a_kerekben
- URL8: Origo.hu (2019). Kész fegyverarzenált talált a NAV egy francia kisbuszban
Forrás: <https://www.origo.hu/itthon/2019/09/kesz-fegyverarzenalt-talalt-a-nav-egy-francia->

[kisbuszban?fbclid=IwY2xjawOw599leHRuA2FlbQlxMQBzcnRjBmFwcF9pZBAyMjlwMzcxNzg4MjAwODkyAAEel2qiXGTOUXQYIkZNbE_VD9Jn9m07dgGBInyu6KcTtyrJHUFd6DHq7yw-wWo_aem_O9-JHmCQkRMzT5Yob-2TUA](https://www.nav.gov.hu/sajtoszoba/hirek/Drogos_motoros)

- URL9: NAV (2025). Drogos motoros. Forrás: https://nav.gov.hu/sajtoszoba/hirek/Drogos_motoros
- URL10: NAV (2025). Glettes vödör második élete. Forrás: https://nav.gov.hu/print/sajtoszoba/hirek/Glettes_vodor_masodik_elete
- URL11: NAV (2025). Fennakadt az átvilágításon. Forrás: https://nav.gov.hu/sajtoszoba/hirek/Fennakadt_az_atvilagitason
- URL12: NAV (2024). Hormonok egy tréler fülkéjében. Forrás: https://nav.gov.hu/sajtoszoba/hirek/Hormonok_egy_treler_fulkejeben
- URL13: Korom A. (2023). Kilógott a potyautasok lába. Hódpress.hu. Forrás: <https://www.hodpress.hu/kilogott-a-potyautasok-laba-video/>
- URL14: Duol.hu (2023). Szellőzetlen, ablaktalan raktérben kuporogott az „áru”. Forrás: <https://www.duol.hu/helyi-kek-hirek/2023/07/szellozetlen-ablaktalan-rakterben-kuporogtak>
- URL15: Origo.hu (2025). Nagyon sokat fizettek azért, hogy a saját vizeletükben fetrengjenek. Forrás: <https://www.origo.hu/kek-hirek/2025/12/migransokat-fogtak-magyar-rendorok>
- URL16: Kisalfold.hu (2023). Időutazó kamionsofőr Komáromban. Forrás: <https://www.kisalfold.hu/helyi-kek-hirek/2023/03/idoutazo-kamionsofor-komaromban>
- URL17: NAV (2025). Manőver a szeméttelép előtt. Forrás: https://nav.gov.hu/sajtoszoba/hirek/Manover_a_szemettelep_elott
- URL18: NAV (2025). Búzló rakomány a Monostori hídon. Forrás: https://nav.gov.hu/sajtoszoba/hirek/Buzlo_rakomany_a_Monostori_hidon
- URL19: NAV (2025). Ütközésig menekült a csempész – a pénzügyőrök megállították. Forrás: https://nav.gov.hu/sajtoszoba/hirek/Utkozesig_menekult_a_csempesz_a_pen_zugyorok_megallitottak
- URL20: NAV (2024). Felfegyverzett piac. Forrás: https://nav.gov.hu/sajtoszoba/hirek/Felfegyverzett_piac
- URL21: NAV (2023). Sokkoló útitársak. Forrás: https://nav.gov.hu/sajtoszoba/hirek/Sokkolo_utitarsak

11.3. Hivatkozott nemzeti jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

1903. évi VIII. törvénycikk, a határrendőrségről

1988. évi I. törvény, a közúti közlekedésről

1994. évi XXXIV. törvény, a Rendőrségről

1995. évi C. törvény, a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról

1995. évi CXXV. törvény, a nemzetbiztonsági szolgálatokról

1997. évi XXXII. törvény, határőrizetről és a Határőrségről

1998. évi XII. törvény, a külföldre utazásról

1999. évi LXXVI. törvény, a szerzői jogról

2004. évi XIX. törvény, a Vám- és Pénzügyőrségről

2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról

2007. évi LXXX. törvény, a menedékjogról

2007. évi LXXXIX. törvény, az államhatárról

2007. évi XC. törvény, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról

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

2011. évi CXXXII. törvény, a Nemzeti Közszolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról

2012. évi II. törvény, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről

2013. évi CXL. törvény, a fémkereskedelemről

2013. évi CC. törvény, az egyes adótörvények és azokkal összefüggő más törvények, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról

2014. évi LXXIV. törvény, az egyes adótörvények és azokkal összefüggő más törvények, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról

2016. évi LXVIII. törvény, a jövedéki adóról

2016. évi CL. törvény, az általános közigazgatási rendtartásról

2017. évi CLI. törvény, az adóigazgatási rendtartásról

2017. évi CLII. törvény, az uniós vámjog végrehajtásáról

2017. évi CLIII. törvény az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról

2020. évi CXXX. törvény, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról

2023. évi XC. törvény, a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról

80/2013. (X. 16.) OGY határozat, a Nemzeti Drogellenes Stratégiáról 2013–2020

11.3.1. Rendeletek, közjogi szervezetszabályzók, belső normák

156/1996. (X. 22.) Korm. rendelet, a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény végrehajtásáról szóló 45/1996. (III. 25.) Korm. rendelet módosításáról

101/1998. (V. 22.) Korm. rendelet, a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény végrehajtásáról

2087/2000. (V. 4.) Korm. határozat, az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggő, a határok őrzetével, a határforgalom-ellenőrzésével és a határátkelőhelyek fejlesztésével kapcsolatos feladatokról és intézkedésekről

A 2013/2001. (I. 17.) Korm. határozat, az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggésben az egységes határellenőrzési rendszer megvalósításáról szóló kormányzati koncepcióról

2365/2001. (XII. 18.) Korm. határozat, az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggésben az egységes határellenőrzési rendszer megvalósításáról szóló kormányzati koncepcióról elfogadott 2013/2001. (I. 17.) Korm. határozat idő-arányos végrehajtásáról, valamint az abban foglalt egyes feladatok módosításáról és a további feladatok meghatározásáról

2291/2004. (XI. 17.) Korm. határozat, a határátkelőhelyek fejlesztésének időszerű feladatairól

2328/2004. (XII. 21.) Korm. határozat, a schengeni vívmányok átvételéről szóló akciótervről

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

330/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet, a határterületről, valamint a határátkelőhely területére nem határátlépés céljából történő belépés és tartózkodás szabályairól

156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet, a közúti áru fuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírságolással összefüggő hatósági feladatokról

273/2010. (XII. 9.) Korm. rendelet, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és egyes szervek kijelöléséről

- 443/2013. (XI. 27.) Korm. rendelet, a fémkereskedelmi tevékenységről
- 485/2015. (XII. 29.) Korm. rendelet, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerveinek hatásköréről és illetékességéről
- 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet, az adóigazgatási eljárás részletszabályairól
- 1891/2021. (XII. 13.) Korm. határozat, a Magyar-ország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájáról
- 17/2001. (BK 7.) BM utasítás, a schengeni joganyag átvételéről és annak gyakorlati megvalósításáról
- 40/2001. (XII. 23.) BM rendelet, a Határőrség Szolgálati Szabályzatáról
- 2/2002. (BK 10.) BM-PM-SZCSM együttes utasítás, az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények komplex mélységi ellenőrzésének kialakítására és működtetésére
- 20/2004. (BK 15.) BM-FMM-PM együttes utasítás, az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépéshatékonyának növelésére, illetve összehangolására
- 24/2004. (IV. 23.) PM rendelet, a Vám- és Pénzügyőrségről szóló törvény végrehajtásáról
- 35/2004. (VI. 28.) BM rendelet, a Határőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 40/2001. (XII. 23.) BM rendelet módosításáról
- 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet, a rendőrség szolgálati szabályzatáról
- 70/2007. (XII. 29.) IRM rendelet, a Határőrség költségvetési szerveinek megszüntetéséről és a jogutódlásról
- 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet, a jogszabályszerkesztésről
- 8/2010. (II. 19.) IRM-SZMM-PM-KHEM együttes utasítás, az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növeléséről, illetve összehangolásáról
- 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet, a rendőrség szolgálati szabályzatáról
- 5/2022. (VIII. 5.) PM utasítás, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- 24/2012. (XII. 29.) ORFK utasítás, az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv mélységi ellenőrzési és közterületi támogató aleggységeiről

4/2014. (II. 21.) ORFK utasítás, a Rendőrség Drogellenes Stratégiájáról

20/2015. (IX. 10.) ORFK utasítás, az Országos Rendőr-főkapitányság Szervezeti és Működési Szabályzatáról

24/2015. (X. 15.) ORFK utasítás, a Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról

26/2015. (XII. 9.) ORFK utasítás, a körzeti megbízotti szabályzatról

13/2017. (III. 24.) ORFK utasítás, a Járőr- és Őrszolgálati Szabályzatról

14/2017. (III. 24.) ORFK utasítás, a szolgálatparancsnoki tevékenységről

36/2018. (VI. 27.) ORFK utasítás, az illegális migrációval összefüggő jogsértések kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására

ORFK Módszertani Útmutató, a mélységi migrációs ellenőrzések végrehajtására (29000/4928-4/2013 Ált.)

ORFK Módszertani Útmutató, a személy- és teherszállító vonatokon utazó, vélelmezhetően illegális határátlépést megkísérlő külföldiek kiszűrésére és a rendőrség értesítésének rendjére (29000/15554-12/2013. Ált.)

5035/2014/RFO körlevél, a rendészeti feladatokat ellátó járőregységek tevékenységéről

2070/2020/VEZ szabályzat, a járőrtevékenység általános szabályairól

2003/2024/385. szabályzat (NAV REPIG), a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Repülőtéri Igazgatóságának ügyrendjéről

11.4. Hivatkozott nemzetközi jogszabályok, dokumentumok

2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról

2006/XI/06 európai bizottsági ajánlás, a tagállamok illetékes hatóságai által a személyek határokon történő ellenőrzése során használandó közös „Határőrök gyakorlati kézikönyve (Schengeni kézikönyv)” létrehozásáról

1105/2011/EU európai parlamenti és tanácsi határozat, a külső határok átlépésére jogosító és vízummal ellátható úti okmányok listájáról, valamint az e lista összeállítására irányuló eljárás meghatározásáról

952/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletet, az Uniós Vámkódex létrehozásáról (UVK)

2016/399/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex)

2021/C 362/10 (2020. június 19.) európai parlamenti állásfoglalás, a schengeni térségnek a Covid19-világjárvány kitörését követő helyzetéről (2020/2640(RSP))

A rendészet alapvető társadalmi rendeltetése a közösség rendjét és biztonságát fenyegető veszélyek elhárítása. A társadalom tagjainak jogos elvárása, hogy a rendészeti szervek e veszélyek elhárítása tekintetében, azonnali beavatkozást igénylő, akut helyzetekben ne a szakmai kompetenciák és hatásköri szabályok falai mögé hátráljanak.

Különösen igaz ez a rendőrhatóság és a vámhatóság tevékenysége kapcsán. E két rendészeti szerv tagjai feladatainak sajátossága okán nem csak az ország határain, de annak belterületén is gyakran szembesülnek egymás hatáskörébe tartozó jogsértésekkel. Jogos társadalmi és szakmai elvárás, hogy e szervek – elsősorban az országhatáron, illetve a közterületeken szolgáló – állománya legalább az intézkedési kötelezettség felismerésének mértékéig tisztában legyenek a másik hivatásrend feladatkörébe tartozó, a közrendet, közbiztonságot veszélyeztető cselekmények jellegével.

A kötet erre a társadalmi elvárásra reflektálva kíván részletesebb áttekintést adni a magyar rendőrhatóság és a vámhatóság által végzett mélységi ellenőrzés rendszeréről. A könyv elsődleges célja, hogy a rendőr- és a vámhatóság által végzett mélységi ellenőrzési tevékenység kölcsönös megismerése nyomán, a közrendet, közbiztonságot védelmező hatósági tevékenység mindinkább hatékonyá és eredményessé váljon.

