

**NEMZETKÖZI RENDÉSZETI,  
RENDŐRI EGYÜTTMŰKÖDÉS A  
20. ÉS 21. SZÁZADBAN**

MAGYAR RENDÉSZETTUDOMÁNYI TÁRSASÁG

**NEMZETKÖZI RENDÉSZETI, RENDŐRI EGYÜTTMŰKÖDÉS  
A 20. ÉS 21. SZÁZADBAN**

Tanulmánykötet

Szerkesztette

**DR. KOVÁCS GÁBOR**  
**DR. SZATMÁRI PÉTER**



Magyar Rendészettudományi Társaság

Budapest

2022

A kiadvány a 2021. október 13-án megrendezett „Nemzetközi rendészeti, rendőri együttműködés a 20. és 21. században” című konferencia előadásai alapján jelent meg.

#### **SZERZŐK:**

Dr. Balassa Bence PhD r. őrnagy	EULINK LIBYA Rendészeti Újjáépítési Projekt, rendőr tanácsadó
Dr. Boda József ny. nb. vezérőrnagy	Fenntartói Testületi tag, címzetes egyetemi tanár
Dr. Borszéki Judit – Dr. Sallai János r. ezredes	NKE RTK egyetemi adjunktus; egyetemi tanár
Dr. Hegyaljai Mátyás	Belügyminisztérium nemzetközi ügyekért felelős helyettes államtitkár
Dr. Kiss Attila r. vezérőrnagy	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság főkapitány
Dr. Nagy Judit r. ezredes	NKE RTK egyetemi docens
Dr. Prantner Zoltán	Kodolányi János Egyetem egyetemi docens
Dr. Suha György	Milton Friedman Egyetem c. egyetemi tanár, nagykövet

#### **SZERKESZTŐK:**

Dr. Kovács Gábor r. dandártábornok	Nemzeti Közszerológiai Egyetem Rendészettudományi Kar dékán, tanszékvezető egyetemi tanár
Dr. Szatmári Péter	Kodolányi János Egyetem tudományos és fejlesztési rektorhelyettes, tanszékvezető egyetemi docens

#### **SEGÉDSZERKESZTŐ:**

Baksai Éva	Nemzeti Közszerológiai Egyetem Rendészettudományi Kar igazgatási főreferens
------------	---

© Magyar Rendészettudományi Társaság, 2022

© Szerkesztők, 2022

© Szerzők, 2022

ISBN: 978-615-81879-7-8

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

## TARTALOMJEGYZÉK

Dr. Balassa Bence: Az Európai Unió szerepvállalása Szomáliában .....	5
Dr. Boda József: A magyar rendőrség szerepvállalása a kambodzsai nemzetközi misszióban .....	12
Dr. Borszéki Judit – Dr. Sallai János: A nemzetközi rendészet története.....	28
Dr. Hegyaljai Mátyás: A schengeni határon átnyúló rendőri együttműködés gyakorlata .	41
Dr. Kiss Attila: Nemzetközi rendőri együttműködés idegenrendészeti és menekültügyi területen.....	49
Dr. Nagy Judit: A bel- és igazságügyi (schengeni) rendészeti együttműködés .....	59
Dr. Prantner Zoltán: Magyarország és az UNTAG misszió Namíbiában .....	73
Dr. Suha György: A nemzetközi rendészeti együttműködés a nemzetközi kapcsolatok globalizálódó kontextusában .....	87

## Dr. Balassa Bence: Az Európai Unió szerepvállalása Szomáliában

Az Európai Unió többféle módon, többféle eszközzel igyekszik betölteni a politikai és gazdasági súlyának, vélt vagy valós befolyásának megfelelő, azzal arányos szerepét a világ konfliktus-övezeteiben. A legáltalánosabb post-conflict<sup>1</sup> struktúrák az EU béketámogató, jogállamiság-építő missziói, amelyeket az Európai Unió Külügyi Szolgálata<sup>2</sup> a tagállamok száz százalékos egyetértése mellett hoz létre és működtet, és mint ilyenek, az Európai Unió Közös Biztonság és Védelempolitikájának<sup>3</sup> részeként funkcionálva a terepen hivatottak megjeleníteni az EU által képviselt rendészeti/igazságszolgáltatási szakértelmet, értékeket. Ennek azért van jelentősége, mert az EU által irányított missziók speciális helyet foglalnak el a nemzetközi szervezetek (pl. ENSZ, EBESZ, AU) által a világban üzemeltetett missziók között. Az EU CSDP civil válságkezelő, jogállamiság építő missziói önmagukban is nagyon különböznek az általuk felügyelt katonai jellegű műveletektől, az ún. operációktól.<sup>4</sup> A legmarkánsabb különbség az, hogy az adott misszió létrehozásának menete, a stratégiai döntéshozatal már a kezdeti szakaszban, szervezeti szinten is elválik egymástól. Szintén érdekes kérdés lehetne a missziók mandátum szerinti felosztása; az EU CSDP missziók elenyésző kivételtől<sup>5</sup> eltekintve ún. MMA+T<sup>6</sup> típusú felhatalmazással, mandátummal rendelkeznek, jönnek létre, tehát tevőleges intervencióra, beavatkozásra a működési ország, illetve terület vonatkozásában nincs jogosítványuk, más a feladatuk és szerepük a rendezésben.

Ez a régió, amely Közép-Kelet Európából, illetve hazánkból, Magyarországról igencsak távolinak, esetleg érdektelennek tűnhet, és az innen származó hírek ritkán érik el a média, a hírműsorok ingerküszöbét. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a Kelet-Afrikai térség ne lenne fontos mind globális, mind pedig regionális szempontból, sem azt, hogy az itteni politikai, gazdasági, társadalmi folyamatok ne lennének hatással (még ha ez a hatás nem is mindig egyértelmű első pillantásra) Európára, a Balkánra, vagy éppen Magyarországra.

Tágabb értelemben a Kelet-Afrikai térség északon az Ádeni Öböltől, keleten a Nyugat-Indiai Óceán által határoltan elterülő hatalmas szubtrópusi, illetve egyenlítői-sivatagos terület. A szárazföldön Eritreától és Dzsibutitól egészen a Dél-Afrikai Köztársaság és Szváziföld északi határáig elterülő országokat soroljuk ide: Etiópiát, Dél-Szudánt, Szomáliát, Kenyát, Ugandát, Ruandát, Tanzániát, Zambiát, Zimbabwét, Mozambikot, a Seychelles és Comoros-Szigeteket, valamint Madagaszkárt. Szűkebben értelmezve Afrika szarván helyezkedik el Szomália a maga 3.300 km hosszú óceáni partszakaszával, Eritrea, Dzsibuti, Kenya, illetve a tengeri kijáráttal nem rendelkező Uganda, és ide sorolják még Szudánt, valamint a 2011-es szétválás óta a világ legfiatalabb államát, Dél-Szudánt. Jól látjuk, hogy ez egy hatalmas térség, meglehetősen eklektikus geopolitikai, történelmi, gazdasági és biztonságpolitikai kihívásokkal, adottságokkal.

<sup>1</sup> A fegyveres konfliktus lezárultát követő, tehát a biztonsági helyzet elfogadható szintre hozását követő időszakot jelöli.

<sup>2</sup> Európai Unió Külügyi Szolgálata – EEAS (European External Actions Services)

<sup>3</sup> Közös Biztonság és Védelempolitika – CSDP (Common Security and Defence Policy)

<sup>4</sup> Az EU EEAS CSDP missziók kivétel nélkül civil válságkezelő missziók (rendőri, egyéb rendészeti, ügyészégi, netán bírósági képességekkel) ezzel szemben az EU CSDP Operatios (Operációk) mindig katonai, jellemzően kiképző missziók, lásd. EUTM-Somalia pl.

<sup>5</sup> Ilyen kivétel például az EU egyik legrégebbi és legnagyobb missziója az EULEX Kosovo Misszió, amely ún. executive mandátummal is rendelkezik, tehát alkalom adtán foganatosíthat rendőri intézkedéseket, pl. őrizetbevétel, elfogás. De ilyen típusú mandátuma van a Nyugat-Indiai Óceánon és Afrika Szarván működő EUNAVFOR Somalia – Operation Atalanta misszióknak is, amely többek között a kalózkodás visszaszorításával, halászati és tengeri kereskedelmi ellenőrzéssel foglalkozik.

<sup>6</sup> MMA+T – mentoring, monitoring advising and training, azaz mentorálás, monitorozás, tanácsadás és kiképzés

Nyugaton a Szub-Szaharai Száhel övezet határolja, északon a Közel-Kelethez tartozó Vörös-tenger és a világ egyik legforgalmasabb tengeri kereskedelmi útja, az Ádeni-öböl, délről és keletről pedig az Indiai-óceán. Az itt található országok történelmében közös a gyarmati múlt és az egymásra rétegződött permanens válságok, amelyek egyaránt lehetnek humanitárius katasztrófák, éhezések, aszályok, áradások, fegyveres, polgárháborús konfliktusok, országon belüli és régiós elvándorlás, vagy a nemzetközi terrorizmus. A régió ebből kifolyólag többszörösen terhelte, átszövi a társadalmi és gazdasági konfliktusok, ezért jelentős hatással van a világpolitikai folyamatok alakulására is.

Ezen tanulmányban csupán pár kiragadott példán keresztül szeretném megvilágítani a világnak ebben a régiójában zajló aggasztó folyamatokat. A már említett Szudántól – a becslések szerint négyszázezer áldozattal járó polgárháborút követően – végül 2011 nyarán függetlenné váló Dél-Szudánban a humanitárius katasztrófa réme mit sem enyhült az elmúlt évtizedben.<sup>7</sup> A lakosság nagy része földönfutó, éheznek, ki van téve a fel-fellángoló fegyveres konfliktusoknak, több mint négy millióan kényszerültek elhagyni a lakóhelyüket, táborokban élnek<sup>8</sup>, segélyekre utaltak.<sup>9</sup> Etiópiából az elmúlt egy évben érkeztek olyan aggasztó hírek, amelyek már áttörték az európai és a magyar sajtó ingerküszöbét is. A korábban Kelet-Afrika egyik „bezzeg-országának” számító Etiópia súlyos belső fegyveres konfliktussal küzd a Tigré tartományban fellángolt elégedetlenség és lázadás kapcsán. Etiópiának a szomszédos Eritreával folyamatosak a kisebb-nagyobb konfliktusai; határvillongások, fegyveres összetűzések, miközben Etiópia fővárosában aggasztó bombamerényleteket követtek el épp a tavalyi, vitatott tisztaságú választások idején. Az sem használ az enyhülésnek, hogy két rendkívül szegény országról beszélünk, 130-140 USD/fő/év a GDP, tehát 50 centet sem teszi ki személyenként, naponta.

Kenya más utat járt be, mint a fenti országok, lévén sokáig brit gyarmat volt. Emiatt a közigazgatási rendszere talán valamivel fejlettebb, mint az afrikai átlag, ugyanakkor a bűnözés, a korrupció folyamatosan gátat vet a valódi demokratizációs törekvéseknek. Az Al-Shabab<sup>10</sup> Szomáliából, illetve Észak-Kenyából irányított terrortámadásai ébren tartják a két szomszéd konfliktusát, és a közös határ egyes szakaszai körül kialakult határviták bizalmatlan bilaterális politikai légkört teremtenek, minduntalan a biztonsági fenyegetések eszkalálódásának lehetőségével. Az al-Shabab rendkívül aktív Kenya északi, Szomáliával határos részén, célzott kivégzésekkel (pl. tanárok ellen), az idegenforgalmi infrastruktúra ellen intézett támadásokkal, terror akciókkal igyekszik fenntartani a két szomszéd közötti politikai feszültséget, egyben kenyai biztonsági erőket is lekötöni.

Djibouti miniállam egy volt francia gyarmat az Ádeni-öböl bejáratában, a világ egyik legfontosabb stratégiai pontján. Itt állomásozik a francia idegenlégió, de található a területén amerikai és olasz katonai, illetve kiképzőbázis is. Forró éghajlatú (nem ritka az

---

<sup>7</sup> Lásd az Európai Bizottság elemzését és a Külügyi Főképviselet állásfoglalását a kérdésben: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/06/11/south-sudan-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-delays-in-the-implementation-of-the-peace-agreement-and-widespread-violence/> (Letöltés dátuma: 2022.01.24.)

<sup>8</sup> Itt talán elegendő a világ egyik legnagyobb humanitárius katasztrófájaként emlegetett darfúri helyzetet említeni.

<sup>9</sup> Vö.: Csicsmann László: A darfúri konfliktus belső mozgatórugói és a nemzetközi közösség reakciója c. tanulmányával, in. Külügyi Szemle 2005/1-2. Forrás: [https://kki.hu/assets/upload/KULUGY\\_KulugyiSzemle\\_2005\\_1-2csicsmann.pdf](https://kki.hu/assets/upload/KULUGY_KulugyiSzemle_2005_1-2csicsmann.pdf) (Letöltés dátuma: 2022.01.24.)

<sup>10</sup> Harakat al-Shabaab al-Mudzsahedin (magyarul: Mudzsahedin Ifjúsági Mozgalom), rövidebb, ismertebb nevén al-Shabaab (magyarul: "a fiatalok") egy szélsőséges iszlamista felkelőcsoport, mely az anarchiába süllyedt Szomália irányítását tűzte ki célul. Az al-Shabaab az ICU (Islamic Courts Union) (magyarul: Iszlám Bíróságok Uniója) széthullásakor alakult. A felkelők saját bevallásuk szerint dzsihádot folytatnak az iszlám ellenségei, továbbá az ideiglenes szomáliai kormány és az Afrikai Unió szomáliai missziója ellen. Jelentések szerint az al-Shabaab hadat üzent az ENSZ-nek, és több nyugati segélyszervezetnek azzal, hogy 2008 és 2009 között 42, Szomáliában szolgálatot teljesítő segélymunkást kivégeztek. Ettől az akciójuktól kezdve terrorszervezetnek nyilvánították őket a biztonsági szolgálatok. Kötődésüket az al-Kaidához a nyugatiak tényként kezelték, míg a felkelők vezetői egészen 2010-ig tagadták. Szakértők szerint a csoport hozzáállása és módszereik kísértetiesen hasonlítanak a tálibokéhoz.

50 Celsius fokot meghaladó hőmérséklet árnyékban) és rendkívül drága miniállam, amely viszonylagos jólétét stratégiai fekvésének és a francia világpolitikai érdekeknek köszönheti.

Szomália még ebből a szomorú mezőnyből is kiemelkedik a szomszédaihoz fűződő, illetve belső konfliktusaival, megosztottságával és problémáival. A történelmi Szomáliát az olaszok és a britek gyarmatosították. Társadalmá nélkülözi a valódi integritást, 4-5 nagy klánra, illetve 50-60 kisebb klánra tagolódik, amelyek közt időről-időre kiújul a bizalmatlanság, egyet nem értés mérgezi és hátráltatja a társadalmi kommunikációt, megbékélést. Az al-Shababról tudható, hogy 2010 óta a világ biztonságpolitikai térképén mint iszlamista terrorszervezet szerepel. Ugyanakkor fontos tisztában lennünk azzal, hogy ez nem olyan, mint amit mondjuk a '70 -es, '80-as években Európai merényletekkel magáról hallható és elhíresült Vörös Brigádok Frakció vagy más (pl. IRA, ETA) szeparatista szervezetek esetében láttuk. Az al-Shabab sok helyen Szomáliában párhuzamos államként működik, adót szed, ételt, vetőmagvat oszt, bíraskodik<sup>11</sup>, fenntartja a biztonságot, sőt, nagyon kezdetleges színvonalon, de némi közszolgáltatásokat is biztosít, miközben természetesen fegyveresen harcol, merényleteket, gyilkosságokat követ el, és próbálja előre vinni a szunnita dzsihádot, amelyet a szomáliai központi adminisztráció, illetve a nyugati hatalmak ellen hirdetett.

Szomália stabilizációját nem segíti az sem, hogy az elmúlt években hosszas egyeztetések során előkészített parlamenti és elnökválasztást nem sikerült megszervezni, sőt annak gyakorlati lebonyolítási, szavazatszámálási szabályairól sem sikerült megállapodni. Így a választásokra kitűzött 2021 februári időpont elmúltával az ellenzéki megmozdulások és a fegyveres konfliktusok ismét erőre kaptak.<sup>12</sup> Nyilvánvalóvá vált, hogy a demokratikus átalakulás még nagyon-nagyon messze van, annak legelemibb feltételei is hiányoznak. Szomália államberendezkedése is a klánok általi megosztottság tükré, hiszen tagállami föderációs konstrukcióról beszélhetünk, de ez a forma a szomáli mindennapokban inkább a megosztottságot, a vég nélküli alkudozást és széthúzást, a nepotizmust és a frakciók, érdekcsoportok, erős emberek, valamint hadurak érdekét szolgálja, táplálja, mintsem kedvezne egy központi kormányzat és hatalmi struktúra megerősödésének. Ennek hiányában viszont a demokratikus stabilizáció legelemibb követelménye kérdőjeleződik meg.

A szomáliaiak, a több mint 3.300 km-es partszakasz ellenére, amellyel országuk rendelkezik, nem váltak valódi tengeri néppé, inkább szárazföldi harcosok, a sivatag a terepük. A halászat ugyan meghatározó a partokon, de túlnyomórészt bárkákat, halászcsonakokat kell elképzelnünk, nem valamiféle nyugati mércével értelmezhető kereskedelmi halászhajó-flottát. Szomáliának, mondani sem kell, haditengerészete, parti őrsége, halászati hatóságai nincsenek, soha nem is voltak. Ugyanakkor tíz, tizenöt éve egy új jelenség, a part menti kalózkodás ütötte fel a fejét a térségben, amelynek kiindulási

---

<sup>11</sup> Itt értelemszerűen a tradicionális iszlám ítélkezésre, a Korán szó szerinti értelmezésén alapuló saría-jogra kell gondolnunk. A saría az iszlám erkölcsi, morális vezérelve, az iszlám teológiai rendszerében az Isten által meghatározott helyes viselkedés, szubsztanciális jog, az iszlám hagyomány részét képező vallási törvény. A saría kiterjed a mindennapi élet valamennyi területére, még a tisztálkodási és étkezési előírásokra is. Legfőbb célja a közösség szabályozása. A vallásjog alapját képező sariát – ellentétben a nyugati jogi felfogással – örök érvényű isteni kinyilatkoztatás szentesíti, tehát megváltoztathatatlan, csupán értelmezésében van eltérés, mely áganként és kultúránként enyhébb vagy szigorúbb. A saría konkrét megnyilvánulásait – az iszlám teológia részeként – a fikh szabályozza. Az iszlám jogtudomány hagyományos elmélete a saría négy forrását ismeri: a Koránt, a Szunnát (hiteles hadísz), a kijászt (analóg érvelés) és az idzmát (jogi konszenzus). A saría szerepe világszerte vitatott témává vált. A saría alapú törvények bevezetése a muszlim közösségek között feszültséget, erőszakot váltott ki például Nigériában, és hozzájárulhatott Szudán felbomlásához is. Észak-Amerikában egyes joghatóságok betiltották, vagy korlátozták a saría alkalmazását. Folyamatos viták folynak arról, hogy a saría összeegyeztethető-e a demokráciával, az emberi jogokkal, a gondolatszabadsággal, a nők jogaival, az LMBTQ jogokkal és néhány nyugati üzleti modellel, például a banki tevékenységekkel.

<sup>12</sup> Lásd erről pl. a The Guardian kiváló politikai elemzését: <https://www.theguardian.com/world/2021/feb/06/somalia-leaders-fail-to-reach-deal-on-elections> (Letöltés dátuma: 2022.01.24.)

területe a szomáliai partvidék, Bosasso és más kikötők. Innen kifutva a szomáliai kalózok valószínűtlenül kisméretű, de mozgékony csónakjaikkal, Kalasnyikovokkal és PKM géppuskákkal, néha egy-két RPG-vel felszerelve eredményes támadásokat hajtottak végre az Ádeni-öböl felé tartó, vagy azt éppen elhagyó kereskedelmi hajók, elsősorban tankerek ellen. A kalózok évekig tartották rettegésben a kereskedelmi hajózási útvonalakat a térségben, túsul ejtve hajót, legénységet, rakományt, és a nagy társaságok inkább fizettek, majd később a fedélzetre szerződött fegyveresekkel próbálkoztak a probléma kezelése érdekében, mintsem további veszteségeket kelljen elkönyvelniük.

A nemzetközi közösségnek évekbe került az erre a helyzetre való érdemi reagálás, amelynek során közel tíz év alatt, 2016-17-re végül sikerült a kalózkodást a térségben 98%-kal visszaszorítani. Napjainkra ez a tevékenység az Afrika szarva körüli vizeken lényegében eltűnt, de a bűnözés nem, csupán más elkövetési módokat, más csatornákat keresett magának: illegális halászat, csempészet és emberkereskedelem vette át a helyét. Az al-Shabab mindenesetre jó egy évtizedre jelentős bevételhez (tízmillió dollárokban mérhető összeg) jutott a kalózkodásból, amelyet természetesen fegyverekre és harcosokra költött.

Az Európai Unió komplex szerepvállalása Kelet-Afrikában egyszerre élő példája az európai nemzetközi segíteni akarásnak és jó szándéknak, a civil és katonai válságkezelés integráns felfogásának, és a hiába elköltött euromillióknak.

Az EU jelenleg négy missziót tart fenn Szomáliában. Ezek közül egy diplomáciai, kettő katonai és egy civil válságkezelő misszió. Mogadishuban, Szomália fővárosában, az Aden Adde Nemzetközi Repülőtér körül kialakított „zöld zónában” található az EUDC<sup>13</sup>, amely otthont ad az Európai Unió diplomáciai képviselőjének. Ez a misszió nagykövetségként üzemel<sup>14</sup>, és a legmagasabb szinten hivatott képviselni az Európai Uniót Szomáliában.<sup>15</sup> A delegáció személyzete Mogadishuban, illetve a Nairobi (Kenya) EU követségen teljesít szolgálatot. Az EU delegáció mandátuma kiterjed a politikai és gazdasági kapcsolatok élénkítésére, az együttműködés új területeinek meghatározására, kampányokra és segítségnyújtásra. A nagykövet jelenleg egy spanyol diplomata, Nicolás Berlanga Martínez. A nagykövetség elkötelezett az EU ún. integrated approach (integrált megközelítés) megvalósításában a szomáli biztonsági kihívások kezelésére, és a migrációs válság holisztikus megközelítésében egyaránt. A delegáció négy fő területen aktív: politikai együttműködés szintjén annak érdekében, hogy a mogadishui központi kormányzat – amelyet az EU és a nemzetközi közösség egyaránt egyedülként ismer el az országban – hozzájuthasson megfelelő EU-s támogatáshoz és megvalósíthassa programját. Emellett a gazdaságélénkítés és a demokratikus intézmények fejlesztése, a humanitárius segítségnyújtás és a biztonsági környezet javítása is cél. Ezen fő területek politikai koordinációt igénylő feladatai tartoznak a legszorosabban az EU Delegáció feladatrendszerébe.

A két katonai misszió, amelyek a már említett EEAS CSDP égisze alatt működnek, feladata és mandátuma jelentőse eltér egymástól. Az EUNAVFOR-Somalia,<sup>16</sup> Operation Atalanta művelet az EU ún. executive mandátummal felruházott, éles katonai válságkezelő és biztonság-teremtő missziója az Afrika szarva környéki, hatalmas kiterjedésű Nyugat-Indiai Óceán vizein. Működési területe a Vörös-tenger déli részétől az Ádeni-öblön át délen egészen a Seychelles-szigetekig húzódik, magába foglalva a Comorros és a Mauritius szigeteket is, illetve Szomália part menti vizeit egy legalább 8.700.000 négyzetkilométer kiterjedésű tengeri területen (tehát csak kicsit kisebb, mint az európai kontinens

<sup>13</sup> EUDC – European Union Diplomatic Compound, azaz az Európai Unió diplomáciai képviselőtábor

<sup>14</sup> Egyike a világon található 130 EU-s nagykövetségnek

<sup>15</sup> Lásd: [https://eeas.europa.eu/delegations/somalia\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/somalia_en) (Letöltés dátuma: 2022.01.24.)

<sup>16</sup> Lásd: <https://eunavfor.eu/mission> (Letöltés dátuma: 2022.01.24.)



kiterjedése). 2008 év végén az EU Tanácsa elfogadta a 2008/851/CFSP számú határozatot, amely több, a témában már az ENSZ által elfogadott határozatot alapul véve rendelkezett az EU katonai tengerészeti missziójának létrehozásáról. A kezdeti mandátum a kalózkodás és fegyveres rablások megelőzésére, megszakítására és visszaszorítására vonatkozott elsősorban a Szomáliai partok közelében. Később a mandátum változása dinamikusan követte az EU növekvő szerepvállalását Szomáliában, a testvérmissziókkal történő együttműködés alakítására és elősegítésére, továbbra is szem előtt tartva a Szomália-környéki vizek biztonságát és a kalózkodás felszámolását. 2021. január 1-jén az EU Tanácsa további két évvel meghosszabbította a művelet (katonai operáció) mandátumát, biztosítva ezzel a működési környezetet a kiterjedt és igen költséges, ugyanakkor kétségkívül az EU történetének egyik legsikeresebb missziója részére. A jelenlegi mandátum két elsődleges prioritást határoz meg a misszió számára. Az első a WFP<sup>17</sup> által üzemeltetett szállítóhajók és más sérülékeny, kiszolgáltatott tengeri járművek kísérése, védelme, valamint továbbra is elsődleges cél a kalózkodás és fegyveres tengeri rablások felderítése, megszakítása, visszaszorítása és megelőzése, a kalózkodók elrettentése. A misszió másodlagos célja a halászati tevékenység monitorozása a térségben, a fegyver- és drokkereskedelem, valamint az illegális szénkereskedelem és szabályozatlan halászati tevékenység monitorozása. A művelet igyekszik hozzájárulni a Szomáliát érintő fegyverembargó ellenőrzéséhez és a kábítószerkereskedelem elleni harchoz. A misszió – az EU integrált megközelítéséből fakadóan – együttműködik az EUTM-Somalia és az EUCAP-Somalia testvérmissziókkal, részt vesznek egymás tevékenységeiben. Ezekon túl az EUNAVFOR támogatja a régió hajózási stabilitására irányuló törekvéseket, részt vesz az ezekkel kapcsolatos egyeztetésekben.<sup>18</sup>

A 2008 óta folyamatosan gyűjtött statisztikai adatok arra engednek következtetni, hogy az EUNAVFOR Atalanta operáció rendkívül eredményes volt a tengeri kereskedelem biztonságára különösen veszélyes kalóztámadások megelőzésében. Mindezt tengeri erődemonstrációval, járőrözéssel és visszatérő ellenőrzésekkel érte el, amelyek során rombolóit, naszádjait, légierejét és drónképességét is latba vetve benyomult abba a „légüres térbe”, amely a szomáli partok mentén létrejött, és lehetővé tette a kalózkodók időleges térnyerését. A misszió sikereihez feltétlenül hozzájárult a térség hajózási biztonságának együttműködésének szervezése, képviselése is, amely keretében az EUNAVFOR az érintett partnerszervezetekkel történő információcseré segítségével folyamatosan fejlesztette, tökéletesítette információs kapacitását, hírszerző képességét. Az EUNAVFOR állandó harcértékét az egyszerre szolgálatban álló egy-két, maximum három romboló hajó adja, valamint ugyanennyi járőr és felderítő repülő egység. A misszió egy váltásban tipikusan körülbelül 600 fő nemzetközi személyzetet foglalkoztat.

A másik, EU által Szomáliában működtetett katonai misszió az EUTM-Somalia művelet.<sup>19</sup> Az EUTM rövidítés katonai kiképző missziókat takar szerte a térségben (pl. EUTM-Mali), melyek tipikus tréning missziók, már hivatkozott ún. MMA+T típusú mandátummal, amely monitorozást, mentorálást, tanácsadást és kiképzést jelent. Ennek megfelelően az EUTM-S misszió feladatrendszere is erre az alapra épül, tevékenysége ennek mentén szerveződik. A misszió központja és elhelyezési körlete Mogadishuban, az International Campus elnevezésű táborban található. A missziót 2010. április 10-én hívta életre az EU, és jelenlegi mandátuma 2022 decemberéig szól. A misszió jelenlegi vezetője,

---

<sup>17</sup> World Food Program – Világ Élelmezési Program. Vö.: <https://www.wfp.org/publications/greater-horn-africa-climate-risk-and-food-security-atlas-2018> (Letöltés dátuma: 2022.01.24.)

<sup>18</sup> Gondolhatunk itt elsősorban a Regional Operations Centre-re, a Regional Maritime Information Fusion Centre-re, illetve a Combined Maritime Forces or Operation (AGENOR) szervezetre.

<sup>19</sup> EUTM-Somalia – European Union Training Mission to Somalia, Európai Unió katonai kiképző missziója Szomáliában

akinek a hivatalos címe – katonai műveletről lévén szó – „Force Commander”, egy olasz dandártábornok, Antonello De Sio. A művelet létszáma 203 fő, ezt hét európai nemzet adja össze (Olaszország, Spanyolország, Svédország, Finnország, Portugália, Románia, valamint a brexitig Nagy Britannia, illetve ún. hozzájáruló harmadik félként Szerbia képviselteti magát egy katonai szanitéc kontingenssel). Ezen a helyen érdemes talán megjegyezni, hogy 2018. december 31-ig hazánk is részt vett a misszió munkájában egy négy fős kontingenssel (3 fő logisztikus tiszthelyettes és egy fő törzstiszt) az EUTM-S vezetése legnagyobb meglepésére. Sajnos 2018. december 31-én a magyar lobogót végleg levonták a Mogadishu főhadiszálláson, és az utolsó magyar katonai kontingens tagjai hazatértek állandó állomáshelyükre, váltásuk már nem történt meg, hazánk azóta nem képviselteti magát katonákkal (sem) Szomáliában.

A misszió fő feladata kettős: egyrészt a Szomáli Nemzeti Haderő (SNA – Somali National Army) képzése, oktatás-szervezése, a képzések utánkötése, valamint a hadsereg vezetőinek mentorálása, célzott tanácsadás konkrét katonai, hadászati műveletekben. 2010-től kezdődően 2014-ig a misszió Ugandába volt telepítve, és a kiképzési tevékenység is itt folyt. 2014-től került áthelyezésre a főhadiszállás Mogadishuba, amikor ezt a biztonsági helyzet is lehetővé tette. 2015-től a misszió katonai kiképző tevékenységének fókuszába egyre inkább a hadászati stratégiai, illetve vezetéstudományi profilú speciális tréningek kerültek, valamint elindult a helyi haderő saját trénereinek (Train the Trainers) kiképzése is.

Utolsóként következzen az a civil válságkezelő misszió, amely jól példázza az EU komprehenzív szemléletének érvényesülését Szomáliában: az EUCAP-Somalia, az EU civil, kapacitásnövelő missziója. Eredetileg EUCAP Nestor néven jött létre 2012-ben, és akkori mandátuma az egész szűken vett Kelet-Afrikai térségre (Szomália, Kenya, Djibouti, Seychelles-szigetek) kiterjedt, fő fókuszban a tengerészeti, hajózási biztonsági kihívásokkal. Három év sem telt el, és nyilvánvalóvá vált, hogy a misszió nem képes ekkora területi kihívást kezelni. A főhadiszállás átkerült Djiboutiból Nairobiba, a működési terület leszűkült Szomáliára, a nevet EUCAP-Somáliára cserélték 2015-ben, és a következő évben hozzáálltak a misszió Mogadishuba költöztetéséhez. Ez a folyamat teljes mértékben a mai napig sem zárult le, a misszió egyes elemei, az ún. back-office még mindig Nairobiban üzemelnek, de az tény, hogy az erők átköltöztetése Mogadishuba 98%-ban megvalósult, igaz, ehhez majdnem öt évre volt szükség.

Az EUCAP-Szomália misszió tipikus stratégiai szintű együttműködés-támogató misszió, amely a mai napig keresi (jól megfogalmazott mandátum és a működési környezet realitásainak ismerete híján) a valódi helyét. Fő tevékenysége a szomáliai hatóságok hajózási/tengerészeti kapacitásnövelése lenne, de az EU-s döntéshozatal és finanszírozás lassúságai, a rengeteg szabály és érdekütközés miatt, illetve mivel ezek a szomáli hatóságok sokszor egyáltalán nem, vagy csupán papíron léteznek, elemi működési feltételeik sem adóttak, a kitűzött hangzatos célok nem valósulnak meg. A misszió hivatalosan nem kiképző misszió, tehát tréning-mandátuma nincs. Ugyanakkor legjelentősebb eredményei abban az egy-két tréningben öltenek testet, amelyek megtartására a misszió valahogy mégis lehetőséget kap. Az operations department, vagyis a misszió mandátumának implementálásáért felelős részleg ugyan fel van osztva egységekre (Parti Őrség Tanácsadó Egység, Tengerészeti Biztonsági Egység), de ezek a szervek a szomáli oldalon gyakorlatilag nem léteznek, se (hadi)tengerészet, se parti őrség nincs. Így maradnak a látványos együtt-fotózkodások az ENSZ, az AMISOM, vagy más EU-s szervezetekkel, végeláthatatlan stratégiai szintű tanácskozások, és a remény, hogy a döntéshozatal – például a támogatások odaítélésében – felgyorsul, és egy projekt nem 2-3 év alatt, hanem ésszerű időkereten belül megvalósulhat. A rendőri egység az egyetlen (Police Advisory Unit), amely érdemi munkával támogatja (jóllehet a mandátum alig említi

a rendőrséget, helyette még mindig a maritime-kapacitásnövelést forszírozza) a Szomáli Nemzeti Rendőri Erő (Somali Police Force-SPF) tevékenységét, illetve igyekszik a képzés-szervezésben közreműködni. A misszióvezető az a Chris Reynolds, aki korábban az Ír Parti Őrség parancsnokaként szolgált, így a tengerészeti profil, legyen az bármennyire is illuzórikus a misszió jelenlegi perspektívájából és a mogadishui hétköznapi realitás felől nézve, egyelőre ellenáll minden józan törekvésnek, amely azt célozná, hogy a mandátum fókuszából kikerüljön, és a misszió végre az egyetlen valós alternatíva, a szárazföldi rendőri erők képzését és mentorálását helyezze tevékenysége középpontjába.

### **Felhasznált szakirodalom**

Az EU Tanácsa, Sajtóközlemény, 2020. Forrás:  
<https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/06/11/south-sudan-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-delays-in-the-implementation-of-the-peace-agreement-and-widespread-violence/>

Csicsmann László: A darfúri konfliktus belső mozgatórugói és a nemzetközi közösség reakciója. in. Külügyi Szemle 2005/1-2. Forrás:  
[https://kki.hu/assets/upload/KULUGY\\_KulugyiSzemle\\_2005\\_1-2csicsmann.pdf](https://kki.hu/assets/upload/KULUGY_KulugyiSzemle_2005_1-2csicsmann.pdf)

Delegation of the European Union to Somalia. Forrás:  
[https://eeas.europa.eu/delegations/somalia\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/somalia_en)

EU Naval Force – Somalia. Operation ATALANTA <https://eunavfor.eu/mission>

Greater Horn of Africa Climate Risk and Food Security Atlas. 2018  
<https://www.wfp.org/publications/greater-horn-africa-climate-risk-and-food-security-atlas-2018>

Somalia leaders fail to reach deal on elections. The Guardian, 2021  
<https://www.theguardian.com/world/2021/feb/06/somalia-leaders-fail-to-reach-deal-on-elections>

## **Dr. Boda József: A magyar rendőrség szerepvállalása a kambodzsai nemzetközi misszióban<sup>20</sup>**

1991 októberében az Egyesült Nemzetek Szervezetének Biztonsági Tanácsa (ENSZ BT) állandó tagjainak hathatós diplomáciai közvetítésével megszületett a Kambodzsa békéjét garantálni hivatott párizsi megállapodás. A jóváhagyott dokumentum értelmében, a négy kambodzsai politikai erő [a kormányt képviselő Kambodzsa Állam, a Norodom Szihanuk herceg vezette királypárti **Egyesült Nemzeti Front** egy **Független, Semleges, Békés és Kooperatív Kambodzsáért** (*Front Uni National pour un Cambodge Indépendant Neutre Pacifique Et Coopératif- FUNCINPEC*), a Hun Szen vezette polgári erőket tömörítő Khmer Népi Nemzeti Felszabadítási Front (*Khmer People's National Liberation Front - KPNLF*) és a vörös khmerek] megállapodtak abban, hogy egy évig (1992 májusától 1993 májusáig) az ENSZ ellenőrzése és közigazgatása alá helyezik az országot, és politikai küzdelmüknek a világszervezet által ellenőrzött demokratikus és szabad választások útján vetnek véget.

Az ENSZ kambodzsai missziója 1992-ben a világszervezet számára az egyik legnagyobb próbatételként jelentkezett. A Szervezet történetében az addigi legösszetettebb, legköltségesebb, a legnagyobb emberi erőt megmozgató nemzetközi vállalkozás volt. A műveletekben negyvenöt ország vett részt, akik több mint huszonkét ezer főből álló szakértői állományt biztosítottak a misszió sikeres végrehajtásához.

Hazánkat az ENSZ Titkársága rendőri megfigyelők biztosítására kérte fel, a több mint háromezres polgári rendőri komponens részeként. Az akkori országos rendőrfőkapitány, *Dr. Pintér Sándor rendőr vezérőrnagy* javaslatára a kormány döntése értelmében a magyar rendőrség egy száz emberből álló kontingens kiküldéséről döntött. Az akcióban való részvételünk magyar szemszögből is jelentős feladat volt.

Hasonló feladatot egy jóval kisebb, huszonkét személyből álló magyar rendőri kontingens 1989 és 1990 között Namíbiában már végrehajtott, de ilyen nagy létszámban addig nem vettünk részt sem rendőri, sem katonai békefenntartásban.

Kihívás és próbatétel volt olyan szempontból is, hogy kiderüljön: a rendszerváltozás után átalakulóban lévő (és az átalakulás minden velejárójával megbirkózni kényszerülő) magyar rendőrség meg tud-e felelni a hirtelen támasztott, magas szintű nemzetközi elvárásoknak.

### **Kambodzsa történelmének rövid áttekintése<sup>21</sup>**

**802–1432:** az Angkor időszak. A Khmer Birodalom központja Angkorthom volt, magában foglalta Burmát, a Maláj-félszigetet és a délkelet-kínai Jünnan tartományt.

**1432–1864:** az Angkor Birodalom szétesése után alakult ki Sziám, a mai Thaiföld és Annam, a mai Vietnám.

**1864:** Kambodzsa francia gyarmattá vált.

**1907:** a francia-thai egyezményben Thaiföld elismerte a protektorátust, és lemondott minden követeléséről, cserébe a két nyugati tartományért, Battambangért és Sziemreapért.

**1937:** megerősítették az 1907-es francia-thai egyezményt.

**1941:** Norodom Szihanuk elfoglalta Kambodzsa trónját.

<sup>20</sup> A tanulmány a szerző „Húsz éve történt: ENSZ magyar rendőri kontingens Kambodzsában, 1992–1993”, a Belügyi Szemle, 61. évfolyam. 2013. 5. számában megjelent írás kibővített, aktualizált változata.

<sup>21</sup> UNTAC Handbook. Annex A, UN, [Az ENSZ Kambodzsai Átmeneti Hatóságának kézikönyve, A. melléklet] ENSZ New York, 1992, pp. 1–2.

### **1953: Kambodzsa függetlenné vált Franciaországtól.**

1955: Norodom Szihanuk király lemondott a trónról, és megalapította a Szocialista Népi Közösség (Sangkum Reastr Niyum-Sangkum, Community of the Common People) elnevezésű politikai pártot.

1955–1970: A Sangkum párt uralta a kambodzsai politikát.

1970: Lon Nol tábornok elmozdította Szihanukot és a Sangkum pártot Kambodzsa éléről, és átvette a hatalmat.

1970: Kambodzsa Khmer Köztársasággá vált.

1970–1975: Ellenségeskedések és fegyveres összecsapások történtek szerte az országban, és belekeveredtek a vietnámi háborúba. A szihanukisták és a vörös khmerek által alapított Kambodzsai Nemzeti Egység Királyi Kormány (Gouvernement Royal d'Union Nationale du Kampuchéa; Grunk) száműzetésben volt Pekingben.

1975: A Grunk megdöntötte Lon Nol uralmát. Néhány hónappal később Szihanuk visszatért mint államfő.

1976: A vörös khmerek hivatalosan a Grunk helyébe léptek. Szihanuk házi őrizetbe került, és a vöröskhmer-vezér, Pol Pot lett a miniszterelnök.

1977–1978: Területi viták, később harcok alakultak ki Kambodzsa és Vietnám között.

1978: Vietnám megalakította a Khmer Nemzeti Egységfrontot a Nemzet Megmentéséért (Kampuchea or Khmer United Front for National Salvation).

### **1978: Vietnám betört Kambodzsába.**

1979: A Kambodzsai Néppárt (**Cambodian People's Party-PRK**) vette át a hatalmat a Kambodzsai Népköztársaság felett.

1982–1989: Koalíciós kormány alakult a különböző khmer erőkből, a PRK-ból és vietnamiakból. Ez a koalíció képviselte az országot az ENSZ-ben 1982 és 1989 között.

1989: A PRK hivatalosan Kambodzsa Államra nevezte át az országot.

1989: Vietnám kivonta csapatait Kambodzsából.

1991: Megalakult a Legfelsőbb Nemzeti Tanács, és elfoglalta helyét az ENSZ-ben.

1991: Októberben megszületett a párizsi megállapodás, amelyet a négy kambodzsai politikai erő írt alá arról, hogy egy évig (1992 májusától 1993 májusáig) az ENSZ ellenőrzése és közigazgatása alá helyezik országukat.

**1993: Az ENSZ Kambodzsai Átmeneti Hatósága** (*United Nations Transitional Authority in Cambodia- UNTAC*) megszervezte az első szabad és demokratikus választást az országban. Megalakult a 120 tagú Nemzetgyűlés, amely Norodom Szihanukot választotta királlyá. Norodom Ranariddhot és Hun Szent pedig miniszterelnökké nevezték ki.

1998: Pol Pot halála és a béke eljövetele az országban.

1998: Hun Szent lett az ország miniszterelnöke.

1999: Kambodzsa csatlakozott a Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetségéhez (ASEAN).

2004: Betegsége miatt Norodom Szihanuk lemondott a trónról, és fia, *Norodom Szihanomi* lett az ország királya.

2012: Norodom Szihanuk halála.

2018: A július 29-i általános választások után ismét Hun Szent választják meg miniszterelnöknek.

### **A vörös khmerek uralma**

A vörös khmer mozgalom, mint ahogy a távol-keleti kommunista szerveződések többsége nem Kambodzsában jött létre. A Vörös Khmerek (VK) vezetői Noun Csea kivételével, aki a szervezet fő ideológusa volt, mindnyájan a párizsi egyetemeken ismerkedtek meg a marxista ideológiával. Az is tény, hogy a VK vezetői voltak a legképzettebbek a távol-keleti kommunista pártok irányítói közül. Khieu Samphan és Hou

Joun például Párizsban doktori címet is szereztek. A Vörös Khmer mozgalom vezetője, Pol Pot szintén rendkívül művelt, egyetemest végzett politikus volt. Ezért is volt sokkoló a közvélemény számára, amikor a Vörös Khmerek rémtettei nyilvánosságra kerültek, hogy azokat nem barbár hadurak, hanem művelt, egyetemest végzett értelmiségiek követték el.

A VK-ek vietnámi támogatással már 1963-ban megpróbálták parasztfelkeléseket kirobbantani, azonban a tömegek támogatását nem tudták elnyerni, főképp a khmer lakosság többsége által hagyományosan megvetett vietnámiakkal ápoltság miatt.

Lon Nol tábornok és miniszterelnök próbált véget vetni 1970-ben az országban kialakult anarchiának. A hadsereg támogatásával átvette a hatalmat, kikiáltotta a Khmer Köztársaságot, és fellépett a khmer és vietnámi kommunisták ellen. Norodom Szihanuk azonban, aki ekkor orvosi kezelés céljából Franciaországban tartózkodott, a parasztságot ellenállásra és a Lon Nol ellen harcoló kommunista Vörös Khmerek támogatására szólította fel. A Vörös Khmereket ugyan korábban nem támogatta a parasztság, Szihanuk felszólítására azonban a hagyományosan a királyi házhoz hűséges parasztságot tömegesen álltak a VK és Pol Pot mellé.

Ez a háború, amely a kommunisták, vietnámi szövetségeseik és a köztársaságiak között zajlott, egészen 1975-ig elhúzódott. A VK-ek ez alatt az idő alatt az ország hegyvidékein és erdőségeiben folytatták a gerillaharcot Lon Nol csapatai ellen, akinek ugyan sikerült egy százezer fős haderőt felállítani, de a sereg végig hatalmas logisztikai hiánnyal küzdött, és a rendszeresen elmaradó fizetés is rontotta a katonái harci kedvét. Lon Nol katonái a polgárháború során több alkalommal is rátámadtak a Kambodzsában élő vietnámi kisebbségekre, például 1970. április 15-én a Mekong folyónál 800 vietnámi civilt gyilkoltak meg. Ez fokozta a vietnámi csapatok beavatkozását a polgárháborúba, és júniusban az ország északkeleti részében vereséget mértek Lon Nol csapataira, az elfoglalt területeket pedig átadták a felkelőknek.

A Lon Nol vezette köztársaság 1975-ben katonai és gazdasági értelemben is összeomlott. Márciusban a VK felkelők bekerítették a fővárost, Phnom Penht, s bár a védők még egy hónapig kitartottak, április 17-én megadták magukat, Pol Pot pedig seregei élén bevonult a városba. Ez a nap lett a Vörös Khmer által bevezetett új naptárban az újév napja, míg 1975-öt a „nulladik évként” jelölték.

Norodom Szihanuk azt remélte, hogy a VK segítségével visszatérhet trónjára. 1975-re Pol Pot teljesen megtisztította a felkelők mozgalmát Szihanuk híveitől, és egykori párizsi diáktársaival átvették a felkelés vezetését. 1976-ban Szihanuk ugyan rövid időre ismét elfoglalhatta a királyi trónt, azonban a VK vezetői rövid időn belül lemondásra kényszerítették, majd pedig a rezsim nagykövete lett.

Az 1975-ös ún. „nulladik év” után Pol Pot és vezetőtársai elkezdtek megvalósítani az új „kommunista utópiát”. A Vörös Khmerek nem a klasszikus marxista ideológiát követték, hanem a maoista álláspontot, amelyben a forradalom vezető ereje nem az ipari munkásság, hanem a parasztság, és egy olyan társadalmat tartottak ideálisnak, ahol mindenki falusi közösségekben, földművesként él. Ezt a maoista elvet azután összeolvasztották a szélsőséges khmer nacionalizmussal, ami uralmuk vége felé már oda vezetett, hogy egyesek a „khmer faj felsőbbrendűségét” hirdették és etnikai tisztogatást folytattak.

Az általuk elképzelt állam megvalósításához először a városokat számolták fel. A fővárost és nagyobb településeket teljesen kiürítették, a lakókat vidéki munkatáborokba telepítették. A khmer társadalmat ezután két részre osztották: a megbízhatóbbnak ítélt hagyományos parasztságra („régiek”), akiket az általuk elképzelt társadalom alapjának tekintettek, míg a városokból kitelepítetteket („új embereket”) gyakorlatilag halálra ítélték.

Ideológiájuk szellemében felszámoltak minden olyan intézményt, amelyet burzsoá eredetűnek tekintettek, köztük az iskolákat, kórházakat, közhivatalokat. A kivégzendők listáján ott voltak a buddhista szerzetesek és más vallások papjai, valamint az értelmiségiek és a szakemberek, vagy akiket annak tartottak például azért, mert szemüveget viseltek, később pedig a vietnámi, thai és kínai származású kisebbségek tagjai. Sokan kerültek kényszermunkatáborokba, ahol a betegségek vagy az éhínség végzett velük. A VK vezetők az ország hivatalos rádiójában jelentették ki, hogy a kommunista utópia felépítéséhez nincs szükség az ország nyolcmillió lakosára, egy-két millió ember bőven elegendő hozzá. A kivégzések nagy része a hírhedt „gyilkos mezőkön” történt, többnyire botokkal és csákányokkal, hogy spóroljanak a lőszerrel.

Nem járt jobban a parasztság sem, hiszen a VK utasítására a falvakban minden terményt és szerszámot köztulajdonban vettek, és aki bármit megpróbált megtartani magának, azt kivégezték. A koncepciók perek rendszeresek voltak, ahol nem ritkán kínzással csikarták ki a vallomásokat. A népiirtás és az éhínség következtében becslések szerint közel két millió ember, az ország lakosságának több mint 20 %-a halt meg.

A vietnámi kisebbség ellen folytatott népiirtás okozta azután bukásukat. Pol Poték 1977-ben korábbi szövetségeseik, a vietnámiak ellen fordultak és több határ menti, a vietnámi kisebbség által lakott falu lakóit lemészárolták, majd a határ túloldalán folytatták tovább a gyilkolást. Válaszul a vietnámi hadsereg 1978 karácsonyán általános támadást indított ellenük. Kína ugyan Vietnám megtámadásával próbált segítséget nyújtani a Pol Pot vezette VK-nek, de a vietnámi csapatok néhány nap alatt legyőzték a kambodzsai hadsereget és megszállták az országot. A vietnámi hadsereg csapatai 1979. január 8-án bevonultak a csaknem teljesen lakatlan fővárosba, Phnom Penh-be. Pol Pot és hívei elmenekültek és a thai határ közelébe lévő őserdőben rejtőztek el, ahol a kilencvenes évekig fenntartották a gerilla mozgalmat, és rajtaütésekkel, túszejtésekkel próbáltak nyomást gyakorolni a kormányra, majd az ENSZ-re is.

A vietnámi vezetés az elüldözött VK zsarnokok helyére egy általuk támogatott kormányt nevezett ki, korábbi Vörös Khmer vezetőkből, akik a hatalomátvétel után szembe kerültek Pol Pottal és Vietnámba menekültek. Ennek a kormánynak a vezetője a kambodzsai hadsereg korábbi tisztje és katonai komisszársja, Heng Szamrin lett, aki még a háború alatt szökött át a vietnámiakhoz. Bekerült a kormányba Hun Szen is, aki a polgárháború hőse volt, és jelenleg is Kambodzsza miniszterelnöke. Az Egyesült Államok és a nyugati országok elítélték a Szovjetunióval és a szocialista országokkal szövetséges Vietnámot a megszállás miatt, és nem ismerték el az új kormányt sem.

Pol Poték ideológiájukban a khmer nacionalizmust és a Vietnám-ellenességet helyezték előtérbe, és 1981-ben hivatalosan is megtagadták a kommunizmus eszméjét. A vietnámi megszállás 1989-ig tartott, amikor is sikerült békét kötni a megmaradt Vörös Khmer vezetőkkel. Pol Poték a gerilla háború beszüntetéséért cserébe megtarthatták az ellenőrzésük alatt álló területeket. Az országban 1993-ban zajlottak le az első szabad

választások, ahol a királypárti FUNCIEPEC koalíciós kormányt alakított Hun Szen szocialista Kambodzsai Néppártjával, és az idős Norodom Szihanukot választották ismét Kambodzsza királyává.

Az ENSZ által szervezett és ellenőrzött választások után megalakult demokratikus kormány ellen ugyan a Vörös Khmer ismét háborút hirdetett, de már nem jelentettek komoly veszélyt az ország biztonságára. A gerillák több mint fele 1996-ban átállt a kormány oldalára, miközben a VK mozgalom vezetői egymás ellen fordultak. Pol Pot kivégeztette Szon Szent, aki a Vörös Khmer diktatúra alatt a titkosrendőrséget vezette. Erre válaszul Ta Mok, a VK katonai vezetője letartóztatta Pol Potot, majd egy rögtönzött tárgyaláson életfogytig tartó házi őrizetre íteltette. 1998-ban hunyt el ágyban, párnák között. A reményvesztett Vörös Khmerek nagy része 1999-re megadta magát a hivatalos kormány hadseregének, az év végén pedig maga Ta Mok is feladta magát.

A Vörös Khmerek által elkövetett bűnök teljes felderítése és nyilvánossá tétele még ma sem zárult le, ez vonatkozik a felelősségre vonás folyamatára is. A kambodzsai kormány fontosabbnak tartotta a gerillaharc lezárását, és 1998-ban általános amnesztiát hirdetett a VK számára. Ezzel ugyan gyakorlatilag felszámolták a Vörös Khmer mozgalmat, azonban a társadalomban súlyos sebeket hagytak gyógyíthatlanul.

A múlt bűneivel való szembenézés más területein is jókora lemaradásokkal találkozunk az országban. A kambodzsai iskolai tankönyvekben a mai napig nem szerepelnek a Vörös Khmer bűntetteit bemutató fejezetek. Sok-sok évvel a tragikus események után, végül 2007-ben jelent meg egy könyv, amelynek szerzője nagy óvatossággal fogalmazva mutatja be a véres eseményeket. A fővárosban egy egykori iskolából kialakított börtönben kapott helyet a Tuol Slengi múzeum, amely a népiirtásról szóló emlékhely, és amelyet még a Vietnám által támogatott bábkormány nyitott meg, egy, a külföld felé tett gesztusként, segélyekben és diplomáciai támogatásban reménykedve. A múzeum nagyon sokáig csak külföldiek számára volt látogatható, az utóbbi években azonban megnyitották a kambodzsai látogatók számára is.<sup>22</sup>

## **A kambodzsai békefolyamat**

### *A párizsi konferencia<sup>23</sup>*

Az ENSZ már több mint egy évtizede fáradozott azon, hogy békés utat találjon a kambodzsai kérdés megoldására.

A Biztonsági Tanács már 1979 elején foglalkozott a problémával, azután, hogy Vietnám megszállta Kambodzsát. Ebben az időben a Biztonsági Tanács öt állandó taggal egyhangúlag megakadályozott bármilyen ENSZ-akciót. Ugyanez év végén az ENSZ Közgyűlés napirendre tűzte a kambodzsai kérdés megtárgyalását, és határozatot fogadott el. E szerint a főtítkárnak gondosan tanulmányoznia kellett a helyzetet, és hivatalán keresztül békés megoldást találni a konfliktus kezelésére. Ugyanebben a határozatban felhívták az érintetteket, hogy vonják ki a külföldi csapatokat Kambodzsából, és gondoskodjanak a polgári lakosság terheinek enyhítéséről, és arról, hogy megvalósuljon a kambodzsai nép saját elhatározása.

---

<sup>22</sup> Zobor, Zalán: Világ: A szemüvegeseket is kiirtotta: harminchét éve jutott hatalomra Pol Pot | hvg.hu, (Letöltés dátuma: 2021. 10. 19.)

<sup>23</sup> 1991 Paris Peace Agreements, [1991 Párizs, Béke Egyezmények] [http://www.cambodia.org/facts/Paris\\_Peace\\_Agreement\\_10231991.php](http://www.cambodia.org/facts/Paris_Peace_Agreement_10231991.php) (Letöltés dátuma: 2021. 10. 19.)



1989 áprilisában Vietnám bejelentette, hogy szeptember végéig az összes csapatát kivonja. Ez a bejelentés és más fejlemények arra ösztönözték a francia kormányt, hogy nemzetközi konferenciát hívjon össze, és igyekezzen átfogó megoldást kidolgozni.

Az 1989. augusztusi párizsi konferencián részt vett a négy kambodzsai párt, a hat ASEAN-ország (Brunei Szultánság, Indonézia, Malajzia, Fülöp-szigetek, Szingapúr, Thaiföld), a Biztonsági Tanács öt állandó tagja (Amerikai Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Franciaország, Kína és a Szovjetunió), Ausztrália, Kanada, India, Japán, Zimbabwe mint az el nem kötelezett országok képviselője, valamint az ENSZ főtitkára.

A konferencia társelnökei a francia és az indonéz külügyminiszterek voltak. Elhatározták, hogy a politikai rendezés érdekében kidolgozzák az egyezmények széles körű, mindent átfogó rendszerét, amely a katonai rendezéstől a törvényesség és a rend fenntartásán keresztül a szabad és demokratikus választások megrendezéséig magában foglalja a nemzetközi ellenőrzés szabályait. Tartalmazta a javaslat a függetlenség, a területi sértetlenség és a semlegesség nemzetközi garanciáit, a menekültek helyzetét, és rendelkezett a hazatelepítéséről, valamint az ország újjáépítéséről. Az előbbi dokumentumok kidolgozásáért és mindezeknek a konferencia előtti bemutatásáért a főtitkár felelt. Ezenkívül a főtitkárnak egy tényfeltáró jelentést kellett készítenie a konferencia tagjainak Kambodzsza belső helyzetéről.

A párizsi konferencián egyezmény született Kambodzsza újjáépítéséről, a menekültek hazatelepítéséről és az elűzöttek hazatéréséről. Azonban a konferencia több dokumentum elkészítésével is adós maradt, ilyen a belső közigazgatással kapcsolatos egyezmény, amely a kambodzsai frakciók közötti hatalommegosztást szabályozta volna az átmeneti időszakban. Nem készült el a külföldi csapatok kivonásáról szóló egyezmény, és az aknamentesítésre vonatkozó dokumentum sem. E fontos okiratok hiánya ellenére a konferencia nagyon hasznosnak bizonyult, sokkal érthetőbbé tette a helyzetet, és átfogó politikai egyezmények születtek.

1989-ben a Kambodzsával foglalkozó tárgyalásokon számos javaslat került kidolgozásra. 1989 novemberében Ausztrália azt javasolta, hogy a politikai hatalom megosztásának legjobb megoldása, ha az átmeneti időszakban ENSZ-adminisztráció váltja fel a helyi közigazgatási apparátust. 1990 elején a Biztonsági Tanács öt állandó tagja támogathatónak vélte a javaslatot, és külügyminiszter-helyettesi szinten – az ENSZ titkárságának bevonásával – tárgyalást folytattak az elfogadásáról. 1990. augusztus 28-án az öt állandó tag elfogadta a dokumentum vázlatát, és úgy határozott: ez legyen az alapja egy átfogó politikai egyezménynek.

#### **A dokumentum vázlata öt fő területre terjedt ki:**

- a katonai rendezés az átmeneti időszak alatt;
- átmeneti közigazgatási egyezmények;
- az emberi jogok garantálása;
- az ENSZ égisze alatt tartott választások;
- nemzetközi garanciák a független, semleges és területileg önálló Kambodzsza számára.

Az ENSZ átmeneti közigazgatási hatalmával foglalkozó dokumentum javasolta egy *Legfelsőbb Nemzeti Tanács* létrehozását, amelyben valamennyi kambodzsai párt képviselteti magát, meghatározva azokat a személyeket, akiket a nemzeti tanácsba delegálnak. Előre látható volt, hogy ezáltal a Legfelsőbb Nemzeti Tanács korlátlan hatalomra tenne szert az átmeneti időszakban, és képviselhetné Kambodzsát külföldön, beleértve az ENSZ-t is.

1990. szeptember elején a párizsi konferencia társelnökei, Franciaország és Indonézia meghívták a kambodzsai pártok és az ENSZ képviselőit egy nem hivatalos tárgyalásra Jakartába. Ezen a találkozón a kambodzsai pártok elfogadták az ötök által kidolgozott dokumentumokat. Egyetértettek a Legfelsőbb Nemzeti Tanács létrehozásával, és döntöttek arról, hogy annak tizenkét tagja legyen. Ezt egy közösen megalkotott közleményben az aláírásukkal is hitelesítették.

A Legfelsőbb Nemzeti Tanács első ülését egy héttel később, Bangkokban tartották a thai kormány segítségével, az idő rövidege miatt azonban nem tudtak megegyezni az elnök személyében. 1991. július 16-án Pekingben Norodom Szihanum herceget választották elnöké.

1990. szeptember 20-án az öt állandó tag által kidolgozott dokumentumokat a Biztonsági Tanács is jóváhagyta, és elfogadta az első határozatot Kambodzsáról.

1991. november 20-án az ENSZ-közgyűlés teljes támogatásáról biztosította a párizsi egyezményt (16/18. számú közgyűlési határozat). Ezen a tanácskozáson Kambodzsát már a Legfelsőbb Nemzeti Tanács képviselte.

Az 1991. október 23-i párizsi konferencián egy átfogó politikai egyezményt írtak alá a kambodzsai konfliktus megoldásáról. Ez előírta az ENSZ Kambodzsai Átmeneti Hatósága felállítását, amely polgári és katonai elemekből tevődött össze, az ENSZ-főtitkár különmegbízottjának irányításával.

Időközben a Legfelsőbb Nemzeti Tanács kérésére és az ENSZ-főtitkár javaslatára a Biztonsági Tanács 717-es számú határozatával 1991. október 16-án elhatározta az ENSZ előkészítő misszió kiküldését Kambodzsába, azonnal az átfogó politikai egyezmény aláírása után. Ezt az előkészítő szervezetet a helyszínen egy összekötő ENSZ-tisztviselő irányította, a bangladesi *Ataul Karim*. Az előkészítő csoport katonai erejét a francia *Miche Loridon* dandártábornok vezette.

1992. február 28-án a Biztonsági Tanács jóváhagyta a főtitkár jelentését az ENSZ Kambodzsai Átmeneti Hatósága létrehozásáról és felállításáról. 1992. március 15-én, Jaszusi Akasinak, az ENSZ-főtitkár különmegbízottjának megérkezésekor megkezdődött a szervezet tevékenysége Kambodzsában. Az előkészítő csoport beleolvadt ebbe a szervezetbe.

**Az ENSZ Kambodzsai Átmeneti Hatósága** az ENSZ irányítása alatt állt, amelyet a főtitkár gyakorolt a Biztonsági Tanács felhatalmazásával. A helyszínen az irányítást az ENSZ-főtitkár különmegbízottja végezte, akit a főtitkár nevezett ki, és aki a hét ENSZ-komponenst felügyelte.

### **Ezek a komponensek a következők voltak:**

a) polgári szervezetek:

- emberi jogi,
- választási,
- polgári adminisztráció,
- **rendőri komponens,**
- visszatelepítési, menekültügyi,
- újjáépítési;

b) katonai komponens.

Az ENSZ katonai szervezetének parancsnoka az ausztrál *John Sandersen* altábornagy volt, akit a főtitkár nevezett ki a Biztonsági Tanács egyetértésével.

## **Az UNTAC rendőri komponensének tevékenysége<sup>24</sup>**

A párizsi egyezmény 1. melléklet B) szakasz 5/a §-a írta elő az ENSZ-főtitkár különmegbízottja számára, hogy a kambodzsai pártokkal való tárgyalás nyomán határozza meg a rendőri megfigyelők számára, miként teljesítsék a szolgálatukat Kambodzsában. A helyi rendőri erők irányításának felelőssége a kambodzsai pártokat terhelte.

Az 5/b § előírta, hogy a helyi rendőrség UNTAC – megfigyelés és – ellenőrzés alatt működik annak érdekében, hogy a törvényesség és a rend hatékony és részrehajlás nélküli legyen, továbbá az emberi jogok és alapvető szabadságjogok teljes mértékben garantálva legyenek.

### *A rendőri komponens feladatai, funkciói*

Az UNTAC polgári rendőrök alapvető feladata volt megfigyelni a helyi rendőrség viselkedését, magatartását, figyelemmel kísérni és jelenteni a törvényesség és a közrend betartását a hozzájuk tartozó kambodzsai területeken, felügyelni a választásokat, valamint betartani a szükséges biztonsági követelményeket az UNTAC-on belül. A rendőri megfigyelői tevékenységet bonyolította, hogy mind a négy kambodzsai politikai erőnek behatárolható területe, saját közigazgatása, katonai és rendőri ereje volt. Az akció próbatétel volt, hiszen a világ egyik legelmaradottabb infrastruktúrájú országáról volt szó.

Folyamatos feszültségekhez vezetett, hogy a négy kambodzsai csoport közül a vörös khmerek a kezdetektől szabotálták a párizsi megállapodást; az ENSZ-erőkkel csak igen csekély mértékben voltak hajlandók együttműködni; a területükre egyáltalán nem vagy csak esetenként engedték be a nemzetközi megfigyelőket. Elkerülhetetlen kudarcuk tudatában a választásokon nem vettek részt, területükön sem engedték meg azok megszervezését, a lakosságot folyamatos pszichológiai nyomás alatt tartották, fenyegetésekkel, terrorakciókkal, a vietnámi etnikum elleni pogromokkal igyekeztek az akciót megghiúsítani.

*A polgári rendőri komponens feladata a helyi rendőri szervek ellenőrzése volt a járási szintig, a szükséges szaktanácsadással és a választásokhoz nélkülözhetetlen, semleges, megfélemlítéstől mentes politikai légkör megteremtésével.*

### **A kezdeti időszakban:**

- a tartományok feltérképezése, felderítése, járható utak, hidak, aknamezők és egyéb veszélyforrások megismerése;
- kapcsolatfelvétel a helyi rendőrséggel, a közös tevékenység megtervezése-megszervezése, politikai, bűnügyi helyzet megismerése;
- az ENSZ mandátumának, a rendőri kontingens feladatának megismertetése a helyi hatósággal, rölapok terjesztése stb.;
- menekültek visszatelepülésének megszervezése, a konvojok kísérése, menekülttáborok őrzése;
- panaszok és bejelentések felvétele, kivizsgálása;
- az emberi jogok betartásának ellenőrzése, a börtönök rendszeres ellenőrzése;
- a helyi rendőrség munkájának napi ellenőrzése a tartományi szinttől a rendőrsőkig, határrendőrsőkig;
- 24 órás ügyeleti és járőrszolgálatok ellátása;
- politikai bűncselekményekben nyomozások folytatása, letartóztatás végrehajtása;

---

<sup>24</sup> Boda József: Jelentés kambodzsai ENSZ rendőri misszióról. BM Irattár, 1993, 2–4. o.

- a közlekedési balesetek kivizsgálása (ENSZ-hez tartozók eseteiben).

#### **A szavazásra jogosultak összeírásakor:**

- az előbbieken kívül az összeíró csoportok kísérése, védelme a helyismeretnek megfelelően;
- az összeíró csoportoknak gépkocsik és gépkocsivezetők, rádiók rendelkezésre bocsátása;
- az összeíró csoport biztonságának és felszerelésének védelme;
- az összeírással kapcsolatos napi jelentések összeállítása és eljuttatása a különböző szintű parancsnokságokra.

#### **A választási kampány időszakában:**

- az előzőkön kívül a különböző pártok szabad tevékenységének segítése;
- választási nagygyűlések, tömegdemonstrációk védelme;
- párt- és állami vezetők kísérése, személyi védelme;
- az ellenzéki pártok irodáinak és vezetőinek őrzése, járőrtevékenység;
- politikai gyilkosságok és más bűncselekmények kivizsgálása, nyomozások, letartóztatások;
- az ENSZ rendőri állományának felkészítése, kiképzése a választásokon rájuk váró feladatokra;
- a helyi rendőrség és katonaság felkészítése a választások idején rájuk váró feladatokra;
- biztosítási, biztonsági, harckészültségi és evakuációs tervek kidolgozása és begyakorlása;
- a választási helyiségek kiválasztása, bejárása, védelmi tervek elkészítése;
- az úthálózat, helikopter-leszállóhelyek, hidak állapotának újbóli ellenőrzése, a szükséges javítások elvégzése;
- a híradás dublázása (rádió, telefon, fax stb.), az angol nyelvű híradás begyakorlása az állománnyal;
- vízijármű-vezetők és motorkerékpár-vezetők felkészítése, kiképzése az esős évszakban gépkocsival járhatatlan területek elérése céljából.

#### **A választások idején:**

- a választások tisztaságának fenntartása az állandó ENSZ-rendőri jelenléttel;
- a választási helyekre történő belépés előtt a biztonsági ellenőrzések végrehajtása, áteresztő pontok telepítése, személyek ellenőrzése belépéskor elektromos keresővel;
- a rend fenntartása a választási helyiségekben;
- a választócédulák szállítása gépkocsival, csónakkal, motorkerékpárral, helikopterrel; bivalyok vontatta szekérrel;
- a választási irodák őrzése 24 órás szolgálatban;
- az eredmények összegzése, jelentés elkészítése és továbbítása a rendőri híradórendszeren keresztül a fővárosba;
- a szavazatszámolásban való részvétel;
- a választások hadtáp és technikai biztosításában való részvétel;
- a szavazócédulák biztonságos helyre szállítása és őrzése a felhasználásig;

- politikai vezetők, külföldi választási felügyelők, ENSZ-küldöttségek kísérése, védelme;
- ellenzéki pártok vezetőinek védelme stb.;
- a politikai puccs idején az ENSZ polgári személyzetének és anyagi javainak megőrzése, az ENSZ-jelenlét fenntartása a járásokban, mivel a katonai komponens nem mozdult ki a tartományi székhelyen lévő táborából.

### **A választások után:**

- az eddigieken kívül az újjáalakuló rendőrség át- és továbbképzése;
- angolnyelv-tanfolyamok megszervezése.

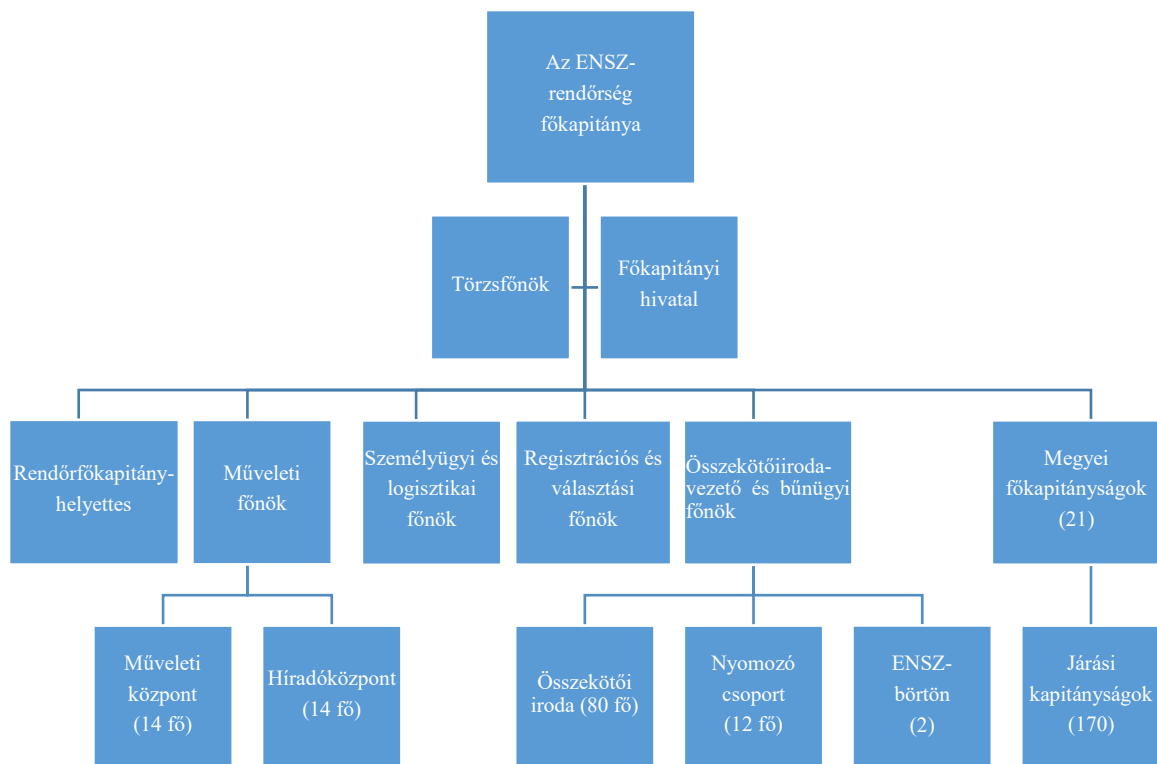
### *A rendőri komponens vezetése és szervezeti felépítése<sup>25</sup>*

Az ENSZ-rendőrség főkapitánya *Klaas Roos* dandártábornok volt, aki a holland katonai rendőrségtől érkezett, ENSZ-rendőri tapasztalatot pedig a namíbiai ENSZ misszióban (*United Nations Transition Assistance Group; UNTAG*) szerzett. Helyettesének egy arab országból érkező tábornokot nevezett ki, aki igazán nem sok vizet zavart a misszió tizennégy hónapjában. Az UNTAC törzsfőnöki beosztását egy szintén a namíbiai ENSZ missziót is megjárt, tapasztalt német határőr ezredes, *Detlef Buwitt* töltötte be. A műveleti főnök az ír származású *Peter Fitzgerald* főfelügyelő volt, aki szintén az UNTAG-misszióban szerzett komoly tapasztalatokat. (Később egymást váltva, mindketten vezették a bosznia-hercegovinai ENSZ-rendőri missziót is.) A főkapitányi törzsben még jó néhány olyan, elsősorban európai rendőr kapott vezető beosztást, aki megjárta a namíbiai ENSZ-missziót. Szükség is volt a tapasztalatokra, mert az UNTAC rendőrségének a misszió tizennégy hónapjában nagyon bonyolult, összetett és sokszor életveszélyes feladatokat kellett megoldania.

Az UNTAC rendőri komponens egy országos rendőr-főparancsnokságból, 23 tartományi főkapitányságból és 231 járási rendőrkapitányságból állt. A 3608 rendőr megfigyelő 32 nemzetet képviselve teljesítette nem könnyű feladatát (*1. számú ábra*)

---

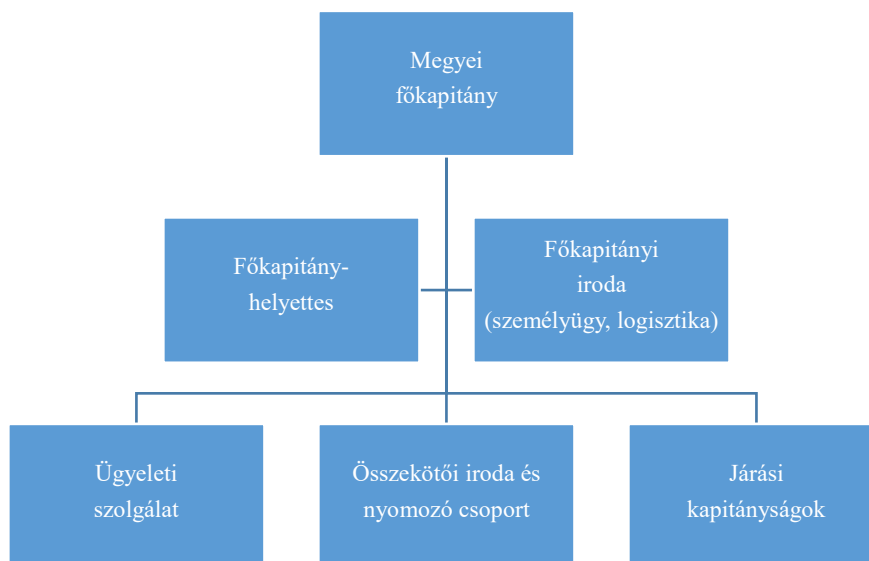
<sup>25</sup> UNTAC Handbook. Annex 7. UN, [Az ENSZ Kambodzsai Átmeneti Hatóságának kézikönyve, 7. melléklet] ENSZ New York, 1992, p. 1.



**1. sz. ábra: Az UNTAC rendőri komponens szervezeti felépítése**

### Az ENSZ-rendőrség tartományi szintű tagozódása

Az UNTAC- rendőrség megyei felépítése és létszáma a műveleti utasításban meghatározott feladatokhoz és a helyi rendőrség szervezeti felépítéséhez, területi elhelyezkedéséhez és létszámához igazodott; általában kétszáz-háromszázötven ENSZ-rendőr tartozott az alárendeltségükbe (2. számú ábra).



**2. sz. ábra: Az UNTAC rendőri komponens megyei szervezetének felépítése**

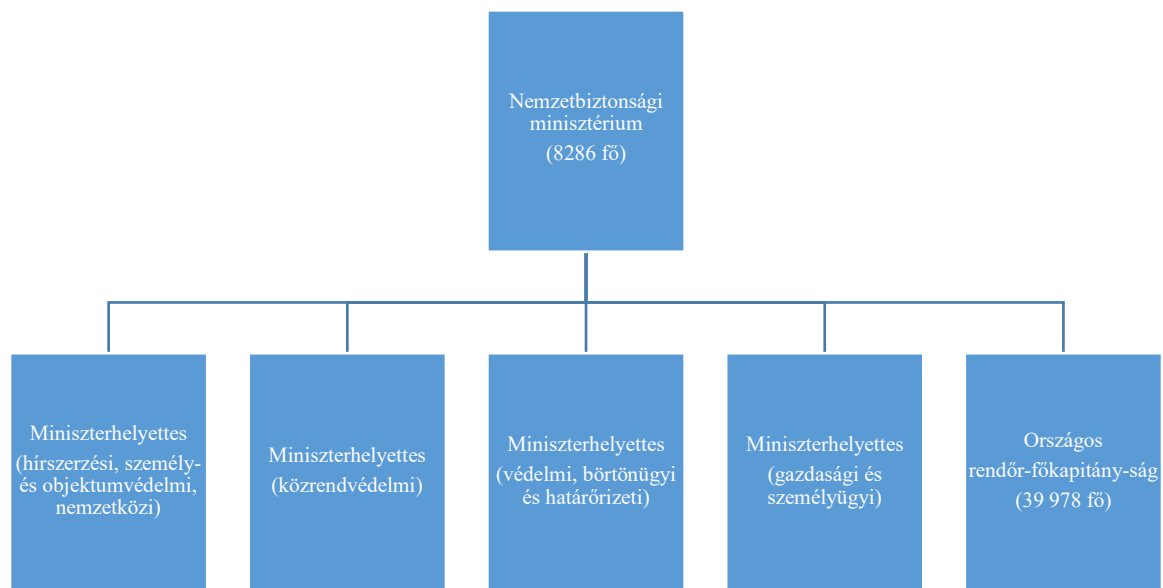
Az ENSZ járási rendőrkapitányságok felépítése a következő volt:

- a járási rendőrkapitány,
- a járásirendőrkapitány-helyettes,
- ügyeleti csoport,
- adminisztrációs tiszt,
- nyomozó-vizsgáló tiszt,
- járőrök.

A járási szinten dolgozó megfigyelők feladata volt a terepen szemmel tartani és koordinálni a helyi polgári rendőrség tevékenységét. Ez járőrtevékenységet igényelt, így minden helyi rendőr járőr mellé kijelöltek egy-egy UNTAC-rendőr járőrt. Egy járőr két UNTAC-rendőr megfigyelőből és egy tolmácsból állt. Ezzel a módszerrel egy terepen dolgozó ENSZ-rendőr kb. tizenöt helyi rendőrt és háromszáz kambodzsai lakost figyelt meg.

#### *A helyi, kormánypárti rendvédelmi szervek felépítése<sup>26</sup>*

A legnagyobb létszámú rendőri ereje (47 600 fő) a kormánypártnak volt, de jelentős erőt képviselt a vörös khmer rendőrség (9436 fő) is. A KPMLP-nek négyszáz fős katonai rendőrsége volt, és a Funcipecnek is csak egy kis létszámú (155 fős) katonai rendőri alegység jutott (3. számú ábra).



**3. sz. ábra: A kambodzsai Nemzetbiztonsági Minisztérium felépítése**

### **A magyar ENSZ-rendőri kontingens kiválasztása, felkészítése és tevékenysége**

A pályázati rendszerű jelentkezés igen hasznosnak bizonyult, bár több vidéki kapitányságon nem jutott el a pályázat az érintettekhez.

<sup>26</sup> UNTAC Handbook. Annex 6. UN, [Az ENSZ Kambodzsai Átmeneti Hatóságának kézikönyve, 6. melléklet] ENSZ New York, 1992, p. 1.

Az egészségügyi és pszichológiai vizsgálatok igen célszerűek és hasznosak voltak, minden lényeges dologra kiterjedtek. (Nem a vizsgálatokat végzőkön múlt, hogy alkoholisták, idegbetegek és kifejezetten kirívó pszichés problémával küszködők is bekerültek a kiutazó kontingensbe.)

Az ENSZ-előírás szerinti ötéves rendőri gyakorlatot és kétéves gépkocsivezetői tapasztalatot szintén elég nagyvonalúan kezelték, e miatt, elsősorban a misszió kezdetén, a kontingens parancsnokának igen sok, a gépjárműhasználattal kapcsolatos fegyelmi problémával és gépkocsibalesettel kellett foglalkoznia.

A kontingens péceli összevont felkészítése hasznos volt, mind gyakorlati szempontból, mind az állomány megismerését illetően. Sajnálatos azonban, hogy az a magyar szakértő, aki csaknem egy hónapot töltött Kambodzsában a leendő misszió helyszínének tanulmányozásával, szinte semmi kézzelfogható tudást nem osztott meg a kontingens tagjaival. Hangot kaptak viszont egyes, magukat trópusi szakértőnek valló egyének, ők azonban nem segítették a felkészítést, hanem különböző fél információk birtokában elriasztották az állományt. Ennek nyomán a péceli összevonás után alig százan maradtak, közülük kellett kiválasztani száz embert a kiutazó keretbe. Engem alig tíz nappal az indulás előtt neveztek ki parancsnoknak; az idő rövidege csupán a pszichológiai vizsgálatok eredményeinek megismerését tette lehetővé számomra, de az állományt nem volt módom megismerni, érdemben már semmilyen bebeszélésom nem volt a kiválasztásba.

Az anyagi felkészítésről szólva kijelenthető, hogy a kontingenst minden anyaggal – mind minőségileg, mind mennyiségileg – igen jól ellátták. Ha a kiküldött szakértő alaposabb munkát végez, sok pénz megtakarítható lett volna a felszerelés, és a nélkülözhetetlen anyagok helyszínen történő beszerzése helyett.

*A kontingens állományának szétosztása, a parancsnoki állomány kiválasztása Kambodzsában:*

Mind a csoportparancsnoki állomány kiválasztása, mind a megfigyelői állomány szétosztása tekintetében nagy önállóságom volt: sem az ORFK vezetése, sem az ENSZ rendőri parancsnoksága nem írt elő nekem semmit.

A parancsnokokat általában a rendfokozatuk, nyelvi felkészültségük és vezetési tapasztalatuk alapján választottuk ki, a helyetteseimmel közösen. Mivel személyesen nem ismertem őket, a fegyelmezetlenségek felszámolása érdekében néhány esetben a misszió során a leváltással és áthelyezéssel is élnem kellett. A különféle fegyelmi, emberi nehézségek megelőzésére az állománynak megengedtem, hogy maguk válasszák meg, melyik tartományban, kinek a parancsnoksága alatt kívánnak dolgozni. Ezzel az egység hetven százalékánál sikerült elejét vennem a nehézségek zömének.

*Fegyelmi helyzet*

A kontingens fegyelmi helyzete a teljes tizennégy hónap tekintetében igen jó volt. Az ENSZ rendőri parancsnokság fegyelmi főnökének is ez volt a hivatalos álláspontja a Magyarországról érkező küldöttségek tájékoztatásakor. Mégis, a kontingens parancsnokaként sokkal nagyobb szabályzati fegyelmet vártam volna el a magyar rendőröktől a külföldi szolgálatellátásukkor. Az állomány nagyjából harminc százaléka volt különböző jellegű fegyelmi probléma, ezek túlnyomó többségét a kontingensen belül elintéztam, és nem került az ENSZ vezetése elé.

A fegyelemsértések zöme a misszió kezdetén főleg abból adódott, hogy az emberek jóval nagyobb önállóság mellett dolgoztak, mint itthon, és ez sokaknál az önkontroll



elvesztéséhez vezetett: italozás szolgálati időben, nem az előírásoknak megfelelő alaki megjelenés, szolgálati hely engedély nélküli elhagyása, magyar előjáró iránti tiszteletlen magatartás, engedély nélküli gépjármű-igénybevétel stb. A fegyelem megszilárdítása érdekében javasoltam hat ember hazaküldését, az állomány nagyjából huszonöt százalékát Kambodzsán belül áthelyeztem, és vagy húsz százalékát javasoltam váltásra a kilenc hónapos szerződés lejártakor. Ezek a változások érintették a parancsnoki állomány negyven százalékát is. A misszió végén az általam és a csoportparancsnokok által elkészített minősítések tartalmazták az egyének munkájának, és fegyelmi helyzetének részletes értékelését. A fegyelmi ügyekről készült jelentéseket és a minősítéseket a hazaérkezés után az ORFK Személyügyi Főosztályán adtam le.

### *Egészségügyi helyzet*

A gondos egészségügyi kiválasztásnak, a védőoltásoknak és a velünk lévő orvosi állomány munkájának hála szinte csak minimális megbetegedésekkel kellett szembenéznünk abban a több mint egy évben. A legsúlyosabb sérülés egy nyílt lábtörés volt, baleset miatt. A legsúlyosabb betegségeket egy-egy malária- és tífuszjárvány okozta. Természetesen a trópuson jelentkező időnkénti hasmenés, amőbás megbetegedés, dengue-láz, nemi betegségek, bőrfertőzések is előfordultak, de ezeket kezelték a velünk lévő orvosok, és az ENSZ egészségügyi szolgálata.

Igen sok gondot okozott, hogy a kontingens kiválasztásakor több esetben nem vették figyelembe az otthoni pszichológiai vizsgálatok eredményét. Sokszor súlyos feszültséghez, és problémához vezetett a felelősségtudat hiánya, a hosszú hónapokig tartó együttélés során az egymás iránti türelmetlenség, a monotónia tűrés alacsony szintje. Az efféle bajokat több esetben csak áthelyezésekkel sikerült megoldanom, illetve egyes esetekben hazaküldéssel.

Sajnos az orvosi állomány fegyelmi helyzete, tevékenysége, a munkához, a szabályzatok betartásához való hozzáállása is kívánnivalót hagyott maga után. Véleményem szerint egy-két orvosra, egy százfős kontingens esetén továbbra is szükség van, de azt alapos kiválasztásnak kell megelőznie, és csak rendőrként és orvosként egyaránt használható szakembert szabad kiküldeni.

### *Anyagi ügyek*

Az anyagi ellátottságunk igen magas színvonalú volt. Megfelelő személy előzetes kiküldése esetén a költségek nagyjából egyharmadát megtakaríthattuk volna. Nagyobb hangsúlyt kellett volna fektetnünk a ruházati ellátás során a rendőri jelleg kiemelésére, ez a misszió második felére megvalósult. A rendelkezésünkre bocsátott negyvenezer amerikai dollár elegendő volt az egy év alatt adódó költségek fedezésére. A kontingens anyagi eszközeiből nagyjából egymillió forint értékű felszerelést adományoztunk a kambodzsai árvaházaknak, illetve hagyunk a kambodzsai magyar nagykövetségen további adományozási céllal.

Az UNTAC teljes vesztesége 82 fő (45 katona, 16 rendőr, 5 civil alkalmazott, 16 helyi alkalmazott) volt. A magyar rendőri kontingensnek nem volt vesztesége. A kontingenst megtámadó ellenséges erők két halottat, és ismeretlen számú sebesültet vesztek.

Összességében kijelenthető, hogy a magyar kontingens példamutatóan állt helyt, sokszor közvetlen életveszélyben is, megmutatva, hogy a magyar rendőr képes jól megfelelni a nemzetközi követelményeknek is.

## A misszió utóélete

Hazatérésünk után a kontingens kiemelkedő teljesítményt nyújtó tagjainak *Göncz Árpád* köztársasági elnök kitüntetésekkel adományozott a Parlamentben. Öt fő a Magyar Köztársasági Érdemrend Tiszti Keresztjét, négy fő a Magyar Köztársasági Érdemrend Kiskeresztjét, tíz fő a Magyar Köztársasági Arany Érdemkeresztjét, négy fő pedig Magyar Köztársasági Ezüst Érdemkeresztjét kapta meg szolgálata elismeréséért. A Belügyminisztériumban visszafogadó ünnepséget rendeztek, ahol további negyvenheten részesültek elismerésben.

A kontingens tagjainak zöme hamarosan az újonnan induló ENSZ-rendőri missziókban (Angola, Mozambik, Nyugat-Szahara, Bosznia Hercegovina, stb.) hasznosíthatta a Kambodzsában megszerzett tapasztalatait. Az eltelt években sokan három, sőt több békefenntartó misszióban is szolgáltak. A magyar rendvédelmi szervek tagjai az ENSZ missziók mellett, az Európai Unió, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, a NATO, és egyéb két- és többoldalú egyezmény alapján folyó béketámogató, békeépítő és polgári válságkezelő misszióban vettek részt. A résztvevő állomány összlétszáma mára már meghaladja az ezret.

Meg kell említeni, hogy 2003-ban a Kambodzsai Királyság és az ENSZ aláírt egy megállapodást arról, hogy felállítanak egy különleges törvényszéket az 1975 és 1979 közötti népirtásban résztvevők felelősségének megállapítására. Kambodzsai és nemzetközi bírók, ügyészek és egyéb jogi szakértők dolgoznak a törvényszéken. Az első ítélet meghozatalára 2007-ben került sor, amikor is Kang Kek Lew, volt vörös khmer belbiztonsági vezetőt ítélte a törvényszék életfogytig tartó börtönbüntetésre.<sup>27</sup>

## Kambodzsa ma:

Kambodzsa állam lakossága több mint 15 millió főt számlál. A buddhizmust az ország alkotmánya hivatalos államvallásként rögzíti, és a lakosság több mint 97%-a ezt gyakorolja. Kambodzsa kisebbségi csoportjai közé tartoznak a vietnámiak, a kínaiak, a chamok és 30 hegyi törzs.

A királyság alkotmányos monarchia egy uralkodóval, jelenleg Norodom Sihamonival, akit a Királyi Tróntanács választott államfőnek. A miniszterelnök, jelenleg Hun Sen, aki 1985 óta irányítja Kambodzsát. 35 éves uralma a világ egyik leghosszabb ideig szolgáló vezetőjévé teszi, és ürügyként használta fel a Covid-19 világjárványt, hogy tovább erősítse hatalmát. Az év során a kormány többször is erőszakhoz folyamodott a békés tüntetők ellen, és letartóztatta az emberi jogokat védőket, újságírókat, ellenzéki párttagokat és egyszerű állampolgárokat, amiért békésen kifejtették véleményüket. Az írás idején Kambodzsában több mint 60 politikai foglyot tartottak fogva.

A világjárvány közepette a kormányzó Kambodzsai Néppárt (CPP) a nemzetgyűlésben 125:0 arányban új törvényeket fogadott el, amelyek tovább veszélyeztetik a polgári és politikai jogokat.<sup>28</sup>

Számos külföldi szervezet szerint az országban széles körben elterjedt a szegénység, hatalmas méreteket ölt a korrupció, ezen kívül a politikai szabadságjogok hiánya jellemzi, valamint alacsony a gazdasági fejlődés és magas az éhezés aránya.

---

<sup>27</sup> Khmer Rouge leaders go on trial in Cambodia charged with genocide [Népirtással vádolják Kambodzsában a vörös khmerek vezetőit], <http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/21/khmer-rouge-leaders-trial-cambodia>, (Letöltés dátuma: 2021. 10. 19.)

<sup>28</sup> 2021-es világjelentés, Kambodzsa, Emberi Jogi Figyelő, [World Report 2021: Cambodia | Human Rights Watch \(hrw.org\)](https://www.hrw.org/world-report/2021/cambodia), (Letöltés dátuma: 2021. 10. 19.)

Alkotmányosan többpárti liberális demokrácia, de az ország 2018-tól de facto egy párt uralma alatt van.

### **Felhasznált szakirodalom**

Boda József: Jelentés kambodzsai ENSZ rendőri misszióról. BM irattár, 1993.

Boda József: A rendvédelmi békefenntartás kialakulása, fejlődése, helye, szerepe a XXI. században. PhD-értekezés. ZMNE, 2006.

Boda József: Húsz éve történt: ENSZ magyar rendőri kontingens Kambodzsában, 1992–1993, Belügyi Szemle, 61. évfolyam. 2013. 5. szám. 113-129. o.

Boda József: Nemzetközi rendészeti szervezetek vezetése 1992 – 1999 (Kambodzsától a budapesti Nemzetközi Rendészeti Akadémiáig), Rendőrségi Tanulmányok, 2019. 2. szám. Rendőrség Tudományos Tanácsa, HU ISSN 2630-8002 (online). 18-55. o.

Boda József: Kék sapkában, Ázsiában, SZBMRTT, Rendvédelem-történeti Hírlevél (Nuntiotones Historiae Praesidii Ordinis) HU ISSN 1785-3257 XXX.évf. (2020) 59-60.sz. 173-208. o.

Findlay, Trevor: Cambodia: The Legacy and Lessons of UNTAC. Oxford University Press, 1995, <http://books.sipri.org/files/RR/SIPRIRR09.pdf>

Magyar Tamás: Rendőr voltam Kambodzsában, avagy élet és halál Pol Pot országában, Aranyeső Könyvkiadó, Budapest, 1998. ISBN 96385844 5 9.

Porzsolt Ádám: Kambodzsa, mint állom, Történet egy misszióról, barátságról, bajtársiasságról. Porzsolt Ádám 2012. ISBN 978-963-08-4986-9.

Takács László: Az ENSZ Átmeneti Hatóság Kambodzsában UNTAC. In: A magyar rendvédelmi erők szerepe a nemzetközi béke és stabilitás megteremtésében. Jubileumi kiadás a magyar rendőri békefenntartás 20. évfordulója tiszteletére. IRM NOK, Budapest, 2009

Zubor Zalán: A szemüvegeseket is kiirtotta: harminchét éve jutott hatalomra Pol Pot, HVG, 2012

## Dr. Borszéki Judit – Dr. Sallai János: A nemzetközi rendészet története

A hazai és a külföldi rendőrségeknél szolgáló személyállomány számára mára természetessé vált, hogy ha a helyzet úgy kívánja levélben, telefonon, vagy más formában tájékoztatja a világ bármely pontján lévő rendőr kollégát, vagy információt kér bűnözőkről, bűnesetokról külföldi kollégáitól. Mindezt közvetlenül is megtehetik, illetve kérhetik az INTERPOL, EUROPOL vagy más regionális nemzetközi rendőri együttműködő szervezet illetékes szerveit, tagjait.

A mára természetessé vált nemzetközi rendőri együttműködés történelmi mércével szinte alig mérhető, kezdete a 19. század végére tehető, de a kiteljesedése csak a 20. században valósult meg. Ennek fő oka, hogy az ókorban és a középkorban a rendfenntartás főleg a lakott helyszínekre összpontosítódott, azaz a városokra, nagyobb településekre. Az ókorban kialakult államok között még a középkorban is csak nagyon keveseknek adatott meg az utazás, főleg a külföldi utazás lehetősége. A vándordiakokon, zarándokokon, kereskedőkön és diplomatákon kívül csak néhány jó módú ember lépte át az országhatárokat.

Ezen a helyzeten döntően a nagy felfedezések és az ipari forradalmak hatására történt változás. A nagy felfedezéseket követően egyre jobban megismerték a világ térképét, és hatásukra kivándorlók ezrei, százezrei indultak el az Újvilág felé, hogy ott új életet kezdjenek. Ezek között már megtalálhatjuk azokat az embereket is, akik szülőföldjükéről elmenekültek, mert ott korábbi cselekedeteik miatt „forróvá vált a talaj” számukra.

A nagy vándorlásokra katalizátorként hatottak az ipari forradalmak, amelyek felfedezései, feltalálásai megkönnyítették a tömegközlekedést, felgyorsították a nagy távolságokra való eljutás lehetőségét, és biztosították a távoli pontok közötti hírközlést. Ezen kívül az ipari és a technológiai fejlődés következtében a gazdasági és pénzügyi területen is új helyzetek álltak elő. A korábbi hagyományos fém érméket felváltották a papírpénzek és új értékpapírok jelentek meg, mint a váltó, kötvény, részvény, amelyek hamisítása, azzal való hazai és nemzetközi visszaélés egyszerűbbé vált. A nemzetközi közúti, vasúti és vízi forgalom nemcsak a kereskedelmet futtatták fel, hanem a bűncselekmények helyszíneinek gyors elhagyását, és adott esetben a felelősségre vonás elől való kibúvásként az ország elhagyását is lehetővé tették. Emellett megkönnyítette azt is, hogy a bűnözők külföldön kövessenek el bűncselekményeket, és a helyszín gyors elhagyása után egy másik országban a törvénytelenül megszerzett javakból élhessenek.

Ezt a helyzetet az első magyar állami rendőrség is ideje korán felismerte, és a külföldön történő rendészeti tevékenységre költségvetési fedezetet nyújtott. Az 1881. XXI. tc.<sup>29</sup> indokolása már utal külföldön üldözendő bűnözőkkel kapcsolatos költségekre. Az 1898. évi 46.826/98. B. M. szám alatt május 27-én kiadott belügyminiszteri rendelet pedig *„kifejezetten felhatalmazza a budapesti főkapitányt és a városok rendőrkapitányait, hogy sürgős nyomozás vagy közbiztonsági intézkedés végett a külföldi hatóságokat közvetlenül is megkereshessék.”*<sup>30</sup>

Az 1899-ben kiadott rendőrségi nyomozási utasítás<sup>31</sup> már *„külön foglalkozik a külföldi megkeresésre foganatosítandó tennivalókkal, s azt is szabályozza, miképpen kell eljárni, ha külföldi hatóság kiküldöttje jön hozzánk nyomozás teljesítése végett (18–19. §§.) Hazánkban tehát a nyomozó rendőrhatalóság régóta fennálló jogszabályok alapján*

<sup>29</sup> 1881. évi XXI. törvénycikk a Budapest-fővárosi rendőrségről

<sup>30</sup> Dorning Henrik: A bűnügyi rendőrség nemzetközi összeműködése. Budapest: Pallas, 1937. 336. o.

<sup>31</sup> 130.000/1899. B. M. sz. rendelet

érintkezik közvetlenül azokkal a külföldi rendőr- hatóságokkal, amelyek készek nekünk ily módon jogsegélyt nyújtani.”<sup>32</sup>

Később a 20. század elején elindult nemzetközi rendőr konferenciák, kongresszusok, bűnügyi együttműködések rendszerében a magyar állami rendőrség mindig aktív szerepet játszott, élén olyan ismert szakemberrel, mint Dr. Dorning Henrik.

A nemzetközi bűnözés kialakulásának hajnalán Dr. Lindenau berlini kormánytanácsos a következő öt csoportba osztotta be a nemzetközi bűnözőket:

- a) A cselekmény elkövetésének helyéről új földre menekülő gonosztevők.
- b) Az országban letelepedett külföldi gonosztevők.
- c) A nemzetközi csavargók.
- d) Egyes, országról, országra utazó professzionátus bűnözők.
- e) A nemzetközileg szervezett gonosztevők.”<sup>33</sup>

A nemzeti rendőrségek számára már a 19. század végén egyértelművé vált, hogy a bűnözői világban végbement fejlődés révén a nemzetközileg szervezett gonosztevő legmodernebb típusa, szervezett bűncsoportok jöttek létre és fejtették ki áldásos tevékenységüket. „A nemzetközileg szervezett gonosztevő állandó lakhelyen tartózkodik és hálóját innen szövögeti és terjeszti ki a többi országokra is. A nemzetközi összeköttetések itt a legjellemzőbben lépnek előtérbe. Ennek a nemzetközi szervezetnek közveszélyes volta nem pusztán a működési terület nagy kiterjedésében, hanem legfőképpen abban nyilvánul, hogy a tettes és áldozat többnyire más-más országbeli.”<sup>34</sup>

A fentiek elleni eredményes fellépés a különböző nemzetek rendőrségeit és a diplomáciai élet szereplőit arra sarkallták, hogy működjenek együtt, hozzák létre egymás között a nemzetközi rendőri együttműködés intézményeit, szervezeteit. Amennyire egyszerű volt a képlet, hogy az államok rendőrségei a nemzetközi, határokon átnyúló bűnözéssel szemben működjen együtt, olyan vontatottan, nehézkesen jöttek létre a nemzetközi rendőr konferenciák, értekezletek, szervezetek, amelynek oka valószínűleg az lehetett, hogy egyes államok féltették saját érdekeiket, és tartottak attól, hogy a nemzetközi rendőri szervezetben a politikai befolyás teret nyer. A fenti aggodalmak ellenére a nemzetközi rendőri együttműködés megvalósult – és az államok belátták, hogy hidat kell verni egymás között a bűnözés visszaszorítása érdekében –, amelynek hazai és nemzetközi legfontosabb mérföldkövei a II. világháború előtt a következők: <sup>35</sup>

1898: Rómában megrendezik az anarchizmus elleni harc érdekében összehívott nemzetközi konferenciát, amelyet 1904-ben Szentpéterváron tartott nemzetközi találkozó követ. Ugyanebben az évben, a Párizsban megkötött nemzetközi egyezményrel felismerték, hogy a nemzetközi leánykereskedés elleni leghatékonyabb fellépés minden szerződő államban egy központi hatóság felállítása, amelyeket már a nemzeti hatóságok felhatalmaztak a közvetlen érintkezésre.

A „Nemzetközi Büntetőjogi Egyesület” 1905-ben Hamburgban megtartott értekezletén határozatot hozott arról, hogy „minden államban szükségesnek tartja központi hivatalok felállítását, amelyeknek a fővárosok rendőr- hatóságaival kell

---

<sup>32</sup> Uo.

<sup>33</sup> A nemzetközileg szervezett gonosztevők. Közbiztonság 1911. április 23. 222. o.

<sup>34</sup> Uo.

<sup>35</sup> Kozáry Andrea: Nemzetközi összehasonlító szervezettan, Rendőrtisztviselői Főiskola, 2008., 81-98.

Interpol – key dates: <https://www.interpol.int/Who-we-are/Our-history/Key-dates>

Deflem, Mathieu: Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation, Oxford University Press, 2002, 232-238.

*kapcsolatban államok, egymással közvetlenül kell érintkezniük s feladatuk küzdeni a nemzetközi bűnözés ellen.*"<sup>36</sup>

1905. Buenos Aires, 1909. Madrid, 1912. Sao Paolo: Nemzetközi rendőri konferenciákon vizsgálják az együttműködés lehetőségeit.

1909-ben Párizsban volt a nemzetközi autóközlekedési konferencia,<sup>37</sup> amelynek határozatai alapján adták ki Magyarországon az 57.000/1910. B. M. sz. körrendelet, amely az első KRESZ típusú közlekedésrendészeti szabályozás.<sup>38</sup>

1912-ben a berlini német rendőrségi konferencia kizárólag a rendőrség szempontjából foglalkozott a nemzetközi kapcsolattartással. A *„nagy német városok rendőrségei már régen gyakorolták (a külföldi kapcsolattartást) — az utasításaik még tiltották s a német külügyi hivatal nem is látta még a feljogosítást megadhatónak. A konferencia végül alapelveket fogadott el, amelyek szerint olyan nemzetközi egyezmény megkötésére kell törekedni, amely a nagy rendőri hatóságoknak megengedi, hogy milyen bűncselekménnyel gyanúsított egyének üldözésénél és más fontos rendőri ügyekben egymással közvetlenül érintkezhessenek.*"<sup>39</sup>

1914-ben Monacóban az első Nemzetközi Bűnügyi Rendőrségi Kongresszuson (Premier Congres de Police judiciaire internationale) megszületik a későbbi Interpol<sup>40</sup> ötlete. 24 ország 300 tisztviselője tanácskozott a bűncselekmények nyomozása, az azonosítási technikák és a kiadatás területén lehetséges nemzetközi együttműködésről, továbbá szorgalmazták a bűnüldöző rendőrségek közvetlen érintkezésének megvalósítását.<sup>41</sup>

Ezt követően egy úr következett a nemzetközi bűnügyi együttműködésben, melynek fő oka a világtörténelem, azaz az első világháború, amely a központi és az antant hatalmak között több mint négy évig folyt.

1922-ben New Yorkban megszervezik a Nemzetközi Rendőr Konferenciát (International Police Conference). A kongresszus eredményeként a különböző államok rendőri hatóságai érintkezésének megkönnyítése és olcsóbbá tétele céljából, egy különleges távirati code-ot vezettek be. Ez a távirati „code” biztosította a táviratok szövegének titkosságát, továbbá csökkentette a szolgálati közlemények távirati költségeit.<sup>42</sup>

1923-ban Johannes Schober, a bécsi rendőrség elnöke kezdeményezésére az európai, ázsiai országok és az USA delegáltjainak részvételével Bécsben megrendezett Nemzetközi Rendőr Kongresszuson megalakult az Interpol közvetlen elődjének tekintett Nemzetközi Bűnügyi Rendőrségi Bizottság, amely a következő időszakban, 1924 és 1938 között különféle európai országok fővárosaiban évente ülészik. A bűnüldözés, személyazonosítás, kiadatás és egyéb területeken létrehozandó együttműködés gyakorlati megvalósítására megalakul a Nemzetközi Központi Hivatal.

1924-ben a zopotti nemzetközi rendőrkongresszuson a „Német Birodalom”<sup>43</sup> nagyszámú képviselői mellett elküldte delegáltjait Dánia, Svédország, Norvégia, Lengyelország, Hollandia, Ausztria, Csehszlovákia, Svájc, Japán és Magyarország is. Az itt történtek érdekessége, hogy a dán részről bemutatásra tervezett távazonosító eljárási rendszer elméletét és gyakorlatát a dán kormány és konferencia résztvevők kérésére a

<sup>36</sup> Uo. 337. o.

<sup>37</sup> A konferencián 53 állam 111 kiküldött vett részt — A tanácskozás során több magyar javaslatot fogadtak el.

<sup>38</sup> A párizsi nemzetközi autó konferencia határozatai. in. A Rend. 1926. VI. évfolyam 55. sz. 1. o.

<sup>39</sup> Uo.

<sup>40</sup> Criminal Police Commission (ICPC, Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete) – 1956-tól INTERPOL névvel ma is működő nemzetközi szervezet.

<sup>41</sup> Tóth V. (1937): Európai rendőrség, *Magyar Rendőr*, 1937/24. 30.

<sup>42</sup> A m. kir. belügyminiszternek 127.742/1925. B. M. számú kör-rendelete. A „New-Yorki Nemzetközi Rendőri Konferencia” titkos távirati kulcsa használatának elrendelése.

<sup>43</sup> A korabeli híradásban leírtak szerint.

magyar Dr. Binger rendőrkapitány kiküldött tartotta meg, aki később a közeli Gdanskban még két, hasonló témában sorra kerülő tanfolyamot vezetett le.<sup>44</sup> A konferencián elhangzott még a varsói Dr. Sonnenbergnek a nemzetközi köröző szolgálatról, továbbá a Siemens főmérnökétől a legújabb rendőrségi jelzőkészülékekről, valamint egy berlini mérnöknek a rádió rendőrségnél való alkalmazásáról szóló előadása.<sup>45</sup> A rendőrtudományok nemzetközi életének pezsgését jelzi, hogy ebben az időben, Németországban a porosz tartományi belügyminiszter megnyitotta a rendőrtudományok hetét a Berlini Közigazgatási Akadémián. Alig túl az első világháborún és a forradalmakon, a német közbiztonsági helyzet 1924-ben már lehetővé tette, hogy több száz rendőr elhagyja szolgálati helyét és részt vegyen a rendezvényen.<sup>46</sup>

1925-ben Karlsruheban sor került az első, már nemzetközinek számító rendőrkiállításra.

Az 1923-as New York-i és az azt követő bécsi rendőrkongresszusok után a Bécsben és Berlinben tett külföldi rendőr tanulmányutak következő állomása Budapest volt. A külföldieket fogadó magyar kollégák a következőkre hívták fel szaktársaik figyelmét: *„a magyar rendőrségre általában, mint egyedülálló, egységes rendőri szervezetre, a magyar országos bűnügyi nyilvántartásra, mint nagy múltú, példaszerű és a maga nemében speciális intézményre, végül a magyar rendőri szakoktatásra, mint a leghatározottabb és legkövetkezetesebb ilyenmű megoldásra.”*<sup>47</sup>

1926. A berlini nemzetközi rendőri<sup>48</sup> kiállítás. A kiállításon a külföldi államok csak reprezentatív szerepet játszanak. *„Összekapcsolódott azonban a kiállítással – számos egyéb összejövetelen, megbeszélésen és bemutatáson felül – a nemzetközi rendőrségi kongresszus és az ezt követő általános rendőrségi konferencia is, amelyek már igazán nemzetköziek voltak. Az előbbire pl. 253 résztvevő jelentkezett s ezek közül 141 külföldi volt. (Köztük 19 magyar.) A kongresszussal kapcsolatban tartotta ülését a kongresszus állandó szerve is, a „Nemzetközi Bűnügyi Rendőrségi Bizottság.”*<sup>49</sup> A kiállítás fő üzenete, hogy a rendőrségeket fel kell szerelni szikratávírókkal.

Az 1926-os berni Bűnügyi Kongresszuson a következő fontos témaköröket tárgyalták meg:

1. a nemzetközi rendőrségi távírókészülék;
2. a nemzetközi krimináltechnika szótár;
3. a nemzetközi közbiztonság;
4. az azonosító szolgálat egységes jelzőlapjai;
5. a koppenhágai nemzetközi távazonosító iroda;
6. a közártalmúak nemzetközi nyilvántartása;
7. a nemzetközi bűnözők fényképeinek gyűjtése;
8. nemzetközi rendőr hullámok;
9. bűnügyélettani nyomozólap bevezetése;
10. nemzetközi küzdelem a kábítószer ellen;
11. a kiadatási eljárás könnyebbé tétele;
12. a nemzetközi toloncolás.<sup>50</sup>

<sup>44</sup>A zoppoti rendőrkongresszus és rendőr szakkiállítás. In: A Rend. IV. évfolyam 59. szám. 1.

<sup>45</sup>Uo. 2.

<sup>46</sup>100 Jahre Bildungsarbeit in Der Polizei. Polizei-Führungsakademie. Münster. 2002. 43. o.

<sup>47</sup>Külföldi rendőri tisztviselők Magyarországon. in. A Rend 1926. szept. 1. 3. o.

<sup>48</sup>*Nagyon érdekes a badeni történelmi kiállítás. Számos régi rendőri vonatkozású okmányt látunk itt. A legtöbb a 18-ik századból való s a 19-ik század elejéről, de egyesek a 13-ik századból erednek, sőt még régebből. Van olyan rendelet, amely a cigányokat felakasztással fenyegeti, ha az országot el nem hagyják s büntetlenséget biztosít mindenkinek. aki a távozásra kitűzött határidő letelte után cigányt megöl.*

<sup>49</sup>Dorning Henrik: A berlini rendőri kiállítás. in: A Rend. VI. évf. 81. sz. 1. o.

<sup>50</sup>A berni bűnügyi kongresszus. In: A Magyar Detektív, 1928/19. sz. 7. o.

A berni kongresszus egyik legfontosabb eredménye, hogy a rendőr rádió és hullám ügyét<sup>51</sup> megtárgyalták és végleges változatát a New York-i kongresszusra előkészítették. A másik eredmény, hogy francia nyelven bemutatták a nemzetközi bűnügyi rendőr szótárt és több nyelvre lefordították a rendőri távírókódexet.<sup>52</sup>

Az 1926-os párizsi nemzetközi autókongresszus megtárgyalta az autó-, vasúti és légi forgalom kapcsán, a határrendészet és a vámügyi közigazgatás tekintetében a nemzetközi közlekedés megkönnyítésének lehetőségeit. Erre vonatkozólag a magyar küldöttség a következő javaslatokat tette.

*„1. Addig is, míg az útlevel kényszer szüksége fennáll, az útlevel- vízumok kiszolgáltatása könnyíttessék meg.*

*2. A beutazási vízum minden külön engedély (carte d'identité) nélkül is legalább kéthónapi tartózkodásra jogosítson.*

*3. Az útlevel ellenőrzést és vámvizsgálatot mindenütt a vonaton és hajón foganatosítsák, anélkül, hogy emiatt ági utasoknak le kellene szállniuk.*

*4. Húsznál nagyobb beutazó külföldi zárt csoportok 33–50 százalékos menetdíj kedvezményben részesülhetnek.”<sup>53</sup>*

A fenti közlekedési és határrendészeti magyar javaslat egyhangúlag meghallgatásra és támogatásra talált.

1927-ben az amsterdami kongresszus határozatot hoz, amelynek értelmében a kapcsolattartás érdekében minden tagállamban létre kell hozni egy Nemzeti Központi Hivatalt. Továbbá elfogadták, hogy a bécsi nemzetközi nyilvántartó hivatal működését kibővíti a közveszélyes emberek, a hódító szerekkel való visszaélések, valamint az elvesztett és talált tárgyak és az ismeretlen holttestek nemzetközi nyilvántartásával.<sup>54</sup>

Az 1930-as budapesti rendőr rádió kongresszus eredményeként tovább folytatódott a rendőr rádióhálózat kiépítése.

A nemzetközi bűnügyi együttműködésről a Magyar Detektív hasábjain jelent meg 1930-ban<sup>55</sup>, a bécsi rendőrigazgató Dr. Bruno Schultz cikke. A nemzetközi híró rendőrtiszt szerint a Bécsben lefolyt nemzetközi bűnügyi rendezvény kriminalisztikai fókuszpontjában a bűnözők kiadatásának alapelvei, a pénzhamisítás terén a dollárhamisítás elleni küzdelem, továbbá a nemzetközi rendőri rádiószolgálat szerepelt.

Ugyanebben az évben tartották meg a bűnügyrendészeti bizottság hatodik rendes ülését Bécsben. A zártkörű tanácskozás célja, hogy a résztvevő tagállamok rendőrhatalmái minél szorosabb együttműködést valósítsanak meg a nemzetközi, közveszélyes hivatásos bűnözés elleni, közös érdekű küzdelemben, továbbá a kiadatási eljárás terén és a pénzhamisítás elleni küzdelemben.

1930. év végén rendezték meg a bécsi tanácskozás folytatásaként az antwerpeni kongresszust. A kongresszus 148 résztvevője között 8 fős magyar delegáció szerepelt. A kongresszus eredményeként kibővítették a bécsi nemzetközi nyilvántartó hivatal

---

<sup>51</sup> „Az egyes programpontok közül legérdekesebb a rendőrrádió ügye. A külön „rendőrhullámok” ügye előrehaladott állapotban van, az idei év végén Washingtonban tartandó rádiókongresszus biztosítani fogja a külön rendőrhatalmági rádiószolgálat hullámait s így ez a büntettesüldöző modern eszköz is hamarosan a rendőrségek céljait szolgálhatja.”

Forrás: A berni bűnügyi kongresszus. In: A magyar detektív. 1928. 19. sz. 7. o.

<sup>52</sup> Sallai J. & Borszéki J. (2021): Egy megvalósítható utópia? Közös munkanyelv keresése a nemzetközi rendőri együttműködés kezdetén. In: Csaba Zágon; Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.) Tehetség, szorgalom, hivatás. Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat 129-141. o.

<sup>53</sup> Közlekedésügy. Nemzetközi konferencia Parisban. In: A Rend. 1926. szept. 4. 3. o.

<sup>54</sup> Teljes eredménnyel zárult az antwerpeni rendőri vilákkongresszus. In: A Magyar Detektív. 1930. 20. sz. 3. o.

<sup>55</sup> A Magyar Detektív, 1930/9. sz. 3.



hatáskörét a közveszélyes emberek, a hódító szerekkel való visszaélések, továbbá az elveszett és talált tárgyak és ismeretlen holttestek nemzetközi nyilvántartásával.

1931-ben a Népszövetség ülésének keretén belül, a nemzetközi menekültügyi hivatal tanácskozása és a központi rendőri hivatalok képviselőinek konferenciája valósult meg. A rendőri konferencia fő feladat volt, hogy a különböző államok rendőrhatalóságainak együttműködését tökéletesítse, különös tekintettel a pénzhamisításokra.

Az 1932-es római bűnügyi kongresszus a szervezet alelnökévé Dr. Dorning Henriket, a nemzetközi hírű magyar bűnügyi szakembert választotta. „*Jones Statkus litván delegátus a nemzetközi bűnügyi rendészeti nap megrendezésének tervéről és előkészületeiről számolt be. Az érdekes terv szerint az év egy bizonyos, meghatározott napján a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrségi Bizottság szervezetéhez tartozó mind az ötvenhat államban egyformán nemzetközi bűnügyi rendészeti napot rendeznének, amelyen rendőri díszszemlék, színházi és mozgóképszínházi előadások, felolvasások, uccai felvonulások stb. keretében próbálnák népszerűsíteni a bűnügyi rendészet munkáját.*”<sup>56</sup>

1934-ben a bécsi központ négy részleggel bővül, amelyek pénz, csekkek, útlevelek és értékpapírok hamisításával, az ujjlenyomatok és nemzetközi bűnözők fényképeinek megosztásával, nemzetközileg körözött bűnözők és a társadalomra veszélyes személyek nyilvántartásával foglalkoznak.<sup>57</sup>

1938-ban a második világháború kitörése előtt Bukarestbe küldte el 23 tagállam a kriminalisztikai képviselőit. Elegáns környezetben, egy Fekete-tengeri hajón megtartott tanácskozáson a következőket fogata el a nemzetközi bűnügyi rendészeti kongresszus:

1. Tudomásul veszi a bizottság vezetőségének az évi tevékenységéről készített jelentését.
2. Tudomásul veszi a „*portrait parié*” egyszerűsítésére nézve folyó előzetes tárgyalásokról szóló előadói jelentést.
3. Ujjlenyomatok képleteinek távirati úton való továbbítása tárgyában tanulmányi bizottságot küld ki.
4. Útlevel hamisítások megakadályozására különféle intézkedéseket javasol.
5. Elfogadja a bécsi nemzetközi központok működéséről szóló jelentést.
6. Kábítószeres tiltott forgalmának megakadályozása céljából megfelelő ajánlásokat tesz.
7. Útlevel kiadásának megtagadása tárgyában különböző államok állásfoglalását tudomásul veszi és ajánlásokat tesz.
8. Elrendeli azoknak az adatoknak további gyűjtését, amelyek a bűncselekmények elkövetésére irányuló szándékot eláruló tevékenység vagy magatartás büntetésére vonatkoznak.
9. További tárgyalást rendel el a köröző lapok egységes adatfelsorolása érdekében.
10. Elfogadja a nemzetközi köröző lap kiadására vonatkozóan tett intézkedéseket s elrendeli, hogy megállapítsák, mily összegbe kerülne a köröző lapnak valamely új nyelven való kiadása.
11. A nemzetközi „Kriminalisztikai Akadémiáival való együttműködés módját megállapítja.
12. Elhatározza, hogy minden következő ülészakon egy nap a gyakorlati kriminalisztikai tudomány problémáinak megvitatására fog fordíttatni. (Der Tag der Praktiker.)
13. Tudomásul veszi a bizottság a rádió-albizottság évi jelentését.
14. Tudomásul veszi a bizottság zárszámadását.”<sup>58</sup>

Ezt követően a nemzetközi történelmi események felgyorsultak, kitört a második világháború, amellyel véget ért a nemzetközi bűnügyi rendészeti együttműködésben egy

<sup>56</sup> A bűnüldözés nemzetközi szervezete. Magyar Detektív 1932. 7. o.

<sup>57</sup> Tóth V. (1938): Egységes nyelv a közbiztonság nemzetközi vonatkozásaiban, Magyar Rendőr 1938/3. 56.

<sup>58</sup>A nemzetközi bűnügyi rendőrségi bizottság 14. ülése Bukarestben. In: Magyar Rendőr. 1938. 291. o.

virágzó időszak. A korábban együttműködő államok ellenséggé váltak, és Európa, majd a világ is háborús hadszíntérré változott. A nemzetközi rendészeti együttműködés fontosságát jelzi, hogy a téma a napjainkban is a rendészettudományi kutatások között szerepel, és jelentős számban születnek folyamatosan új elemzések, publikációk, könyvek a téma kapcsán<sup>59, 60</sup>

## **A téma értékelése napjaink angol nyelvű szakirodalmában**

Előjáróban fel kell hívnunk a figyelmet arra az érdekes tényre, hogy a nemzetközi rendőri együttműködés kialakulásával foglalkozó szakértők értelmezése szerint a 19. század végén, a 20. század elején megjelenő „nemzetközi bűnözés” elnevezés a modern értelmezéstől gyökeresen eltérő fogalmat jelöl. Ezek a bűnözők a mai értelemben nem követtek el nemzetközi bűncselekményeket<sup>61</sup>, csupán több országban is működtek. Ma inkább „határokon átnyúló”, illetve „szervezett” bűnözésnek nevezzük ezt a jelenséget. A mai angolszász szakirodalomban az „international crime” kifejezés a nemzetközi jogba ütköző, főleg súlyos bűncselekményeket (népirtás, háborús bűncselekmények, emberiség elleni bűntett stb.) jelöli, amelyek ügyében a Nemzetközi Büntetőbíróság ítélezik.

A téma külföldi szakértői is úgy tekintik, hogy a nemzetközi rendészeti együttműködés történelmi gyökerei a nemzetállamok 19. századi terjeszkedéséig nyúlnak vissza. Deflem több művében<sup>62</sup> is kifejti: a történelem folyamán általánosságban az a tendencia érvényesült, hogy a rendőri intézmények fokozatosan felhagytak a politikai rendőri feladatokkal, hogy egyértelműen bűnügyi célokra összpontosítsanak, és az együttműködés provizórikus és korlátozott formáiról a tartósabbakra és átfogóbbakra térhessenek át. Széles nemzetközi képvisellel rendelkező nemzetközi rendőri testületek csak akkor jöttek létre, amikor a rendőri intézmények már kellő autonómiával rendelkeztek, függetlenedni tudtak a saját nemzetállamuk politikai központjaitól, és így viszonylag autonóm szakmai szervezetként működhettek.

Jäger rámutat, hogy a 19. században a különböző államok rendőrségei nem reagálhattak külföldi rendészeti megkeresésekre, nem hozhattak létre közvetlen kommunikációs csatornákat egymás között a felettesek és az illetékes minisztériumok beleegyezése nélkül<sup>63</sup>. Ennek illusztrálására megemlíthetjük Howard Vincent (1849-1908), a londoni Metropolitan Police bűnügyi osztálya vezetőjének példáját, aki már 1878-ban felismerte, hogy a szökésben lévő bűnözők számára az egyre gyorsabbá váló közlekedés rendkívüli lehetőségeket biztosít, és ezt csak az igazságszolgáltatás erőteljesebb fellépésével lehet megakadályozni. Vincentnek sikerült a Metropolitan Police és a kontinentális rendőrségek közötti közvetlen kommunikációs kapcsolatok hálózatát kiépítenie. Ezért azonban felelősségre vonták, mivel erre előzetesen nem kért engedélyt a brit Bel- és Külügyminisztériumtól, majd arra kényszerítették, hogy vessen véget ennek a kezdeményezésnek.

---

<sup>59</sup> Kovács Gábor: A jó oktatási gyakorlatok a Rendészeti Vezetéstudományi Tanszéken. MAGYAR RENDÉSZET 20. 4 pp. 159-172. 14 o. 2020

<sup>60</sup> Kovács Gábor: A rendészeti szervezeti kultúra. In: Farkas, Johanna; Horváth, József (szerk.) Szervezeti kultúrák és kutatásuk. Budapest, Magyarország: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet 175 p. pp. 52-66. 15 o. 2020

<sup>61</sup> Jäger, J. (2019): The Making of International Police Cooperation, 1880–1923. In: Härter, K. et al. (szerk.) The Transnationalisation of Criminal Law in the Nineteenth and Twentieth Century, Vittorio Klostermann 171-173. o.

<sup>62</sup> Deflem, M. (2002a): Policing World Society, Historical foundations of International Police Cooperation. Oxford University Press Inc.; Deflem, M. (2005): History of the International Police Cooperation. In: Miller, M. & Wright, R. (Szerk.), The Encyclopedia of Criminology, Routledge

<sup>63</sup> Jäger 2019, 176-178. o.

Jäger kiemeli, hogy a diplomáciai közreműködést igénylő kiadatási eljárások is rendkívül hosszadalmasak voltak. A nemzetközi rendészeti együttműködésről megkezdett diskurzust – véleménye szerint – különböző tényezők indították el, úgymint:

- a közlekedési hálózatok növekedése és korszerűsödése, a nemzetközi utazási lehetőségek növekedése;
- a rendőrség és különösen a bűnügyi és politikai rendőri szervezetek folyamatos bővülése;
- a bűnözés (statisztikailag kézzelfogható és értékelhető jelenségként való) növekedése, a közbiztonság fenyegetettségének fokozódása;
- a nemzetközi együttműködésre való törekvés mint általános tendencia;
- a tudományok és ezen belül a kriminológia területén végbement nagyarányú fejlődés.

A 19. század közepétől a legtöbb európai rendőrségi együttműködés az érintett államokban a konzervatív uralom megvédésével kapcsolatos politikai feladatokat érintette. Ennek talán legjobb példája hét német nyelvű állam (titkos)rendőrségeinek (Poroszországot és Ausztriát is magában foglaló) szövetsége (Police Union of German States – Geheimer Polizeiverein), amely a – demokratákból, anarchistákból és szocialistákból álló – politikai ellenzék elnyomása érdekében tevékenykedett 1851 és 1866 között. Az együttműködés főképp nyomtatott anyagokra alapozott információcserében nyilvánult meg, majd az 1866-os porosz-osztrák háborúval meg is szűnt<sup>64</sup>.

Jäger több, a téma szempontjából fontos eseményt is említ<sup>65</sup>: elsőként az 1878-as nemzetközi pönológiai kongresszust (International Penal and Prison Congress), amelyen a kiadatási eljárások mellett felmerült egy olyan nemzetközi rendőri iroda felállításának szükségessége is, amely nyilvántartaná a nemzetközileg ismert bűnözők, a nemzeti bűnügyi nyilvántartó hivatalok adatait, lehetővé tenné ezen adatok cseréjét és megosztását, valamint kiadna egy nemzetközi rendőri folyóiratot. A rendőri képzések összehangolására is született javaslat. Végül azonban a küldöttek több mint fele csak a kiadatási törvények harmonizációjára vonatkozó javaslatot fogadta el, így a rendőri együttműködés ügye nem került be a kongresszusi határozatokba.

Jäger ugyancsak fontos mérföldkőként említi a Nemzetközi Büntetőjogi Unió (International Union of Penal Law, IUP) 1905-ben Hamburgban tartott 12. kongresszusát, ahol ismét a nemzetközi bűnözés volt terítéken. Az Uniót Bécsben, 1889-ben alapította három neves büntetőjogi szakértő: a német Franz von Liszt, a holland Gerard Van Hamel és a belga Adolphe Prins. Ez a büntetőjogra szakosodott szakértői szervezet alkalmasabb volt arra, hogy a nemzetközi bűnözés problémáival és a bűnözés elleni küzdelem módjaival foglalkozzon. A Kongresszust főként nagy városi rendőrségek bűnügyi osztályait vezető szakértők, nevezetesen Heinrich Lindenau (Berlin) és Gustav Adolph Hopff (Hamburg) készítették elő. Bár az eseményen nem merültek fel igazán új témák, világossá vált, hogy a bűnügyi rendőrség határozottan támogatja a politikai (anarchizmus) és erkölcsi bűncselekményeken (fehér rabszolga-kereskedelem), valamint a kiadatási eljárásokon kívül eső nemzetközi rendőri együttműködést. Lindenau rámutatott arra, hogy szorgalmazni szükséges a nemzetközi bűnözéssel mint fő ellenséggel kapcsolatos kutatásokat. Hopff 1877 és 1903 közötti esettanulmányokat elemezve kategorizálta a nemzetközi bűnözői típusokat (tolvajok, csalók, bankrablók, zsebtolvajok, szélhámosok, hamisítók), kiemelve azok profizmusát és veszélyességét. A Kongresszus résztvevői megállapodtak abban, hogy fokozni kell a kutatásokat, minden országban szorgalmazni

<sup>64</sup> Deflem, 2002a, 795. o.; Calcara, G. (2020): A transnational police network co-operating up to the limits of the law: examination of the origin of INTERPOL, *Transnational Legal Theory*, 11:4, 524. o.

<sup>65</sup> Jäger 2019, 183-186. o.

kell a nemzetközi bűnügyi együttműködést előmozdító központi irodák létrehozását és egy, kizárólag a bűnügyekkel és a nemzetközi bűnözéssel foglalkozó nemzetközi konferencia megszervezését.

Ekkor azonban a nemzetközi együttműködés terén még továbbra is a politikai célok játszották a legfőbb szerepet, ezek között is az anarchizmus elleni harc<sup>66</sup>. Ennek jegyében 1898-ban, Rómában nemzetközi konferenciát rendeztek 21 európai ország 54 küldöttje részvételével, amelynek jegyzőkönyvében javaslatot tettek egy nemzetközi rendszer felállítására, amelyen keresztül a létrehozandó anarchizmusellenes nemzeti ügynökségek információt cserélhettek. A konferencián a bűnözők azonosításának modern módszereit és az államfők ellen merényletet elkövetők kiadatását illetően is megállapodás született. A nemzetközi szerződéseket ratifikálni hivatott nemzeti kormányzati szinteken azonban az anarchizmust nem pusztán bűnügyi szempontból közelítették meg. A nemzetközi politikát érintő ideológiai különbségek is szerepet játszottak abban, hogy a római és az 1904-ben azt követő (jóval kisebb érdeklődést kiváltó) szentpétervári anarchizmusellenes konferencia a rendőri gyakorlatban megvalósuló eredmény nélkül zárult, és a tervezett információs központ sem jött létre<sup>67</sup>.

Az angol nyelvű szakirodalom is kiemeli a 20. század elején folytatott nemzetközi rendőri együttműködés másik területét, a leány- vagy fehérrabszolga-kereskedelem elleni harcot. Ennek nemzetközi koordinálására hívtak össze tanácskozásokat Párizsban, 1902-ben, 1904-ben és 1910-ben. Tizenkét európai ország alá is írta a két utolsó kongresszuson született egyezményeket, azonban ezek is – bár nem politikai jellegűek voltak – a nemzetközi jog nyelvén megfogalmazott kormányközi döntések voltak, és inkább a nemzeti rendőrségek tevékenységében eredményeztek változásokat, mintsem a nemzetközi rendőri együttműködés terén. Deflem<sup>68</sup> és Jäger<sup>69</sup> ugyanakkor megjegyzi, hogy ezek az egyezmények már a nemzetközi rendőri tevékenységek intézménye felé törekvő, a szakértelmen alapuló európai rendőri kultúra növekvő befolyását is jelzik.

Az amerikai kontinensre tekintve érdemes megemlíteni az európaiakhoz hasonló latin-amerikai törekvéseket. 1905-ben és 1920-ban Buenos Aires-ben, 1912-ben Sao Paulóban hívtak össze nemzetközi rendőri konferenciát, ezek elsődleges célja azonban nem a nemzetközi bűnözés megfékezése, hanem a résztvevő országok rendőrségei közötti kapcsolatok megerősítése volt, és jelentősebb szakmai eredmény nélkül zárultak. 1922-ben, New Yorkban alakult meg a Nemzetközi Rendőr Konferencia (International Police Conference, IPC), amely – bár szándékai szerint a nemzetközi együttműködést volt hivatva elősegíteni – leginkább az amerikai egyesült államokbeli helyi rendészeti szervezetek szakmai fejlesztésével foglalkozott. Ennek okát Deflem az Európától és a többi kontinenstől elválasztó földrajzi távolságokon kívül abban látja, hogy ekkor az USA-ban még nem következett be a bűnözés nagyarányú nemzetközisége, és még a szövetségi rendőrség sem jött létre.

A nemzeti rendőrségeket érintő, az intézményi önállóság irányába mutató strukturális változások, a nemzeti kormányoktól való függetlenedésük vezetett a szakmai alapon történő, valódi nemzetközi együttműködéshez, amely a 20. század első néhány évtizedében kezdődött meg.<sup>70</sup> A nemzetközi rendőri szervezet megalapítása felé tett első lépés valóban a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség 1914-ben, Monacóban rendezett első kongresszusa volt, amely már kizárólag a bűnüldöző munkára koncentrált. Deflem úgy

<sup>66</sup> Deflem, M. (2005): History of the International Police Cooperation. In: Miller, M. & Wright, R. (Szerk.), The Encyclopedia of Criminology, Routledge, 795–796. o.; Jäger, 2019, 186–187. o.

<sup>67</sup> Deflem 2005, 795–796. o.

<sup>68</sup> Deflem 2005, 796. o.

<sup>69</sup> Jäger 2019, 189. o.

<sup>70</sup> Kovács Gábor: A magyar és lengyel rendőrség vezetés-irányítási rendszerének összehasonlító elemzése. ENDŐRSÉGI TANULMÁNYOK 2: 4 pp. 21-102. 82 o. (2019)

értékeli, hogy a kongresszus mégsem hozott jelentős eredményeket<sup>71</sup>. Még mindig nem rendőrök, hanem politikusok és jogászok szervezték (I. Albert monacói herceg kezdeményezte), és a tárgyalások továbbra is a jogi keretéről szóltak. A viták nemzetközi jogi kérdésekről, például a kiadatás problémáiról folytak, a rendőri intézkedések csak a jogi alapelvek függvényében kerültek szóba. A nemzetközi rendőrszervezet ekkor még mindig nem jött létre, ez 1923-ig váratott magára.

Az Interpol közvetlen elődjének tekintett Nemzetközi Bűnügyi Rendőrségi Bizottság (International Criminal Police Commission, ICPC – továbbiakban: Bizottság) megalakulása már nem diplomáciai kezdeményezések, hanem a különböző (főleg európai) országok rendőrségei önálló erőfeszítéseinek eredménye volt. A küldöttek nem kormányaik képviselőiként, hanem magánszemélyként vagy megfigyelőként vettek részt a Bizottság felállításával végződött bécsi kongresszuson, amelyen nem is írtak alá nemzetközi egyezményt vagy okmányt. A szervezetnek, amelynek tevékenységét rendőrtisztviselők szervezték, tanácskozások, illetve levelezés útján, a saját kormányaiktól függetlenül, sokáig nemzetközileg elismert jogi státusza sem volt, és a rendőri testületeket jogi eljárás nélkül vették fel a tagok közé. Jäger kiemeli Johannes Schober jelentős szerepét<sup>72</sup>, aki az akkori bécsi rendőrfőnök volt, de egyben befolyásos politikus is. Azáltal, hogy kormánya támogatásával a saját rendőrsége biztosított helyet (sőt kezdetben rendőri állományt, adatbázist és finanszírozást is)<sup>73</sup> a nemzetközi irodának, sikerült kiterjedt politikai tárgyalások nélkül intézményesíteni a nemzetközi rendőri együttműködést.

A Bizottság működését az I. világháborút követően a bűnözés határokon átnyúló formáinak elharapózása és nemzetköziesedése motiválta. Új típusú bűncselekmények jelentek meg azokban az országokban, amelyekben egyébként ugrásszerű társadalmi és technikai fejlődés is végbement. A Bizottság mindenekelőtt a nemzetközi rendőri kommunikáció korszerű technikai eszközrendszerét hozta létre, és a nehézkes kiadatási jogi eljárások helyett az országok rendőrei között létrehozandó közvetlen kapcsolatokat szorgalmazta.<sup>74</sup>

Ugyancsak Deflem állapítja meg, hogy a szervezet jelentősége egyebek között abban áll, hogy nem „külső szakértők” irányították, hanem a rendőri munkában részt vevő gyakorlati szakemberek<sup>75</sup>. A súlyos vagyon elleni bűncselekményeket már nem csupán helyi, belső biztonsági fenyegetésként, hanem a professzionális bűnözés működésével megjelenő nemzetközi problémaként kezelték, amely azonban az egyes országokban elkövetett lopásokban, csalásokban stb. öltött testet. A nemzetközi rendőri együttműködés logikus következménye volt több folyamatnak. Egyrészt a különböző országokban a rendőrségeken belül megalakultak a politikai rendőrségtől független, bűnügyi nyomozói osztályok. Másrészt a bűnügyi statisztikák kimutatták, hogy a számonkérés elől más országba szökő bűnözők akadálytalanul működhetnek. A problémát csak a büntetőítéletekre, gyanúsítottakra és körözött személyekre vonatkozó adatok nemzetközi megosztásával lehetett megoldani. Az együttműködésnek azonban az volt az alapfeltétele, hogy a bűnügyi nyilvántartások és a személyazonosító technikák azonosak vagy legalább összehasonlíthatók legyenek. Így a nemzetközi rendőri együttműködés ahhoz is hozzájárult, hogy az ujjlenyomatvétel és Bertillon akkoriban népszerű antropometriai módszere (portrait parlé) számos országban elterjedt.<sup>76</sup> A Bizottság indirekt módon nyomást is gyakorolt a nemzeti rendőri szervezetekre a központosítás, a modernizálás és

---

<sup>71</sup> Deflem 2005, 797. o.

<sup>72</sup> Jäger 2019, 191. o.; lásd még Deflem, 2002a, 125–129. o.; General History of Policing, In: Kurian, G (szerk.) World Encyclopedia of Police Forces and Correctional Systems, Second Edition, Thomson Gale, 2006, 9. o.

<sup>73</sup> Calcara, 2020, 533. o.

<sup>74</sup> Deflem, 2005, 798. o.

<sup>75</sup> Deflem 2002a, 150–152. o.

<sup>76</sup> Deflem, 2002b, 460. o.

a szabványosítás érdekében. Az említett külföldi szerzők is megállapítják, hogy 1934-re a bécsi központban már ujljenyomatokkal és fényképekkel, valuták és más értékes dokumentumok hamisításával, valamint a nemzetközi bűnözőkről és gyanúsítottakról szóló különféle információk megosztásával foglalkozó speciális részlegek működtek. A Bizottság a tagországokba eljuttatott nyomtatott kiadványok mellett létrehozta a nemzetközi kommunikáció fejlett technikai eszközeinek rendszereit is, például a távirati kódot és a rádiókommunikációs rendszert, amelyek a rendőrségek közvetlen nemzetközi együttműködésének hatékony eszközei voltak.<sup>77</sup>

Az angol nyelvű szakirodalom kiemeli a Bizottság politikamentes jellegét, transznacionális hálózatként való működését is.<sup>78</sup> Ez tette lehetővé, hogy az eltérő politikai beállítódással, jogrendszerrel, kulturális hagyományokkal rendelkező államok rendőrségei eredményes együttműködést folytathassanak a nemzetközi bűnözésről alkotott ismeretrendszereik és a rendőri munka hatékonyságát biztosító követelmények alapján. Paradox módon éppen ez a politikamentes jelleg vezetett oda, hogy a nemzetiszocialista uralom idején Németország kisajátította a szervezetet.<sup>79</sup> A tanulmány keretei nem teszik lehetővé a Bizottság, majd utódja, az Interpol történetének további taglalását, amely azonban jövőbeli kutatások érdekes tárgya lehet.

### **Összességében a nemzetközi rendészeti együttműködésről**

*„Minden ország rendőrségére nézve fontos a nemzetközi kapcsolat. Itt vannak azok a gyökerek, melyekhez közös szálak futnak mindenfelől és ez tette szükségessé és lehetővé a nemzetközi kapcsolatok kiépítési alapjának a szükségességét.”<sup>80</sup>* olvashatjuk Dr. Dorning Henriktől<sup>81</sup> a nemzetközi kapcsolatok elemzéséről szóló könyvrészletében. Dorning Henrik, aki a magyar rendőrség nemzetközi kapcsolatainak kialakításában meghatározó rendőri vezető volt a 101 évvel ezelőtt létrejött centrális állami rendőrségben, jól látta, hogy a nemzetközi rendőri, bűnügyi együttműködésben mindig meghatározó az államok kétoldalú rendészeti kapcsolata. Magyarországnak a két világháború közötti időszakában három országgal: Finn-, Lengyel-, és Németországgal alakult ki mintaszerű együttműködése. Mindhárom állam esetén a történelmi barátság és geopolitikai környezet meghatározónak bizonyult a jó rendészeti együttműködés megvalósításában. A tanulmány terjedelmi okok miatt nem teszi lehetővé, de a közeljövőben tervezzük egyenként a két világháború közötti jó nemzetközi együttműködési gyakorlatok bemutatását.

<sup>77</sup> Deflem, 2002b, 464. o.; Jäger, 2019, 195–196. o.

<sup>78</sup> Calcara, 2020, 530. o.

<sup>79</sup> Deflem, 2005, 798. o.; Jäger, 2019, 194. o.

<sup>80</sup> Dorning Henrik: A bűnözés nemzetközi hálózata. In.: A 60 éves magyar rendőrség 1881-1941. Szerk.: Borbély Zoltán – Kapy Rezső. Halász irodalmi és könyvkiadó vállalat. Budapest. 1942. 167. o.

<sup>81</sup> (Polgárdi, 1880. febr. 24. – Csömör, 1960. febr. 16.): rendőrtiszt, rendőrségi szakíró, ornitológus. 1896-1901 között a bp.-i tudományegy.-en végezte tanulmányait, 1907-ben jogtudományi doktori oklevelet szerzett. 1897-től a bp.-i államrendőrség díjnoka, 1901-től rendőrgyakornok. 1908-10-ben mint helyettes vezette a bp.-i rendőrségi gyermekbíróságot, 1913-18-ban mint főkapitányi titkár a személyi, fegyelmi és szervezési ügyek előadója volt a főkapitányságon. 1918-20-ban a bűnügyi osztály csoportvezetője, 1920-22-ben a Belügyminisztériumba beosztva teljesített szolgálatot, s részt vett az államrendőrség megszervezésében. 1922-ben c. bp.-i főkapitányhelyettes, 1924-ben tényleges főkapitányhelyettes lett. 1922-től 1928-ig a rendőrség országos szaktanulmányi felügyelője és a rendőrtiszt tanfolyamok vezetője. 1928-1934 között a bp.-i rendőrfőkapitányság bűnügyi osztályát vezette. 1932-34-ben a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrségi Bizottság alelnöke.

<https://www.arcanum.hu/en/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyar-eletraizi-lexikon-7428D/d-750BB/dorning-henrik-75291/> Letöltve: 2021. február 6.

## Felhasznált szakirodalom

- 100 Jahre Bildungsarbeit in Der Polizei. Polizei-Führungsakademie. Münster, 2002
- A berni bűnügyi kongresszus. In: A Magyar Detektív, 1928. 19. sz.
- A bűnüldözés nemzetközi szervezete. In: A Magyar Detektív, 1932
- A nemzetközi bűnügyi rendőrségi bizottság 14. ülése Bukarestben. In: Magyar Rendőr, 1938/13
- A nemzetközileg szervezett gonosztevők. Közbiztonság, 1911. április 23.
- A párizsi nemzetközi autó konferencia határozatai. In: A Rend, 1926. VI. évfolyam 55. sz.
- A zoppoti rendőrkongresszus és rendőr szakkiállítás. In: A Rend, IV. évfolyam 59. szám.
- Calcara, G.: A transnational police network co-operating up to the limits of the law: examination of the origin of INTERPOL, *Transnational Legal Theory*, 11:4, 2020
- Deflem, M. (2002a): *Policing World Society, Historical foundations of International Police Cooperation*. Oxford University Press Inc., 2002
- Deflem, M. (2002b): *Technology and the Internationalization of Policing: A Comparative Historical Perspective*. *Justice Quarterly*, 19(3), 2002
- Deflem, M.: *History of the International Police Cooperation*. In: Miller, M. & Wright, R. (Szerk.), *The Encyclopedia of Criminology*, Routledge, 2005
- Deflem, Mathieu: *Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation*, Oxford University Press, 2002
- Dorning Henrik: A berlini rendőri kiállítás. In: A Rend, VI. évf. 81. sz.
- Dorning Henrik: A bűnözés nemzetközi hálózata. In: A 60 éves magyar rendőrség 1881-1941. Szerk.: Borbély Zoltán – Kapy Rezső. Halász irodalmi és könyvkiadó vállalat. Budapest, 1942
- Dorning Henrik: A bűnügyi rendőrség nemzetközi összeműködése. Budapest: Pallas, 1937
- General History of Policing, In: Kurian, G (szerk.) *World Encyclopedia of Police Forces and Correctional Systems*, Second Edition, Thomson Gale, 2006
- Interpol – key dates: <https://www.interpol.int/Who-we-are/Our-history/Key-dates>
- Jäger, J.: *The Making of International Police Cooperation, 1880–1923*. In: Härter, K. et al. (szerk.) *The Transnationalisation of Criminal Law in the Nineteenth and Twentieth Century*, Vittorio Klostermann, 2009
- Kovács Gábor: A jó oktatási gyakorlatok a Rendészeti Vezetéstudományi Tanszéken. *Magyar Rendészet* 20. 4 pp. 159-172. 14. o. 2020

Kovács Gábor: A magyar és lengyel rendőrség vezetés-irányítási rendszerének összehasonlító elemzése. RENDŐRSÉGI TANULMÁNYOK 2: 4 pp. 21-102. 82 o. 2019

Kovács Gábor: A rendészeti szervezeti kultúra. In: Farkas, Johanna; Horváth, József (szerk.) Szervezeti kultúrák és kutatásuk. Budapest, Magyarország, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet 175 p. pp. 52-66. 15 o. 2020

Kozáry Andrea: Nemzetközi összehasonlító szervezettan, Rendőrtiszt Főiskola, 2008

Külföldi rendőri tisztviselők Magyarországon. In: A Rend, 1926. szept. 1.

Magyar életrajzi Lexikon <https://www.arcanum.hu/en/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyar-eletrajzi-lexikon-7428D/d-750BB/dorning-henrik-75291/>

Nemzetközi konferencia Parisban. In: A Rend, 1926. szept. 4.

Sallai János & Borszéki Judit: Egy megvalósítható utópia? Közös munkanyelv keresése a nemzetközi rendőri együttműködés kezdetén. In: Csaba Zágon; Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.) Tehetség, szorgalom, hivatás. Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, 2021

Teljes eredménnyel zárult az antwerpeni rendőri világkongresszus. In: A Magyar Detektív, 1930. 20. sz.

Tóth V. (1937): Európai rendőrség, Magyar Rendőr, 1937/24. 30.

Tóth V. (1938): Egységes nyelv a közbiztonság nemzetközi vonatkozásaiban, Magyar Rendőr 1938/3. 56.

### **Jogszabályok és szabályzók**

1881. évi XXI. törvénycikk a Budapest-fővárosi rendőrségről

130.000/1899. B. M. sz. rendelet

127.742/1925. B. M. sz. körrendelet



## **Dr. Hegyaljai Máttyás: A schengeni határon átnyúló rendőri együttműködés gyakorlata**

### **A Schengeni övezet**

Az Európai Közösség fejlődése során a munkaerő szabad áramlása kezdetektől prioritás volt, ezért már a Schengeni Egyezmény előtt is léteztek kisebb volumenű regionális uniók (1954 Északi Tanács: Dánia, Finnország, Svédország, Norvégia, Izland; 1958 Benelux Gazdasági Unió) szomszédos országok között, amely előnyeit látva 1985-ben érkezett el az a pillanat, amikor öt tagország<sup>82</sup> úgy döntött, hogy létrehoznak egy belső határok nélküli térséget. Ez a megoldás lehetővé teszi az ellenőrzés nélküli határátlépést, ezáltal felgyorsítja a személyek és az áruk mozgását, csökkenti az utazási és szállítási költségeket, élénkíti a turizmust, ami a gazdaság növekedéséhez vezet, valamint jelentősen javítja az utazásban érintettek életminőségét.

Ahogy az Európai Unió is folyamatosan nőtt az újabb és újabb tagokkal, a schengeni eszme is a folyamatos bővítés logikáján alapult. Az 1995-ös schengeni nyitáshoz képest ma már 22 uniós és további 4 unión kívüli ország a térség tagja, miközben újabb jelentkezők várnak a bebocsátásra. Ennek a lendületnek szabott gátat az a törés, amely 2010-ben következett be, amikor Románia és Bulgária csatlakozására annak ellenére nem került sor, hogy a két ország teljesen jogosan várta a befogadást. Előbb Németország és Franciaország vélte felkészületlennek a két országot a teljes körű schengeni tagságra, majd Finnország és Hollandia is a csatlakozás ellen szavazott.<sup>83</sup> Hiába zárult le a Scheval ellenőrzésük<sup>84</sup> és álltak technikailag készen a tagságra, politikai okok miatt (a blokkoló országok szerint magasabb a korrupció a tolerálhatónál, és a jogrend még nem felel meg az európai normáknak) mind a mai napig erre nem került sor. Tekintettel arra, hogy a csatlakozáshoz minden tagállam beleegyezése kell, így akár egy ország is meg tudja azt akadályozni a szavazás során. Ennek ismeretében a soron következő elnökségek addig nem is vállalták a kérdés napirendre vételét, amíg a közösségen belül nincs meg a konszenzus. A folyamat következő akadályát a 2015-ös migrációs válság jelentette, hiszen abban az évben több mint 1,8 millió bevándorló érkezett az Európai Unió területére<sup>85</sup>, ami nem egyszerűen megállította a bővítési folyamatot, hanem azzal ellentétes irányt vett, amikor több ország<sup>86</sup> is „ideiglenesen” visszaállította a belső határellenőrzést<sup>87</sup>. Ez azonban a Schengeni határellenőrzési kódex által biztosított maximális 2 éven most már messze túlmutat.<sup>88</sup> Tovább nehezítettek a helyzeten a Belgiumban és Franciaországban elkövetett terrorcselekmények is, mivel ezt követően a biztonsági szempontok sokkal fontosabbá váltak, mint a szabad mozgás vívmánya. A COVID-19 járvány pedig valóságos sokként érte az országokat, amelyek közül a többség első reakciója a határok hermetikus lezárása volt, és csak később, fokozatosan enyhítettek a szigorításokon, mert az alapvető élelmiszerek és a napi felhasználási cikkek, egészségügyi termékek, stratégiai

<sup>82</sup> Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország

<sup>83</sup> Lipics László: Repedések az európai erődön – A schengeni egyezmény jövője 312. o.

<sup>84</sup> 1998-ben létrehozásra került egy schengeni értékelést végző bizottság, amely megvizsgálja, hogy a csatlakozni kívánó ország teljesíti-e a belső határellenőrzést megszüntető feltételeket, valamint a már schengeni tagok megfelelően alkalmazzák-e azokat. Az ellenőrzéseket a kijelölt bizottság az egyes tagországok képviselőivel közösen végzik el.

<sup>85</sup> Frontex Risk Analysis 2016 6. o.

<sup>86</sup> Ausztria, Belgium, Dánia, Németország, Svédország

<sup>87</sup> Kovács Gábor: A rendvédelmi szervek szervezete és vezetési rendszere. In: Schweickhardt, Gotthilf (szerk.) A katasztrófavédelem vezetési módszertani kézikönyve. Budapest, Magyarország: Nemzeti Közszolgálati Egyetem 358 p. pp. 17-56. 40 o. 2014

<sup>88</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 Rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) (2016. március 9.)

alapanyagok, energiahordozók szállítását, valamint a munkaerőt biztosítani kellett. Úgy tűnik, hogy az EU, mint közösség a felsorolt esetekben nem tudott időben és egységesen fellépni, a késői próbálkozások pedig nem igazán hozták meg a kívánt hatását. Bár a járvány kezelésének tekintetében kerültek elfogadásra tanácsi ajánlások<sup>89</sup> a határátlépés kezelését illetően, azonban ezeknek a döntéseknek nincs kötelező erejük a tagállamokra nézve, így az egyes országok továbbra is saját maguk hozzák meg döntéseiket mind a korlátozások, mind a beutazások engedélyezésével kapcsolatban.

## **Elképzelés és valóság a szabad mozgásról**

A jóléti társadalmak egyik jellemzője az egyre nagyobb mobilitás is, amelyet megkönnyíti az ellenőrzés nélküli utazás, egy fontos mozgatórugója a szabad munkavállalásnak, ezen felül pedig nagyban ösztönzi a turizmust is, amely jelentősen hozzájárul az egyes országok gazdasági teljesítményéhez. A belső határokon a határforgalom ellenőrzések eltörlésével járó biztonsági deficit kompenzációs intézkedéseket igényel, ahol valamennyi érintett szerv olyan hatáskörrel rendelkezik, hogy bármikor felléphessenek az illegális migráció, csempészet, illegális munkavállalás ellen.<sup>90</sup> Ezek között kell megemlíteni a külső határok hatékony őrzését, a rendőri mélységi ellenőrzéseket, a közös vízumpolitikát, vagy olyan közös adatbázisokat, mint a Schengeni Információs Rendszer. A belső határok nélküli térség területére bejutott illegális migránsok, vagy „utazó” bűnözők által generált biztonsági deficit jelen van. A kompenzációs, kiegyenlítő intézkedések érvényesítése nem kevés feladatot ad és anyagi terhet ró a tagállamokra.<sup>91 92</sup>

Most éppen azt látjuk, hogy az elmélet nem mindig áll összhangban a valósággal. A szabad mozgáshoz a megfelelő jogszabályi háttér és a közös akarat mellett nagyfokú bizalomra is szükség van, amely bizalom az utóbbi évek során megingott. Felismerte ezt az Európai Bizottság is, mivel a 2021-ben kiadott stratégiájában kiemelten tekint a bizalom további erősítésére. A külső határigazgatás integrált és stratégiai megközelítésére, szisztematikus határőrizetre, korszerű és összekapcsolt informatikai rendszerekre, egyre inkább digitalizált eljárásokra és a harmadik országokkal való folyamatos együttműködésre van szükség.<sup>93</sup> A szabad mozgás az EU azon vívmánya, amelyet ugyan senki nem von kétségbe, ugyanakkor azt tapasztaljuk, hogy ezt egyre többen különböző feltételekhez kötnék. A belső határokon történő ellenőrzésekről való döntéshozatal az utóbbi években egyre inkább politikai alapon történik, ugyanakkor ez olyan biztonsági kérdés, amely kifejezetten szakmai téma. A külső határok szigorú őrzete alapvetés, inkább csak annak megvalósulási formájában vannak eltérések, speciális igények. Azt látjuk, hogy a külső határok védelme pusztán csak humán erőforrással olyan időszakban és abban az esetben elegendő, ha nincs nyomás, nem zajlanak olyan külső, rendkívüli folyamatok, amelyekre reagálni kell az uniós határvédelem során. Ellenkező esetben a létszám emelése mellett fizikai akadályokra és azt kiegészítő elektronikus rendszerekre, technikai eszközökre is szükség van. A határátkelőhelyeken a belépésre jelentkezők esetében a szabályok

<sup>89</sup> 2020/1475 és 2020/912 Tanácsi ajánlások

<sup>90</sup> Ritecz György: Az európai (schengeni) határőrizeti követelményekre való felkészülés helyzete és a további feladatok Magyarországon. Budapest 2002

<sup>91</sup> Németh József: Integrált határigazgatás Schengen után. in. Gaál-Hautzinger: Tanulmányok a „Qou vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság című tudományos konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI. Pécs 2010. 312.o.

<sup>92</sup> Kovács, Gábor: A hatékony vezetői munka alapjai a rendőrség helyi szerveinek irányításában és vezetésében: Jegyzet a Rendőrtisztí Főiskola BA képzés hallgatóinak részére. Budapest, Magyarország: Rendőrtisztí Főiskola, 68 o. 2009

<sup>93</sup> A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak A teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség kialakítására vonatkozó stratégia Brüsszel, 2021.6.2. COM(2021) 277 final

egyértelműek, itt azokat kell kiszűrni, akik elrejtőzve vagy hamis okmányokkal kísérelnek meg bejutni az adott ország területére, és akiről kijelenthető, hogy egyértelműen rosszhiszeműek, nem tanúsítanak jogkövető magatartást. Vannak azonban olyanok, akik ugyan megfelelnek a belépési feltételnek, azonban mégsem kívánatosak az EU területén, mert például korábban bűncselekményt vagy terrorcselekményt követtek el, esetleg ilyenek előkészületével, tervezett elkövetésével gyanúsítható – ezért kockázatosnak értékelhető – személyek. A vízummal utazók körében pedig az egységes EU nyilvántartási rendszer hiánya miatt probléma a túltartózkodók száma, ami szintén egy szándékos, rosszhiszemű magatartási forma. Ezt kívánja kiküszöbölni a következő évben bevezetésre kerülő EES rendszer<sup>94</sup>.

A zöld határon azonban már más a helyzet, hiszen az ott átjutni próbálók minden esetben illegálisan lépnek be az ország területére. Itt két lényeges kérdés merül fel. Az egyik, hogy az átkelés során valósítanak meg bűncselekményt vagy sem. Önmagában az átkelés nem valósít meg bűncselekményt, azonban, ha pl. megtámadják az intézkedő rendőröket, megrongálják a gépkocsikat, kamerákat, elektromos rendszereket, az már kimerítheti a büntetőjogi tényállás fogalmát. A másik, hogy bejutásuk vagy elfogásuk után nyújtanak-e be menekültügyi kérelmet. Amennyiben igen, akkor a hatályos EU jogszabályok alapján regisztrálni kell őket és el kell bírálni a kérelmüket.<sup>95</sup> A jelenleg hatályos menekültügyi rendszer nem működik megfelelően a nagyszámú kérelmező miatt, így felmerült annak a lehetősége, hogy a külső határvédelmet és a menekültügyi szabályokat egymással összefüggésben alakítsuk ki a jövőben.<sup>96</sup> Nem az elmúlt 7 évben tapasztalható tömeges bevándorlásra lett tervezve és kialakítva a rendszer, így a jelenlegi körülmények között nem alkalmas az alapvető funkciója betöltésére. Az emberek vándorlása egyfelől természetes jelenség, amelynek az iránya a krízisekkel sújtott területekről a biztonságot és a jobb megélhetést nyújtó országok irányába mutat. Erre figyelemmel Európa egyértelmű célpont. A bevándorlás valamilyen szinten kezelhető lenne, azonban az utóbbi években a tömeges bevándorlás már olyan jelenséggé nőtte ki magát, amelyet a legtöbb ország nem tud vagy nem is akar kezelni. Ehhez kapcsolódik az embercsempészet dominanciája, amely egyrészt a bűnözés növekedéséhez vezetett, másrészt pedig hozzájárult a nem legális utat választók célponthoz történő eljuttatásában. Az embercsempészés legveszélyesebb formája jelenik meg azáltal, hogy az elkövetés majd minden esetben szervezeten, bűnözői hálózatokon keresztül valósul meg a kiindulási helyről az EU belépési pontig. A célországok problémája ezzel szemben a másodlagos mozgás, hiszen a bevándorlók már nem csak az első biztonságos országokat keresik, hanem oda szeretnének eljutni, ahol jobbak az életkörülmények, beszélnek a nyelvet, él már egy olyan közösség, ahonnan ők származnak. Ezek mellett nagyszámban megjelenik a szociális rendszerekkel való visszaélés szándéka is.

## **A COVID-19 hatása a szabad mozgásra**

A terrorizmus és a szervezett bűnözés, valamint a migráció jelentette biztonsági fenyegetéseken túl külön fejezetet érdemel a COVID-19, mint közegészségügyi kockázat, járványveszély határellenőrzésre gyakorolt hatása.

A Távol-Keletről indult járvány hatása nagyon hamar begyűrűzött Európába. Az első európai esetet 2020. január 24-én jelentették Franciaországban, azonban a mi régióink szempontjából közelségük és a regionális mozgások okán fontosabbak voltak az olasz és

---

<sup>94</sup> Entry-Exit System - Európai Határregisztrációs Rendszer

<sup>95</sup> Hazánkban az írás időpontjában különleges szabályozás vonatkozik, de ennek elemzése nem a jelenlegi anyag témája.

<sup>96</sup> COM (2021) 277 final

osztrák gócpontok. Olaszországban 2020. február 22-én jelentették az első áldozatot és február 24-én már vesztegzár alá is helyezték Olaszország két gócpontját<sup>97</sup>, azonban az esetszámok robbanásszerű emelkedése a többi országot is cselekvésre készítette. A járvány terjedésének megakadályozása érdekében sorra zárták le a határokat, és ezzel blokkolták mind a személy, mind a teherforgalmat. A saját és az EU állampolgárokon kívül mást nem engedtek be, idővel meghatározott kivételekre is sor került, mint az ingatlan tulajdonosok, ingázók, orvosi kezelésre érkezők, oktatásban résztvevők köre. Az operatív törzs javaslatára a kormány március 11-én különleges jogrendet, veszélyhelyzetet rendelt el Magyarország teljes területére.<sup>98</sup> Külön kategória került felállításra a tranzitáló utasok számára. Magyarország kialakította a közlekedési folyosót, ami lehetővé tette a gépjárműforgalom lebonyolítását meghatározott átkelőkön úgy, hogy csak a kijelölt utakon, megadott időszávon belül, csak az engedélyezett kijelölt pihenőhelyen és üzemyanyag kutakon történő megállással volt lehetőség áthaladni oly módon, hogy a célország is kötelezettséget vállalt a belépés engedélyezésére. Ahogy a határon áthaladó forgalom magára talált, az európai utazások kiegészültek olyan engedélyekkel, mint az Európai Oltási Igazolvány vagy a beutazáshoz szükséges PCR teszt. Ezek ellenőrzésére a gyakorlatban akkor van lehetőség, ha a belső határellenőrzés visszaállításra került és az átkelőn szolgálatot teljesítő határőrök ellenőrzik az okirat meglétét, tartalmát és hitelességét.

### **Balti térség – hibrid fenyegetés**

A legújabb jelenség, hogy egyes országok a migrációs mozgásokat használják fel arra, hogy más országokra nyomást gyakoroljanak. Napjaink példája Belorusszia magatartása, amely a migránsokat szervezeten irányítja a vele szomszédos balti országok és Lengyelország irányába. Ezt a tevékenységet ma már nemzetközi szinten hibrid fenyegetésnek/hibrid támadásnak értékeli, és az EU azért, hogy Belorusszia felhagyjon ezzel a magatartásával, szankciókat vezetett be ellene. Ugyanakkor a nyomásgyakorlás eredményessége még nem látható, az akár még ellentétes hatást is kiválthat és még több migránst fog rákényszeríteni az EU országokra, amely feltehetőleg újabb szankciókkal fog válaszolni. Ez a folyamat egész addig tart, amíg valamelyik fél érdekei olyan mértékben sérülnek, hogy ezt a taktikát nem lehet tovább folytatni.

### **Megoldások keresése**

A schengeni térség létrejöttekor egyszerűnek tűnt a feladat, amikor tételesen meghatározták azokat a kompenzációs intézkedéseket, amelyek a belső határellenőrzés eltörlésével egy időben alkalmazásra kerültek. Ugyanakkor korábban számottevően kisebb földrajzi térséget kellett ellenőrizni, az illegális migránsok száma is mérsékelt volt, így lehetőség volt a klasszikus módszerek alkalmazására. Általában legális migráció keretében munkavállalók, tanulni szándékozók jöttek Európába, akik ha nem is törekedtek integrációra, a bent maradás érdekében jogkövető módon viselkedtek a fogadó országban.

Az elmúlt évek eseményei és statisztikái azt mutatják, hogy a belső határokon az illegálisan az EU területén tartózkodók szinte akadály nélkül mozognak, így az ismert elemeket újra kell gondolni és ki kell dolgozni új kompenzációs intézkedéseket is, amelyek alkalmasan a jelenlegi biztonsági kihívásokat kezelni. Felmerül a kérdés, hogy jelen

<sup>97</sup><https://hu.wikipedia.org/wiki/COVID%E2%80%93pand%C3%A9mia> (Letöltés dátuma: 2021. november 12.)

<sup>98</sup>40/2020 (III.11.) Kormányrendelet

helyzetben milyen megoldások jöhetnek szóba, egyes intézkedéseknek nagyobb/hatékonyabb súlya van-e, ezek önállóan vagy csak komplexen értelmezhetők?

A szigorú külső határvédelem a rendszer legfontosabb eleme, amit ma már tágabban kell értelmezni, különösen, ha arra gondolunk, hogy a migrációs útvonalak értelemszerűen harmadik országokon is keresztülhaladnak még azután is, hogy az adott személy már egyszer belépett az Unió területére. A gyakorlatban legjellemzőbb példája ennek a nyugat-balkáni útvonal, ahol a Görögországban belépett személy kilép, és több harmadik országon is áthalad, mielőtt újból visszatér az EU területére. Amennyiben a tagországok segítséget nyújtanak az útvonalon fekvő harmadik országok részére a határaik megvédésére, ezzel párhuzamosan védik a schengeni külső határokat is. Persze az utazó választhat olyan útvonalat is, hogy nem lép ki az EU területéről, azonban figyelemmel arra, hogy Bulgária és Románia nem schengeni tagország, így valójában ott sincs lehetőség a határellenőrzés nélküli szabad mozgásra.

### **Határvédelem – menekültügy**

A külső határok szigorú védelme a már említett kompenzációs intézkedések egyike, napjainkban talán legfontosabb eleme. Az adott állam (államok közössége) közelebbi és távolabbi régiójának helyzete napjainkban rendkívül aktuális jelenség, amely befolyásolja hazánk és a schengeni térség határbiztonság helyzetét, mivel az államhatárral kapcsolatos jogsértő cselekményeket elkövető személyek alapvetően a schengeni külső határszakaszokon jelennek meg.<sup>99</sup>

A határok védelme minden tagország saját felelőssége, így sokszor önálló megoldásokban gondolkodnak az országok adottságaik, érdekeik, érintettségük szerint. Arra már láttunk példát, hogy rendkívüli nyomás esetén a normál működésre tervezett határőrizeti rendszer nem képes megbirkózni a feladattal. Itt egyrészt nagyobb humán erőforrás bevetésére van szükség, akár katonai erő alkalmazására is, amennyiben azt a nemzeti jogrendszer megengedi. Lehet más ország segítségét is igénybe venni a határőrizet megerősítéséhez, ahogy hazánk ezt a V4 keretében a 2015-ös nyomás alatt megtapasztalta, de napjainkban is, amikor Ausztria és Csehország határőrei is jelen vannak a külső határainkon. Ezzel párhuzamosan Magyarország is rendszeresen küld megerősítő erőket Szerbiába és Észak-Macedóniába a határok őrzésére. Itt ugyan nem az EU határáiról, hanem a nyugat-balkáni migrációs útvonalon elhelyezkedő országokról van szó, azonban az illegális átlépők korai kiszűrése megelőzi azt, hogy ezek a személyek megjelenjenek a közösség külső határainál.

A 2015-ben kezdődő, hazánkat is jelentős mértékben érintő nagy tömegű illegális migráció többek között arra is rámutatott, hogy a Frontex nem töltötte be azt a koordináló szerepet, amely elvárható lett volna.<sup>100</sup> A jövőben a határőrizetben még több feladatot kell vállalnia a Frontexnek is, amelynek hatékony támogató szerepe van, így szükség esetén jelen vannak nem csak a külső határokon, hanem bevethetők az EU országokkal szomszédos harmadik országokban is. Az a döntés már megszületett, hogy a Frontex létszámát az elkövetkező években tízezer főre lehet bővíteni, azonban az, hogy azt milyen határfokkal tudjuk majd használni, csak a jövőbeli adatok, tapasztalatok mutatják meg. Végeznek-e majd tényleges műveleti tevékenységet a határokon, effektíven segítik-e a határőrizetet, vagy csak a visszaszállítási feladatokban vesznek részt, esetleg

---

<sup>99</sup> Kovács Gábor: A határrendészetben ható törvényszerűségek és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben. Tanulmányok „Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai” című tudományos konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI. Pécs 2015. 225.o.

<sup>100</sup> Kiss Lajos: Hova indultunk és hova jutottunk? A schengeni eszmétől a Frontexig. in Gaál-Hautzinger: A határrendészetűl a rendészettudományig. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVII. Pécs. 2016. 127.o.

adminisztratív tevékenységet látnak el? A tízezer fő igen nagy erőt képvisel, de mégsem szabad elfelejteni, hogy ezt a létszámot nagyrészt a tagállamok nemzeti egységeinél szolgálatot teljesítő, tapasztalt határőrök elszívásával fogja megvalósítani, így ez a hiány ott fog megjelenni. Nem kérdés, hogy lehet képezni nagyszámban új jelentkezőket is, azonban a gyakorlat megszerzéséhez szükséges időt nem lehet figyelmen kívül hagyni.

A sokszor hivatkozott 2015-ös válság megmutatta, hogy fizikai akadály nélkül az extrém nyomást nem bírja egyetlen tagállam határőrizete sem. A mesterséges akadály önmagában nem jelenti a jogsértő cselekmények megszűnését, hanem csökkenti azok elkövetőinek számát, és lassítja a mozgásukat.<sup>101</sup> Hazánkban felépült az ideiglenes fizikai határzár, ami egy gyorstelepítésű drótakadály, népszerű nevén kerítés telepítését jelenti, amely később kiegészült manőver utakkal, technikai támogatással, kamerarendszerrel, valamint drónok alkalmazásával. Ennek hatékonyságát a statisztikai adatok egyértelműen alátámasztják.<sup>102</sup> A fizikai védelem kialakításának jogosságát a külső határokon az is alátámasztja, hogy ma már az EU országok külső határszakaszainak tizennégy helyén épült hosszabb vagy rövidebb kerítés, amely a mai napig használatban van. A kerítés valóban megoldás, de nem a migráció kezelésére, hanem annak egy adott határszakasztól, egy adott régiótól való időszakos elterelésére.<sup>103</sup> Jelenleg legnagyobb intenzitással a Belorusziával határos Lengyelország és Litvánia épít kerítéseket, elsősorban az illegális migráció megakadályozása céljából.

Eljutottunk oda, hogy már alig maradt ország, aki az illegális migránsokat be akarná fogadni. Ebből következik az, hogy a migrációs mozgás problémái nem egyformán hatnak az EU tagországaira. A frontországok nem bírják a nyomást, így amellet, hogy segítségre szorulnak a határvédelemben, a beérkezett migránsoktól is meg szeretnék szabadulni. Egy részük továbbmegy vagy embercsempészek elszállítják az ismert útvonalakon, azonban a táborokban elhelyezett embereket is valahogy kezelni kell. Ezek az országok ragaszkodnak a relokáció rendszeréhez, hiszen annak keretében is egy bizonyos mennyiségen túl tudnak adni. A külső határral rendelkező tranzitországok gondja, hogy a migránsok áthaladnak rajtuk ugyan, így nem maradnak nagy számban az ország területén, azonban mégsem engedhetik meg azt, hogy ne védjék megfelelően a külső határokat, aminek következtében a határőrizeti rendszerre nagy nyomás nehezedik. A célországoknak pedig azzal kell szembe nézniük, hogy olyan szívóhatással bírnak, amelyet már a társadalom sem tud tolerálni. Számukra a másodlagos migrációs mozgás jelent nagy kihívást, hiszen ezen országok főleg schengeni belső határral rendelkeznek, így szinte akadálytalanul jutnak el hozzájuk az emberek. Mivel az illegális migránsok visszaküldésének határfoka nem megfelelő, és amellett rendkívül költséges, szeretnék visszaadni vagy a szomszéd vagy az első belépés helye szerinti országoknak, akik azonban szintén nem kívánják átvenni ezeket a személyeket. Európán belül ennek értelme sem volna igazán, hiszen a visszaszállítás után ismét elindulnak a vágyott célország irányába. A bejutás megakadályozásának egyik kézenfekvő lehetősége, hogy lezárjuk a belső határokat, és csak ellenőrzés után léphet be bárki, és ezzel a kör bezárult. Ez azonban hosszú távon nem felel meg a schengeni jogszabályoknak és a schengeni eszmének sem.

Új elemként jelent meg, hogy néhány ország valamint az Európai Bizottság a határvédelmet összekötné a menekültügyi rendszer reformjával, de nagy kérdés még az

---

<sup>101</sup> Balla József: Határőrizeti intézkedések a migrációs válság kezelésére és megszüntetésére. in. Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság szerk. Tólas Péter Dialóg Campus Budapest, 2017, 97. o.

<sup>102</sup> <http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/elfogott-migransok-szama-lekerdeztes?honap%255Bvalue%255D%255Byear%255D=2015&honap%255Bvalue%255D%255Bmonth%255D=10> (Letöltés dátuma: 2021. november 10.)

<sup>103</sup> Ritecz Gy. – Sallai J.: A migráció trendjei, okai és kezelhetőségének lehetőségei 2.0. Hans Seidel Alapítvány, Budaörs, 2016. 80. o.

is, hogy kompenzációs intézkedésnek számíthat-e a jogellenesen érkezettek visszaküldése, az integráció, az áttelepítés vagy az áthelyezés.

## **Schengen Stratégia**

Az Európai Bizottság 2021. június 2-án mutatta be a schengeni együttműködés jövőjéről szóló stratégiáját,<sup>104</sup> ami három pillérre épül:

- hatékony külső határigazgatás,
- a belső határellenőrzés hiányát ellensúlyozó intézkedések,
- hathatós irányítás – értékelés, monitoring.

A stratégia a külső határok hatékony és korszerű igazgatásának biztosításában látja a jövőt. Ennek elemei:

- A külső határok integrált igazgatásának megközelítése,
- a külső határok szisztematikus őrizete,
- a világ egyik technológiailag legfejlettebb határigazgatási rendszerének létrehozása,
- a külső határokon folytatott eljárások digitalizálása,
- együttműködés harmadik országokkal.

Ezzel párhuzamosan a schengeni térség megerősítéséhez hozzátartozik a kiegészítő intézkedések rendszere:

- A biztonsági fenyegetések megelőzése, az ellenük folytatott küzdelem, ideértve a súlyos és szervezett bűnözést és a terrorizmust,
- a rendőrségi és igazságügyi együttműködés fokozása,
- időtálló rendszerek,
- a technológiák kihasználása,
- közös migrációs és menekültügyi politika.

Úgy gondolom, hogy a most megjelent stratégia forradalmi vagy új gondolatokat nem tartalmaz, inkább a korábban már használt elemeket foglalta össze egy más logika szerint, kiegészítve az eltelt évek alatt kidolgozott olyan új vívmányokkal, mint a modern technológiai lehetőségek használata. Megjelent viszont annak az igénye, hogy a közös migrációs és menekültügyi politika is legyen a kiegészítő intézkedések része, amely egész biztos, hogy a jövőben még sok vitára ad okot, hiszen ez nem illeszkedik szervesen a schengeni térség eredeti eszméjéhez.

## **Felhasznált szakirodalom**

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak A teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség kialakítására vonatkozó stratégia. Brüsszel, 2021.6.2. COM(2021) 277 final

---

<sup>104</sup> COM(2021) 277 final

Balla József: Határőrizeti intézkedések a migrációs válság kezelésére és megszüntetésére. in. Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Szerk.: Tóth Péter Dialóg Campus Budapest, 2017

Frontex Risk Analysis, 2016

<http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/elfogott-migransok-szama-lekerdezes?honap%25Bvalue%25D%25Byear%25D=2015&honap%25Bvalue%25D%25Bmonth%25D=10>

<https://hu.wikipedia.org/wiki/COVID%E2%80%93pand%C3%A9mia>

Kiss Lajos: Hova indultunk és hova jutottunk? A schengeni eszmétől a Frontexig. in Gaál-Hautzinger: A határrendészettől a rendészettudományig. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVII. Pécs, 2016

Kovács Gábor: A határrendészetben ható törvényszerűségek és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben. Tanulmányok „Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai” című tudományos konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI. Pécs, 2015

Kovács Gábor: A rendvédelmi szervek szervezete és vezetési rendszere. In: Schweickhardt, Gotthilf (szerk.) A katasztrófavédelem vezetési módszertani kézikönyve. Budapest, Magyarország, Nemzeti Közsolgálati Egyetem 358 p. pp. 17-56. 40 o. 2014

Kovács Gábor: A hatékony vezetői munka alapjai a rendőrség helyi szerveinek irányításában és vezetésében: Jegyzet a Rendőrtiszti Főiskola BA képzés hallgatóinak részére. Budapest, Magyarország. Rendőrtiszti Főiskola, 68 o. 2009

Lipics László: Repedések az európai erődön – A schengeni egyezmény jövője

Németh József: Integrált határigazgatás Schengen után. in. Gaál-Hautzinger: Tanulmányok a „Qou vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság című tudományos konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI. Pécs 2010

Ritecz Gy. – Sallai J.: A migráció trendjei, okai és kezelhetőségének lehetőségei 2.0. Hans Seidel Alapítvány, Budaörs, 2016

Ritecz György: Az európai (schengeni) határőrizeti követelményekre való felkészülés helyzete és a további feladatok Magyarországon. Budapest, 2002

## **Jogszabályok és szabályzók**

2020/1475 és 2020/912 Tanácsi ajánlások

40/2020 (III.11.) Kormányrendelet

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 Rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) (2016. március 9.)



## **Dr. Kiss Attila: Nemzetközi rendőri együttműködés idegenrendészeti és menekültügyi területen**

A nemzetközi migrációs helyzet alakulása, a menekültügyi és idegenrendészeti feladatok kapcsán jelentkező köz- és nemzetbiztonsági kockázati tényezők számának növekedése, az illegális migráció hosszú távú fennmaradása és az ahhoz kapcsolódó jogsértések számának várható növekedése **új szervezeti struktúra** kialakítását és új irányítási rend alkalmazását követelte meg 2018 nyarán, indokoltá téve az **idegenrendészeti modell** bevezetését. A Kormány döntése értelmében közel két évtizedes működés után a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal – korábban Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal –, amely közigazgatási szervként, kormánytisztviselői állománnyal tevékenykedett, **2019. július 1-től** Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (a továbbiakban: Főigazgatóság) néven **rendvédelmi feladatokat ellátó szervként** működik tovább. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv. 1. § (1) bekezdése értelmében: „A rendőrség feladata [...] az idegenrendészeti és menekültügyi feladatok ellátása.”<sup>105</sup> A Főigazgatóság önálló állománytáblával rendelkező önálló költségvetési szerv. Rendvédelmi feladatokat ellátó szervként a Főigazgatóság állományának létszáma 1016 fő.

A Főigazgatóság ellátja a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben meghatározott feladatokat; központi vízumhatóságként kapcsolatot tart más schengeni államok központi hatóságaival; a jogszabály által meghatározott esetekben szervezi, koordinálja és végrehajtja a kiutasított külföldiek légi úton történő kitoloncolásával, valamint a légi és szárazföldi úton történő átadások megszervezésével kapcsolatos feladatokat; menekültügyi hatóságként ellátja a jogszabályokban hatáskörébe utalt menekültügyi feladatokat; valamint tevékenységéhez kapcsolódóan együttműködik az EU tagállamokkal, harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel, továbbá migrációs szakkonzuli hálózatot tart fenn.

A Rendőrség korlátozott idegenrendészeti hatáskörben kizárólag a schengeni külső határhoz kapcsolódó feladatokat lát el: schengeni külső határ ellenőrzése; határforgalom ellenőrzése, útlevelkezelés; idegenrendészeti események kezelése a határon (például útlevel/vízum hiányában visszairányítás); idegenrendészeti őrzött szállások működtetése. A menekültügyi és idegenrendészeti feladatokat Észtországban és Portugáliában is rendvédelmi szerv látja el, míg más tagállamokban (mint például Ausztriában, Csehországban, Görögországban, Hollandiában, Lengyelországban, Németországban) ezek a feladatok megoszlanak a közigazgatási és rendvédelmi szervek között. A nemzetközi együttműködés és információcsere rendszerének fő pillérei a tagállami létből vagy tagságból adódó – jogszabályokból eredő – együttműködések; az Európai Unió ügynökségeivel történő együttműködések; multilaterális együttműködések, valamint bilaterális együttműködések.

### **Tagállami létből vagy tagságból adódó – jogszabályokból eredő – együttműködések**

Magyarország az Európai Unióhoz való 2004. évi csatlakozással vállalta a közösségi jogi vívmányok átvételét, amelyek a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint a határellenőrzési rendszer szabályozását is magukban foglalják. A jogharmonizációval

---

<sup>105</sup> A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv. 1. § (1) bekezdés

párhuzamosan felállításra kerültek az új típusú feladatok ellátásáért felelős szervezeti egységek a tagállamokban (a Főigazgatóságon belül a Dublini Koordinációs Osztály és a Schengeni Együtműködési Osztály).

Az Európai Tanács 1999. évi tamperei következtetéseivel (A szabadság, a biztonság és az igazságosság Európája felé: A tamperei sarokkövek) került középpontba a **közös menekültügyi és migrációs politika** kérdése. A tamperei következtetések fektették le a **dublini rendszer** alapjait is azáltal, hogy megfogalmazták: a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (a továbbiakban: KEMR) része kell, hogy legyen egy olyan megállapodás, amely értelmében megállapítható, melyik az a tagállam, amely felelős a harmadik országbeli vagy hontalan állampolgárok által a tagállamok egyikében benyújtott menedéjog iránti kérelem megvizsgálásáért. 2014. január 1-jével lépett hatályba a dublini szabályozás harmadik generációja, a jelenleg is hatályos 604/2013/EU Parlamenti és Tanácsi Rendelet (Dublin III. Rendelet). A dublini rendelet 7. cikke megfogalmazza azokat a feltételeket, amelyeket figyelembe kell venni a felelős tagállam meghatározása során (kísérő nélküli kiskorúak helyzete; családtagok; vízum vagy tartózkodási engedély). Ha egyik eset sem áll fenn, de a külföldi esetében van ujjnyomat találat, amely azt mutatja, hogy más tagállamban kérelmet nyújtott be korábban, akkor erre hivatkozással keresheti meg az adott tagállam azt a tagállamot, ahol már nyújtott be kérelmet a külföldi. Az információcsere a Főigazgatóság és a tagállamok dublini egységei között a DubliNet informatikai rendszeren keresztül történik.

A dublini rendeletet alkalmazó országok számára az **Eurodac** (EUROpean DActylographic Comparison system) **rendszer** teszi lehetővé, hogy a rendszerben tárolt ujjnyomatok összehasonlításával megállapítsák, a tagállamok egyikében illegálisan tartózkodó és/vagy menedéjogot kérő személy kért-e korábban menedéjogot egy másik tagállamban. Az ujjnyomatok összehasonlítása alapján a tagállamok meg tudják határozni, hogy melyik tagállam jogosult és köteles a menekültügyi eljárás lefolytatására. Az Eurodac az Európai Bizottságon belül létrehozott központi egységből, valamint a tagállamok és az adatbázis között elektronikus adatátvitelt biztosító rendszerből áll, amelyen keresztül a tagállamok továbbítják az adatokat a központi rendszerbe.

A **dublini eljárás** működése kezdete óta kritikák keresttüzében áll tekintettel arra, hogy az alapvetően tagállamok közötti szolidaritást és nagyobb hatékonyságot célzó elképzelések éppen ellentétes eredményekre vezettek a gyakorlatban. A rendszer nem képes hatékonyan fellépni a többszöri kérelmezés jelenségével szemben, és a gazdaságilag kevésbé fejlett tagállamok számára jellemzően aránytalan terheket jelent.

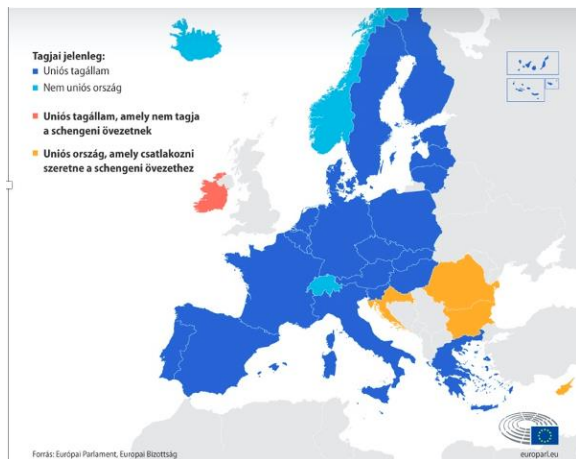
Az Európai Bizottság 2020. szeptember 23-án terjesztette elő a Menekültügyi és Migrációs Paktumot alkotó öt rendelettervezetet, amelyek közül a COM (2020) 610 Javaslat a 2016. évi menekültügyi csomag részét képező Dublin IV rendelettervezet visszavonását és annak a menekültügy és migráció kezeléséről szóló rendelettervezettel történő felváltását kezdeményezte. A javaslat új szolidaritási mechanizmust fektet le, amely fókuszában a relokáció és az ún. kiutasítási szponzoráció áll. A kiutasítási szponzoráció keretében a tagállamok segítséget nyújtanának az első belépés helye szerinti tagállamnak a területére érkezett és tartózkodási jogosultságot nem szerzett migránsok kiutasításának végrehajtásához. Amennyiben a visszatérésre 8 hónapon belül nem kerül sor, úgy az érintett személyért szponzorációt vállaló tagállam köteles ezt a személyt átszállítani a saját területére az első belépés helye szerinti tagállamból és onnan folytatni a kiutasítás végrehajtását, amely azonban az elmúlt évek tapasztalatai alapján a legtöbb tagállam számára jelentős kihívás. A dublini rendszer reformjának szánt javaslatok továbbra is a belépés szerinti tagállamot jelölik meg a menekültügyi eljárás lefolytatásának fő

felelőseként, amit mintegy kiegészítene a kötelező szolidaritási mechanizmus. A javaslatcsomag vitája jelenleg folyamatban van. Magyarország számára bármilyen szolidaritási mechanizmus akkor fogadható el, ha a tagállami határvédelmi erőfeszítések és a migráció külső dimenziójában végzett erőfeszítések szintén szolidaritási eszköznek minősülnek és a relokáció, legyen az integrációs vagy kiutasítási célú, csak önkéntes szolidaritási eszköz marad.

A **Schengeni Megállapodás**, valamint a Schengeni Végrehajtási Egyezmény 1995-ben lépett hatályba és kettős célt szolgált: a tagországok közötti határok eltörlésével biztosítani kívánta a személyek és az áruk szabad áramlását, másrészt a schengeni külső határok védelmét kívánta szavatolni. A tagországok egységesítést céloztak a vízum és tartózkodási szabályozás területén, szorosabb együttműködést irányoztak elő a külső határok védelmében és közös műveleti gyakorlatokban, és végül mindezen célok támogatására egy – személyek, elvesztett és ellopott okmányok európai szintű adatbázisaként funkcionáló – információs rendszer alapjait rakták le (SIS I). Utóbbi már a kezdetektől rendkívül hasznosnak bizonyult a tagállamok rendőri és büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködése terén, valamint a nemzeti vízumeljárásokban.

Magyarország **schengeni övezet**hez történő teljes jogú csatlakozása 2007. december 21-én valósult meg. A schengeni térség jelenleg 26 európai országból áll (amelyek közül 22 az EU tagja). A belső határellenőrzés nélküli térség részeként ezek az országok:

- nem végeznek határellenőrzéseket belső határaikon (azaz két schengeni állam közötti határszakaszon);
- külső határaikon (azaz egy schengeni állam és egy nem schengeni állam közötti határszakaszon) egyértelműen meghatározott kritériumokon alapuló, harmonizált ellenőrzéseket végeznek.



1. sz. ábra: Schengeni övezet



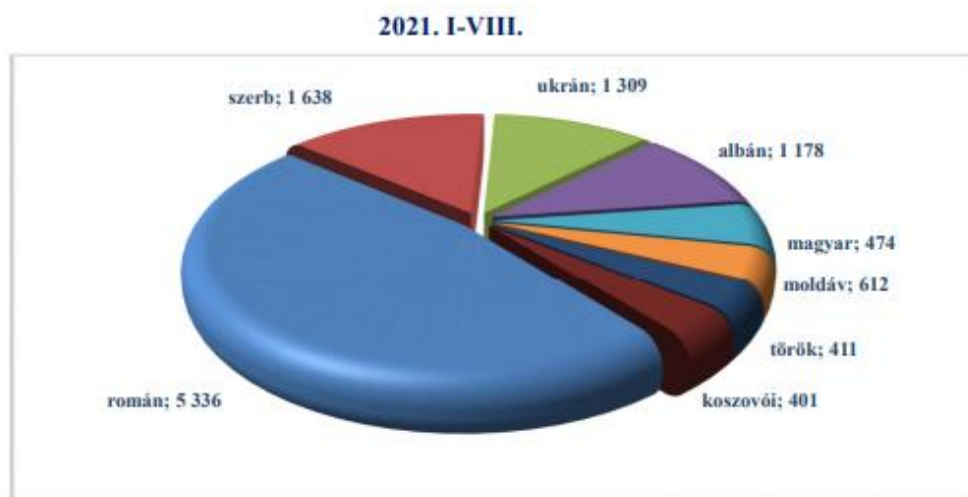
2. sz. ábra: Magyarország külső határa

A **Schengeni Információs Rendszer** (a továbbiakban: SIS) Európa legnagyobb informatikai rendszere, amely több tízmillió figyelmeztető jelzést (körözést) tartalmaz, és a belső határok eltörléséből és a külső határok megszigorított ellenőrzéséből eredő biztonsági kockázatokat hivatott kezelni. A SIS rendszer három részt foglal magába: központi rendszer (uniós EU-LISA Ügynökség), nemzeti rendszerek és kommunikációs infrastruktúra. Magyarországon a nemzeti rész üzemeltetését a Belügyminisztérium

Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkársága (BM NYHÁT) – mint nemzeti N.SIS II Hivatal – látja el. A rendszerbe bevitt figyelmeztető jelzésekhez kapcsolódó kiegészítő információkat az Országos Rendőr-főkapitányságon működő SIRENE Iroda kezeli. A SIRENE irodák a bűnügyi együttműködés szempontjából fontos adatok cseréjét bonyolítják, illetőleg koordinálják a határokon átnyúló műveleteket. A 2013. április 9-étől működő második generációs rendszerben (SIS II) lehetőség nyílik biometrikus adatok (ujjnyomat, fénykép) kezelésére, új adatkategóriákkal (lopott légi járművek, hajók, konténerek, értékpapírok) kapcsolatos információk megosztására, egyes jelzések összekapcsolására (például személyek és járművek), valamint az európai elfogatóparancs egy példányának tárolására és megosztására.

SIS jelzések jövőbeni változásai:

- Annak nyomon követése, hogy a kiutasított harmadik országbeli személyek ténylegesen elhagyták-e a tagállamok területét. A távozásról a tagállamoknak megerősítést kell küldeniük a jelzést létrehozó tagállam számára.
- Kiutasítás elrendelése esetén tagállami konzultáció.
- Beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő jelzés elhelyezése a kiutasítás végrehajtását követően.
- SIS jelzések adattartalmának bővítése: daktiloszkópiai adatok (ujj- és tenyérnyomat), okmánymásolat felvitele (színesben), jelzések megőrzési idejének 5 évre növelése.
- A hamis kitöltetlen hivatalos okmányok, valamint a hamis kiállított személyazonosító okmányok (útlevélek, személyazonosító igazolványok, tartózkodási engedélyek, úti okmányok) körözése elrendelése lehetőségének bevezetése.



**3. sz. ábra: Felfedett SIS találatok állampolgársági megoszlása**

A migrációs válság és a több uniós országban elkövetett terrortámadások rávilágítottak arra, hogy **meg kell erősíteni az EU külső határait**. Ehhez kapcsolódó intézkedések:

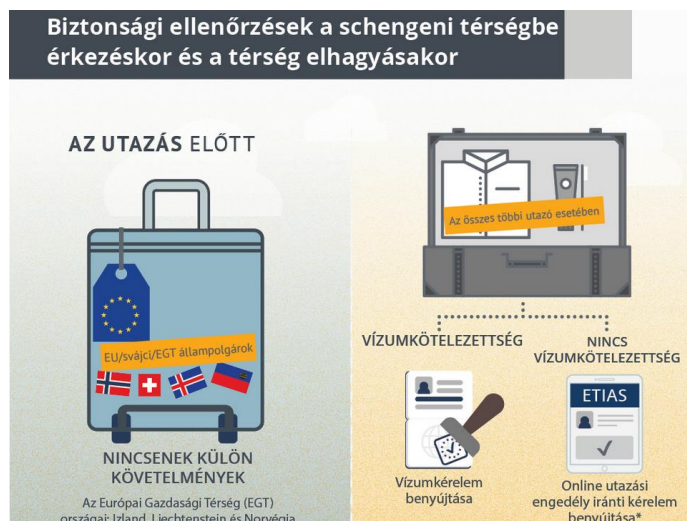
- az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség feladatkörének kibővítése,
- a Schengeni Információs Rendszer és a Vízuminformációs Rendszer korszerűsítése,

- a külső határokat átlépő összes személy adatainak szisztematikus összevetése a megfelelő adatbázisokkal,
- a nem uniós polgárokra vonatkozó új határregisztrációs rendszer, az Európai Határregisztrációs Rendszer (a továbbiakban: EES) működképessé tétele,
- az új Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (a továbbiakban: ETIAS) bevezetése,
- az uniós adatbázisok nagyobb mértékű interoperabilitását célzó új szabályok megállapítása.

Az **EES** elősegíti majd, hogy a határforgalom-ellenőrzés zökkenőmentesebbé, és az utazók engedélyezett tartózkodási idejének automatikus kiszámításával hatékonyabbá váljon; hogy szisztematikusán és megbízhatóan meg lehessen állapítani, kik azok, akik túllépik az engedélyezett tartózkodási időt; valamint hogy javuljon a belső biztonság, illetve hatékonyabb legyen a terrorizmussal és az egyéb súlyos bűncselekményekkel szembeni küzdelem, ugyanis a rendszer lehetővé teszi a bűnüldözési hatóságok számára az utas korábbi utazásainak lekérdezését.

Az uniós vezetők 2016 szeptemberében megállapodtak arról, hogy Európa biztonságának növelése érdekében létrehozzák az **ETIAS**-t. Az EU nem rendelkezik elegendő információval azokról a nem uniós polgárokról, akiknek nem kell vízummal rendelkezniük ahhoz, hogy a schengeni térségbe beutazzanak. A rendszer elvégzi a vízummentesen utazók előzetes ellenőrzését, és szükség esetén megtagadja a beléptetésüket. Az ETIAS Nemzeti Egységként a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ került kijelölésre, a Főigazgatóság bevándorlási és vízumhatóságként fog hozzáféréssel rendelkezni a rendszerhez.

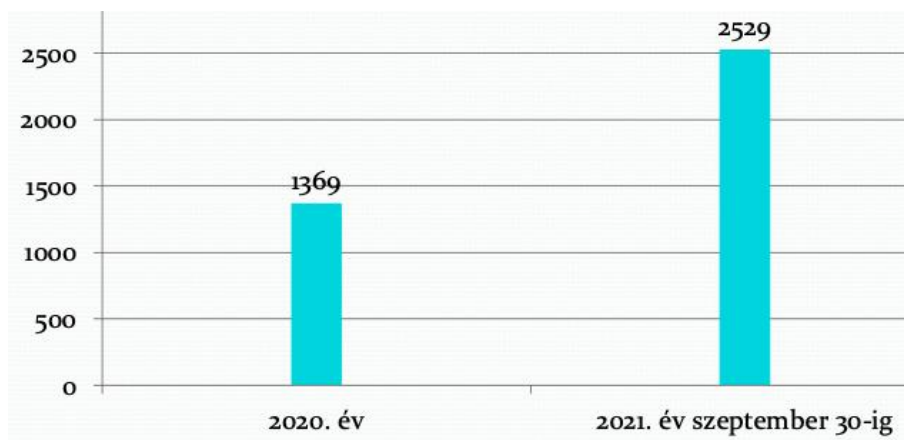
A **Vízum Információs Rendszer** adatbázisa a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumok kiadási eljárásának megkönnyítésére szolgál. Segíti a vízum-, a határforgalom-ellenőrzést végző, a menekültügyi és a migrációs hatóságokat az olyan harmadik országbeli állampolgárok ellenőrzésében, akiknek rövid távú tartózkodásra jogosító vízumra van szükségük a schengeni térségbe való beutazáshoz. A hatóságok ezenfelül a biometrikus adatok megfeleltetése révén megállapíthatják a személyazonosságot, és ezzel megelőzhetik a személyazonosság-lopást és a személyazonossággal való visszaélést. Az Unió 2021 májusában aktualizálta a VIS-rendeletet a migrációs és biztonsági kihívások változására reagálva. Az új szabályok célja a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokkal kapcsolatos eljárás biztonságának további erősítése; a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok és a tartózkodási engedélyek felvétele az adatbázisba; **interoperabilitás biztosítása a VIS és más kapcsolódó uniós rendszerek és adatbázisok között.**



**4. sz. ábra: Biztonsági ellenőrzések a schengeni térségbe érkezéskor és a térség elhagyásakor**

A Főigazgatóság schengeni együttműködésből adódó főbb feladatai harmadik országbeli állampolgárokkal kapcsolatban:

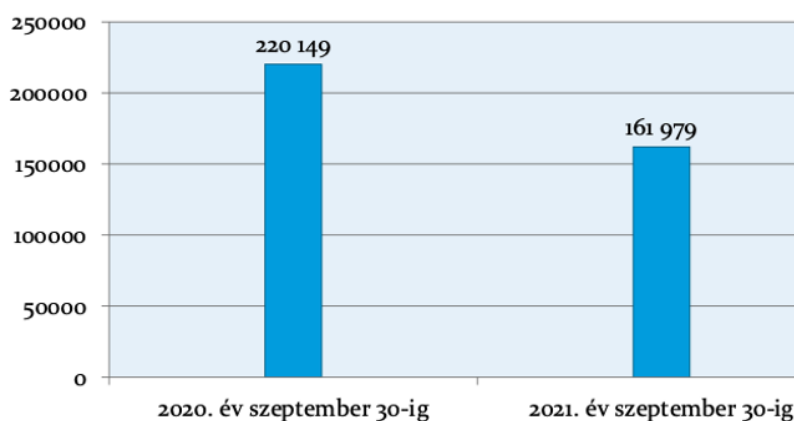
- **engedélyezi** a hatósági kísérettel történő átszállítást, szervezi és koordinálja a hatósági átszállítási feladatok végrehajtását;
- **koordinálja** a SIS-ben elhelyezett figyelmeztető jelzésekkel összefüggő kiegészítő információk cseréjét és ezzel összefüggésben kezdeményezett konzultációs eljárásokat;
- **megválaszolja** a tagállamoktól érkező vízumkonzultációs megkereséseket;
- **koordinálja** az idegenrendészeti hatóság és a tagállamok között a tartózkodási jogosultságokra, előzményekre vonatkozó megkereséseket;
- **konzultációs eljárást** folytat meghatározott állampolgársági kategória esetében a rövid távú schengeni vízum kérelmezése kapcsán;
- **eleget tesz** a schengeni vízum megsemmisítése és visszavonása tárgyában meghatározott tájékoztatási kötelezettségnek.



**5. sz. ábra: A Főigazgatóság schengeni együttműködéssel kapcsolatos ügyszámjai**  
(SIS jelzésekhez kapcsolódó egyeztetési eljárási ügyek; tagállamok felé intézett tartózkodási jogosultság ellenőrzésekre irányuló információkérések; hatósági átszállítási kérelmek összesen)

A 2020. évi adatokhoz képest idén jelentősen nőtt azon ügyek száma, amelyek esetében az ügyfelek a 408/2020. (VIII.30.) Korm. rend. 10. §-a alapján ingázóként csak az államhatártól 30 km-es sávban 24 órás időkeretben tartózkodhattak volna.<sup>106</sup> Ezt megszegve, cselekményükkel Magyarország közrendjét, közbiztonságát, közegészségügyét veszélyeztették, így esetükben beutazási és tartózkodási tilalom és/vagy SIS jelzés került elrendelésre.

A Vízumkódex 22. cikke értelmében a tagállamok megkövetelhetik, hogy más tagállamok központi hatóságai egyeztetést folytassanak az ő központi hatóságaikkal egyes harmadik országbeli állampolgárok vagy ilyen állampolgárok bizonyos kategóriái által benyújtott kérelmek vizsgálatakor közrend, közbiztonság vagy közegészségügy veszélyeztetésére vagy nemzetközi kapcsolatainak fenyegetésére hivatkozva.<sup>107</sup>



**6. sz. ábra: Vízumkódex 22. cikk szerinti konzultációk száma**

A Covid-19 járvány hatásaként a külképviseleti vízumkérelmezés során kevesebb személy nyújtott be kérelmet idén a szigorúbb beutazási szabályok miatt.

## Európai Unió ügynökségekkel történő együttműködések

A tagállamok közötti együttműködést migrációs és menekültügyi területen elősegítő két jelentős EU ügynökség az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (a továbbiakban: EASO) és az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (a továbbiakban: Frontex).

A 2011 óta működő máltai székhelyű **EASO** központi szerepet tölt be a KEMR végrehajtásában a tagállamok közötti együttműködés támogatásával. Fő tevékenységi köre: menekültügyi döntéshozók számára származási országinformáció nyújtása; menekültügyi elemzések készítése; képzések szervezése; műveleti támogatás biztosítása a jelentős migrációs nyomásnak kitett tagállamoknak menekültügyi támogató csoportok bevetésével vagy szükség szerint egyéb támogatás formájában; kézikönyvek, tájékoztató anyagok kidolgozása a műveleti támogató tevékenységhez kapcsolódóan. Az EASO jelenleg az alábbi tagállamoknak nyújt műveleti támogatást: Görögország, Olaszország, Ciprus, Spanyolország, Málta, Litvánia és Lettország.

Magyarország 2015 óta összesen 48 menekültügyi szakembert helyezett ki EASO műveletek keretében Görögországba, Olaszországba és Litvániába, továbbá a Főigazgatóság technikai támogatást nyújtott Ciprusnak a saját fejlesztésű Tábori

<sup>106</sup> 408/2020. (VIII.30.) Korm. rend. 10. §

<sup>107</sup> Vízumkódex 22. cikk

Nyilvántartó Program ciprusi Menekültügyi Szolgálat részére történt ingyenes átruházásával.

A **Frontex**et 2004-ben alapították, hogy támogassa az EU tagállamait és a schengeni társult országokat a külső határok védelmében. 2016-ban az ügynökséget korszerűsítették kibővítve szerepkörét (migráció ellenőrzése mellett határigazgatási feladatkör), és nagyobb felelősséget ruházva rá a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemben, továbbá mandátuma részét képezi a tengeri határőrizet keretében a kutatás-mentés is. A Főigazgatóság munkatársai 2017-től kezdve részt vettek a tagállamoknak támogatást nyújtó Frontex műveletekben Görögországban. A Frontex jelentős szerepet játszik azon személyek származási országukba történő visszaküldésében, akik nem jogosultak az Európai Unió területén maradni. Az Ügynökség segíti a tagállamokat a visszatérési műveletek koordinálásában és finanszírozásában, de saját kezdeményezésre is elindíthatja azokat. Ebből a célból a Frontex igénybe vehet charterjáratokat, illetve foglalhat helyeket kereskedelmi járatokra.

	<b>Összes légi úton végrehajtott kitoloncolás</b>	<b>Frontex művelet keretében végrehajtott kitoloncolások</b>
<b>2015</b>	394 fő	141 fő
<b>2016</b>	416 fő	133 fő
<b>2017</b>	365 fő	92 fő
<b>2018</b>	143 fő	28 fő
<b>2019</b>	213 fő	70 fő
<b>2020</b>	184 fő	72 fő
<b>2021 (09.30-ig)</b>	208 fő	91 fő

#### **7. sz. ábra: Magyarországról Frontex művelet keretében végrehajtott kitoloncolások száma**

1999-ben az Európai Tanács tamperei ülésén résztvevő állam- és kormányfők foglalmazták meg a **CEPOL** mint Európai Rendőrakadémia felállítására vonatkozó javaslatot. A szervezet 2001. január 1-jével kezdte meg működését. A budapesti székhelyű szervezet 2016-tól az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége néven működik tovább és rendvédelmi szakemberek számára dolgoz ki, valósít meg és koordinál képzési programokat, ezzel támogatva az európai és nemzetközi bűnüldözési együttműködést.

#### **Multilaterális együttműködések**

A **V4 országok** hatóságaival aktív az együttműködés menekültügyi és idegenrendészeti területen. 2021. július 1. és 2022. június 30. között Magyarország tölti be a V4 soros elnöki tisztséget. Az együttműködés keretében megvalósuló Migrációs Kríziskezelési Mechanizmus (a továbbiakban: MCRM) általános célkitűzéseit a V4 belügyminiszterek 2016. november 21-én elfogadott, az MCRM létrehozásáról szóló közös nyilatkozata deklaráta. Ennek értelmében a mechanizmus fő célja új kapcsolatok létesítése, és a már meglévők szorosabbra fűzése a résztvevő államok migrációért felelős kormányzati szervei között, valamint a releváns szervek közötti hatékony kommunikáció előmozdítása annak érdekében, hogy közösen tudjanak fellépni bármely folyamatban lévő

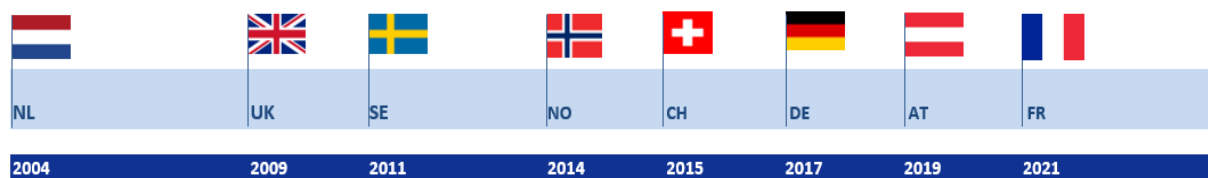


vagy újonnan keletkező kihívással szemben. A mechanizmus fő koordinátora a lengyel Belügyminisztérium projektvégrehajtási egysége, aki az MCRM keretében szorosan együttműködik a lengyel, cseh, szlovák és magyar menekültügyi és migrációs hivatalokkal.

Az MCRM keretében megvalósuló és a jövőben további együttműködést igénylő fő projektek: varsói központú Migrációs Elemző Központ felállítása; jordán menekültügyi kapacitásfejlesztési projekt; közös képzés az EASO-val a műveletek keretében kihelyezésre kerülő munkatársak részére.

2021. október 5-én V4 belügyminiszteri konferencia került megrendezésre Budapesten, amelyen a visegrádi országok mellett Szlovénia és Ausztria is részt vett. A delegációk vezetői a tanácskozáson közös nyilatkozatot fogadtak el, amelyben megerősítették az országok közötti együttműködést.

A Bevándorlási Hatóságok Főigazgatóinak Hálózata (a továbbiakban: **GDISC**) 2004-ben jött létre azzal a céllal, hogy megkönnyítse az európai bevándorlási szolgálatok közötti gyakorlati együttműködést. A GDISC tagjai az EU 27 tagállama, valamint az Egyesült Királyság, Észak-Macedónia, Törökország, Bosznia-Hercegovina, Izland, Norvégia és Svájc. Az együttműködés keretében főigazgatói és szakértői szintű találkozókra kerül sor, és folyamatos a tapasztalatcsere a tagok között.



8. sz. ábra: GDISC elnökséget betöltő országok

### Bilaterális együttműködések

Menekültügyi és idegenrendészeti kérdéskörökben folyamatos a kapcsolattartás a **Magyarországra akkreditált rendőri összekötőkkel**<sup>108</sup>. Az együttműködés középpontjában a SIS használatára vonatkozó kérdések egyeztetése; az emberkereskedelem elleni küzdelemmel kapcsolatos tapasztalatcsere, képzési tervek, valamint egyedi ügyekben történő megbeszélések állnak.

A Főigazgatóság kiterjedt **migrációs szakdiplomata hálózattal** rendelkezik. A migrációs szakkonzulként, vízumtanácsadóként, valamint bevándorlási összekötő tisztviselőként kihelyezésre került munkatársak 17 állomáshelyen támogatják a Főigazgatóság tevékenységét.

<sup>108</sup> Kovács, Gábor: A rendészeti szervek felsőszintű irányításának általános elvei. In: Kovács, Gábor; Horváth, József; Módos, Tamás; Horváth, Ferenc; Horváthné, Zsilka Judit - Kovács, Gábor (szerk.) A rendészeti szervek felsőszintű irányítása: jegyzet (MA szak): Budapest, Magyarország: Rendőrtiszt Főiskola 176 p. pp. 7-32. 26 p. 2009



**9. sz. ábra: A Főigazgatóság kihelyezésre került szakembereinek állomáshelyei**

### **Jogszabályok és szabályzók**

1994. évi XXXIV. tv.

408/2020. (VIII.30.) Korm. rendelet

604/2013/EU Parlamenti és Tanácsi Rendelet (Dublin III. Rendelet).

COM (2020) 610 Javaslat

Schengeni Megállapodás

Schengeni Végrehajtási Egyezmény 1995

Vízumkódex

## Dr. Nagy Judit: A bel- és igazságügyi (schengeni) rendészeti együttműködés

*„A 21. századi bűnözéssel szemben nem  
19. századbeli eszközökkel kellene  
felvinnünk a harcot.”  
(Jack Straw)*

### 1. Bevezetés

Az Európai Unióban (EU) a bel- és igazságügyi rendészeti együttműködés az integráció későbbi fázisában meginduló, de azután nagyon dinamikusan fejlődő politikák körébe tartozik. A gazdasági fókuszú tagállami együttműködés egyik korai céljaként megfogalmazott közös piac létrehozása azonban idővel szükségszerűen életre hívta a rendészeti együttműködést is, mivel a személyek szabad áramlása – mint a közös piac 4 pillérének az egyike – a turizmus és külföldi munkavállalás fellendülése mellett a bűnözői mobilitás „szabadságához” is vezetett. Ennek következtében a helyi bűnözést felváltó mozgó bűnözés, majd nemzetközi bűnözés „kezelésére” a bűnüldözők részéről integrált és nemzetközi dimenzióval bíró együttműködés kiépítése vált elengedhetetlenné.

A bűnözés „evolúciója” és expanziója látványos és gyors volt, mely napjainkban az alábbi főbb karakterisztikával jellemezhető az Europol uniós bűnüldözési ügynökség által 2021-ben publikált SOCTA<sup>109</sup> jelentés adatai alapján.

- Napjainkban kb. 5000 szervezett bűnözői csoport tevékenysége ismert az EU-ban.
- Ezen szervezett bűnözői csoportok szervezeti felépítésére egyrészt a klasszikus, hagyományosan hierarchikusan szervezett struktúra (40%), valamint a flexibilis, hálózatos „fluid crime” struktúra (60%) jellemző.
- Erőteljes nemzetközi dimenzió jellemző rájuk, a csoportok 65%-a „többnemzetiségű”, és 70%-a több mint 3 országban fejt ki aktív tevékenységet.
- Több mint 40%-uk több-fajta bűncselekményre specializálódott (poly-crime groups), és 25%-uk több mint 10 éve aktív a „piacon”.
- Növekvő vállalkozói szemlélet jellemző rájuk, működésük hasonlít egy vállalat működéséhez, és több mint 80%-uk alapját képezi valójában legális üzleti struktúra, és 68%-uk alkalmaz valamilyen pénzmosási tevékenységet.
- A csoportok munkájában 180 állam polgára vesz részt, kisebb részük (21%) maximum 5 fős tagsággal rendelkezik, túlnyomó többségük (79%) azonban 6 főnél nagyobb.
- A csoportok 60%-a korrupcióhoz köthető tevékenységet folytat, valamint 60%-uk az erőszak valamilyen mértékű alkalmazásával működik.
- Kulcsfontosságú számukra az információs technológia alkalmazása, online elemekre épül struktúrájuk, működésük.

Összességében elmondható, hogy képességük és készségük van a fejlődésre, rugalmasság, nyitottság és innováció jellemző rájuk.

---

<sup>109</sup> Serious Organized Crime Threat Assessment – Súlyos és Szervezett Bűnözés Általi Fenyegetettség Értékelés.  
Forrás: [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021\\_1.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf) (Letöltés: 2022.01.13.)

## 2. A kezdetek dióhéjban

Az 1890-es évektől kezdődően a bűnüldözési szakemberek különböző szakmai konferenciák keretében cseréltek tapasztalatot, így például az 1898-as római anti-anarchista konferencián, a „politikai-rendőri” együttműködés alapintézményeivel, az 1895-ös párizsi börtönkongresszuson, a büntetésvégrehajtás tapasztalataival, és az 1909-es madridi konferencián a kriminalisztika és krimináltechnika aktuális kérdéseivel foglalkoztak.

Mérföldkőnek számított az I. Albert monacói herceg által 1914-ben szervezett első nemzetközi rendőrkongresszus, valamint az intézményfejlődés egyik legjelentősebb lépéseként 1923-ban Bécsben létrehozott Nemzetközi Büntető Rendőri Bizottság, melyből azután 1956-ban újjáalakulva jött létre a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrségi Szervezet (INTERPOL).

Az európai integráción belül az együttműködés kezdeti informális fórumát az 1960-as években formálódó Európai Politikai Együttműködés jelentette, majd első intézményiesített formaként 1976-ban létrejött a terrorszervezetekre és szervezett bűnözői csoportokra (kábitószer kereskedelem, futball huliganizmus) vonatkozó adat- és információcserére, a rendészeti képzések összehangolására, összekötő tisztek cseréjére, bevándorlási kérdésekre, a polgári légi közlekedés védelmére irányuló együttműködésekre épülő TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale) együttműködés.

A Schengeni Megállapodás (1985) és a Schengeni Végrehajtási Egyezmény (1990) kiemelkedő lépést jelentettek a rendőri együttműködés eszköztárának fejlesztésében, mivel a határellenőrzés megszűnésével keletkezett biztonsági deficit kompenzálásaként bevezetett intézkedéscsomag révén egy állam rendőrei bizonyos jogosítványukat egy másik állam területén gyakorolhatták. Emellett egy másik jelentős újítása volt a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozása 1995-ben.

Az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés (MSZ) az Európai Unió létrehozatalával a bel- és igazságügyi együttműködést önállóan elkülönülő, kormányközi alapokon nyugvó III. pilléres uniós politikaként (EUSz K. cikk) hozta létre.

A tagállamok 1995. július 26-án írták alá az Europol Egyezményt és a hágai központú szervezet a 1999. július 1-én megkezdte működését<sup>110</sup> elsősorban az információk és bűnüldözési operatív információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje feladatrendszerrel.

Az Amszterdami Szerződés 1999-es hatálybalépésével a III. pillér elveszítette a tisztán kormányközi jellegét, bizonyos politikák átkerültek az I. pillérbe (migráció, menekültpolitika stb.), a pillér a „Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés” elnevezést kapta, valamint az EU integrált részévé vált a *schengeni acquis*.

1999. október 15-16-án Tampereben zajlott az az Európai Tanácsi értekezlet, melyen meghatározták az EU számára egy 5 éves programot (Tamperei Program) elsősorban a migráció, menekültpolitika, a polgári és büntető igazságszolgáltatás és a szervezett bűnözés elleni fellépés tárgyköreire fókuszálva. Ekkor fogalmazták meg a kölcsönös elismerés alapelvét (*Principle of mutual recognition*), mely azóta is a polgári és büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés sarokkövét jelenti.

---

<sup>110</sup> 2009. június 4-én életbe lépett az Europol Tanácsi Határozat, mely 2010. január 1-jétől az Europolnak új jogalapot teremt a működésre Tanács (2009): A tanács 2009/371/IB határozata (2009. április 6.) az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0371&from=EN> (Letöltés dátuma: 2020.12.06.)

A rendőrségi együttműködésen belül az információk cseréje terén újabb mérföldkövet jelentett a 2004 őszén elfogadott öt éves Hágai Program, mely kiemelte, hogy új szemléletre van szükség a bűnüldözési információk határon átnyúló cseréje szempontjából,<sup>111</sup> azaz 2008. január 1-i hatállyal az információcserét a „hozzáférhetőségi alapelv”-nek (*principle of availability*)<sup>112</sup> kell vezérelnie.<sup>113</sup>

2005. május 27-én írta alá 7 állam<sup>114</sup> a határon átnyúló együttműködés fokozásáról szóló szerződést, főként a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés, s az illegális migráció leküzdése érdekében.<sup>115</sup> Legfontosabb célja a szerződésnek az volt, hogy erősítse a szerződő felek illetékes hatóságai közötti együttműködést, különösen az információcsere terén. A Prümi Szerződésben szabályozott együttműködési formák főként az alábbiak:

- nemzeti DNS adatbázisok létrehozása, DNS profilok automatizált keresése, összehasonlítása;
- ujjnyomat adatok automatizált keresése; ujjnyomat a jogszabály alapján is;
- gépjármű nyilvántartási adatok automatizált keresése;
- személyes adatok átadása;
- terrorcselekmények megelőzését célzó intézkedések (információ átadásának lehetősége);
- közös műveletek (közös járőrözés);
- segítségnyújtás jelentős események, katasztrófák és súlyos balesetek esetén.

2006. december 18-án került elfogadásra a 2006/960/IB Kerethatározat, az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről szóló úgynevezett Svéd Kezdeményezés,<sup>116</sup> melynek két fő újítása abban állt, hogy standardizálta a bűnüldözési információcsere formátumát (5. cikk), valamint lényegesen lerövidítette a megkeresések teljesítésének határidejét (4. cikk (2) bekezdés).

A 2010-ben elfogadott Stockholmi Program által megfogalmazott prioritások elősegítették a rendvédelmi szervek közötti hatékonyabb, gyakorlati együttműködést a tagállami kompetenciák megtartása mellett. A konvergencia alapelvét (*principle of convergence*) fogalmazta meg, mely szerint az európai biztonsági kérdések kezelése során a tagállamoknak a gyakorlati együttműködés eszközrendszerének, intézményrendszerének közelítésére kell fektetnie a hangsúlyt, az uniós polgárok felé történő transzparens, érthető kommunikáció mellett.

---

<sup>111</sup> Tanács (2004): 16054/04 feljegyzés (2004.12.13).

Forrás: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/04/st16/st16054.hu04.pdf> (Letöltés dátuma: 2020.12.06.)

<sup>112</sup> Az EU egész területén, amennyiben a bűnüldöző szervek bármely tagjának az egyik tagállamban feladatainak végrehajtásához információra van szüksége, megkaphatja azt a másik tagállamból. A másik tagállam azon bűnüldöző szerve, melynek a szóban forgó információ a birtokában van, a megkeresésben rögzített célra rendelkezésre fogja azt bocsátani, figyelembe véve az adott államban folyó vizsgálatok követelményeit.

<sup>113</sup> STAUBER Péter (2008): Rendőri Együttműködés. In: KONDOROSI Ferenc – LIGETI Katalin szerk.: Az Európai Büntetőjog Kézikönyve. Budapest, Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó. 241. o.

<sup>114</sup> Belgium, Németország, Spanyolország, Franciaország, Luxemburg, Hollandia és Ausztria

<sup>115</sup> Kihirdetve a 2007. évi CXII. törvényben, hatályos 2007. december 1-től.

<sup>116</sup> Tanács (2006): A Tanács 2006/960/IB Kerethatározata (2006. december 18.) az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről. HL 2006 L 386. 89-100. o. A magyar hatóságok számára, a Svéd Kezdeményezés keretében történő információcserét, az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnüldözési együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény módosítása, valamint a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény módosítása teszi lehetővé.

### 3. Intézményrendszer és jogszabályi háttér napjainkban

#### 3.1. Hatályos szerződési alap

A 2009 decemberében hatályba lépett Lisszaboni Szerződés jelentős változásokat hozott a bel- és igazságügyi terület életében. Az Európai Unió Működéséről Szóló szerződés (EUMSZ) III. rész V. címe tartalmazza a szabadság, biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség (SZBJT) uniós politika szabályrendszerét.

A rendőrségi együttműködés szabályait az 5. fejezet részletezi az alábbiak szerint: „Az Unió rendőrségi együttműködést alakít ki, amelyben részt vesz a tagállamok valamennyi hatáskörrel rendelkező hatósága, köztük a tagállamok rendőrségei, vámhatóságai és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott egyéb bűnüldöző szolgálatai.”

A 87. cikk (2) bekezdése a rendőrségi együttműködést, a (3) bekezdése az operatív rendőri együttműködés meghatározását, a 88. cikk (2) bekezdés a)-b) pontok az Europol tagállami büntetőeljárás szerepének a szabályozását, a 89. cikk pedig a másik tagállam területén való eljárási cselekmények foganatosításának a szabályait tartalmazzák.

A rendes jogalkotás körébe a rendőrségi együttműködés alábbi területei kerültek (87. cikk (2)):

- releváns információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje;
- az állomány képzésének a támogatása, együttműködés az állomány egymás közti cseréje, a felszerelések használata, valamint a kriminalisztikai kutatások területén;
- közös nyomozási technikák a szervezett bűnözés súlyos formáinak felderítésére vonatkozóan.

Az egyhangú döntéshozatal körében maradt kérdéskörök:

- a rendőrségek közötti „operatív együttműködés” (EUMSZ 87. cikk),
- a másik tagállam területén való eljárási cselekmény foganatosítása (EUMSZ 89. cikk).

A tagállami szuverenitás védelmét és egyben a folyamatos működést szolgálja a megerősített együttműködés (enhanced cooperation), valamint a távolmaradás (opt out) intézményének a lehetősége az SZBJT területén.

#### 3.2. Jelen intézményrendszer

##### 3.2.1. Uniós intézmények szerepe

Mivel az SZBJT az EU és a tagállamok közötti megosztott hatáskörbe került, a szakpolitikák rendszerébe beágyazódott rendőrségi együttműködés területén is főként a rendes jogalkotási eljárás keretében születtek a rendeletek és irányelvek a Tanács és az Európai Parlament együttdöntési eljárásával. Emellett az ezen a területen született uniós és nemzeti rendelkezések az Európai Bíróság hatáskörébe kerültek<sup>117</sup> a bírói felülvizsgálat tárgyaként.

---

<sup>117</sup> Bár itt a tagországok hagytak egy öt éves átmeneti időt, és számos részletszabály gondoskodik arról, hogy kezelhetővé tegyék az átállást a sokak számára még mindig elképzelhetetlennek tűnő rendszerhez.

### 3.2.2. Ügynökségek hálózata

A dinamikus intézményfejlesztés eredményeképpen a bel- és igazságügyi együttműködés területén jelenleg 9 decentralizált ügynökség található.

a) Az Európai Bizottság Migrációügyi és Uniós Belügyi Főigazgatóság (Directorate-General for Migration and Home Affairs) területéhez tartozóak:

**EUROPOL:** *Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniós Ügynöksége (Hága, Hollandia)*

Az Europol Rendelettel<sup>118</sup> létrehozott ügynökség célja, hogy támogassa az uniós tagállamokat a terrorizmus, a számítástechnikai bűnözés és a bűnözés egyéb súlyos és szervezett formái elleni küzdelemben. Szakosodott egységei:

- Számítástechnikai Bűnözés Elleni Európai Központ (EC3);
- Terrorizmus Elleni Küzdelem Európai Központ (ECTC);
- a Szellemi tulajdonnal kapcsolatos bűncselekményekkel foglalkozó összehangolt koalíció (IPC3);
- decentralizált és kifinomult számítógépes hálózat (FIU.net), amely támogatja a pénzügyi információs egységeket az EU-ban a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemben;
- szélsőséges internetes tartalmakkal foglalkozó uniós egység (EU IRU).

Az ügynökség értékelő elemző kapacitása (SOCTA, TE-SAT<sup>119</sup>, stb.) mellett jelentős a műveleti tevékenységi köre is, melynek főbb elemei az Europol központi adatbázisaival közvetlen kapcsolatban lévő Mobil Iroda, kriminalisztikai/technikai támogatás, mobil kriminalisztikai egység helyszíni támogatása, nyomozások pénzügyi támogatása, közös nyomozócsoportokban való részvétel.

**CEPOL:** *Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége (Budapest, Magyarország)*

A CEPOL rendelettel<sup>120</sup> létrehozott, budapesti székhelyű uniós ügynökség a bűnüldöző szervek tagjainak képzését kidolgozó, végrehajtó és összehangoló szerve. Az ügynökség által szervezett legfőbb képzési formák a szemináriumok, konferenciák, e-learning modulok, közös tantervek (*comon curricula*), webinarok, csereprogramok, valamint a már két alkalommal megszervezett Európai Rendészet uniós mesterprogram.

**FRONTEX:** *Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Varsó, Lengyelország)*

A Frontexet 2004-ben alapították, hogy segítse az EU tagállamait és a schengeni társult országokat az szabad mozgás uniós területének külső határai védelmében. 2016-ban az ügynökséget kibővítették<sup>121</sup>, korszerűsítették kibővítve szerepkörét a migráció

<sup>118</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/794 rendelete (2016. május 11.) a Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniós Ügynökségéről (Europol), valamint a 2009/371/IB, a 2009/934/IB, a 2009/935/IB, a 2009/936/IB és a 2009/968/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről.

<sup>119</sup> Terrorizmus Helyzetét és Trendjeit elemző jelentés.

<sup>120</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2219 rendelete (2015. november 25.) az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynökségéről (CEPOL), valamint a 2005/681/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről.

<sup>121</sup> A Frontexet, az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséget az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló 2016. szeptember 14-i (EU) 2016/1624 rendelet hozta létre (HL L 251., 2016.9.16. 1. o.).

ellenőrzéséről a határigazgatásra, és egyre nagyobb felelősséget ruházva rá a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemben.

**EASO:** *Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (Valletta, Málta)*

Az EASO a 439/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel felállított ügynökség, mely elsősorban menekültügyi szakértői központként jár el, műveleti támogatást nyújt azoknak a tagállamoknak, amelyek menekültügyi és befogadási rendszerei különösen nagy migrációs nyomás alatt állnak, gyakorlati és technikai támogatást nyújt a tagállamoknak és az Európai Bizottságnak;

**EMCDDA:** *A Kábítószer és Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontja (Lisszabon, Portugália)*

Az EMCDDA<sup>122</sup> tárgyilagos, megbízható és európai szinten összehasonlítható információkat szolgáltat az EU szervei és tagállamai számára a kábítószerrel és a kábítószerfüggőséggel, valamint ezek következményeivel kapcsolatban. Célja, hogy tényekkel alátámasztott adatokkal informálja a politikai döntéshozókat és irányt mutasson a kábítószer elleni intézkedésekhez.

**EU-LISA:** *A szabadság, biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai ügynökség (Székhely: Tallin Észtország, műveleti központ: Strasbourg, Franciaország)*

Az ügynökség<sup>123</sup> nagyméretű IT-rendszerek (SIS II<sup>124</sup>, VIS<sup>125</sup>, EES<sup>126</sup>, ETIAS<sup>127</sup>, EURODAC<sup>128</sup>, ECRIS-TCN<sup>129</sup>) igazgatásával foglalkozik, melyek őrzik a schengeni térség országainak belső biztonságát, lehetővé teszik a vízumokkal kapcsolatos adatcserét a schengeni országok között, valamint meghatározzák, hogy melyik uniós ország feladata a menedékjog iránti különböző kérelmek elbírálása.

b) Az Európai Bizottság Jogérvényesülés és Fogyasztópolitika Főigazgatóságának (Directorate-General for Justice and Consumers) a területéhez kapcsolódóak:

**EUROJUST:** *Az EU Büntető Igazságügyi Együttműködési Egység (Hága, Hollandia)*

Az Eurojust<sup>130</sup> a több EU-országot érintő súlyos bűncselekmények, különösen a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelem keretében megvalósuló igazságügyi koordináció és együttműködést segíti a tagállami hatóságok között.

---

<sup>122</sup> Az ügynökség jogalapja: a TANÁCS 302/93/EGK Rendelete (1993. február 8.) a Kábítószerrel és a Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontjának létrehozásáról

<sup>123</sup> Az ügynökség jogalapja: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1726 Rendelete (2018. november 14.) a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai uniós ügynökségről (eu-LISA), az 1987/2006/EK rendelet és a 2007/533/IB tanácsi határozat módosításáról, valamint az 1077/2011/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről

<sup>124</sup> Schengeni Információs Rendszer II. generáció

<sup>125</sup> Vízuminformációs Rendszer

<sup>126</sup> Határregisztrációs Rendszer

<sup>127</sup> Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer

<sup>128</sup> Ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló Rendszer

<sup>129</sup> az Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszer kiegészítése és támogatása érdekében a harmadik országbeli állampolgárokra és a hontalan személyekre vonatkozó ítéletekkel kapcsolatos információkat birtokló tagállamok azonosítására szolgáló központosított rendszer

<sup>130</sup> Az ügynökség jogalapja: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1727 Rendelete (2018. november 14.) az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynökségéről (Eurojust) és a 2002/187/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről



**FRA:** *Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (Bécs, Ausztria)*

A FRA<sup>131</sup> tanácsokkal segíti az uniós intézményeket és a tagállami kormányokat az alapvető jogokkal kapcsolatban (különösen az alábbi területeken: hátrányos megkülönböztetés, igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés, rasszizmus/idegengyűlölet, adatvédelem, sértettek jogai, gyermekek jogai) azzal a céllal, hogy elősegítse, és hatékonyabb védelemben részesítse az alapvető jogok térnyerését EU szerte.

**EIGE:** *Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézete (Vilnius, Litvánia)*

Az EIGE<sup>132</sup> átfogó feladata, hogy elősegítse a nemek közötti egyenlőség térnyerését az EU-ban és az EU határain kívül egyaránt. Feladata a férfiak és nők közötti egyenlőségre vonatkozó objektív, megbízható és összehasonlítható információk és adatok gyűjtése, elemzése és terjesztése.

### **3.2.3. Egyéb szervezetek**

Az ügynökségek mellett számos egyéb szervezet is részt vesz az EU bel- és igazságügyi együttműködés rendszerében, vagy hozzájárul az EU rendészeti együttműködéséhez.

**COSI:** *A Belső Biztonságra Vonatkozó Operatív Együttműködéssel Foglalkozó Állandó Bizottság*

Ez a bizottság<sup>133</sup> segíti a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságok intézkedéseinek összehangolását, koordinálja a tagállami rendőrhatóságok és az EU ügynökségek operatív munkáját. Azért is felelős, hogy értékelje és elemezze az operatív együttműködés általános irányát és hatékonyságát, azzal a céllal, hogy felfedezze az esetleges hiányosságokat és javaslatokat tegyen azok kiküszöbölésére.

**EU INTCEN:** *Az Európai Unió Helyzetelemző Központja*

Az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) egyik stratégiai elemzéssel foglalkozó igazgatóságaként hozzájárul a rendőrségi együttműködéshez azáltal, hogy értékelést készít a fenyegetésekről a hírszerző szolgálatok, a katonaság, a diplomata és a rendőrség által szolgáltatott információk alapján.

**EPPO:** *Európai Ügyészség*

Az Európai Ügyészség<sup>134</sup> 2021. június 1-jén kezdte meg működését. Kivizsgálja az uniós költségvetést érintő bűncselekményeket (csalás, korrupció, pénzmosás), és az elkövetőket büntetőeljárás alá vonja.

**AQUAPOL:** *Vízirendészeti szervek szövetsége*

---

<sup>131</sup> Az ügynökség jogalapja: A Tanács 168/2007/EK Rendelete (2007. február 15.) az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének létrehozásáról

<sup>132</sup> Az ügynökség jogalapja: Az Európai Parlament és a Tanács 1922/2006/EK Rendelete (2006. december 20.) a Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézetének létrehozásáról

<sup>133</sup> Létrehozásáról a belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködéssel foglalkozó állandó bizottság létrehozásáról szóló, 2010. február 25-i tanácsi határozat (2010/131/EU) rendelkezett.

<sup>134</sup><sup>134</sup> Az ügyészség jogalapja: A Tanács (EU) 2017/1939 Rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről

A 2003 óta működő AQUAPOL célja a közlekedés biztonság fokozása és a bűnözés visszaszorítása Európa belvízi hajóútjain, kikötőiben és tengerein.

**RAILPOL:** *A vasutak rendészetéért, biztonságáért felelős szervek hálózata*

A RAILPOL célja az európai vasúti rendőrség nemzetközi együttműködésének az erősítése.

**TISPOL:** *Európai Közlekedésrendészeti szervek hálózata*

Az 1996-ban létrejött TISPOL célja a közúti biztonság elősegítése, és az európai utakon történő bűnelkövetések csökkentése.

**AIRPOL:** *Repülőtéri Rendvédelmi Szervek Európai Hálózata*

A 2010-ben létrejött AIRPOL célja az EU és a schengeni zóna tagállamaiban a repülőterek biztonságának a biztosítása és a bűncselekmények elkövetésének megelőzése.

### **3.3. Bűnügyi információk cseréje, adatbázisok, kommunikációs csatornák**

A rendészeti együttműködés alapját az egyes tagállami hatóságok közötti információcsere jelenti, melynek idővel számos formája alakult ki. Kezdetben csak az információk „léphették át” az államhatárt, és sok időnek kellett addig eltelnie, amíg a bűnüldözésben résztvevő személyek is megtehették ugyanezt.

Főbb instrumentumok ezen a területen:

- Schengeni Végrehajtási Egyezmény (SVE) 39. cikk: főszabályként a tagállamok arra kijelölt központi szervein keresztül történik az információcsere, azonban kivételesen, sürgős esetekben sor kerülhet közvetlen információcserére is rendőri szervek között – a központi szerv haladéktalan tájékoztatása mellett. Alapjait a SVE fektette le elkülönítve a megkeresésre történő információcserétől a spontán információátadást. A 39. cikk rendelkezésében szereplő megkeresésre történő „támogatás” nyújtása alapvetően az információcserét jelenti.
- Schengeni Információs Rendszer II. (SIS II.): 2013 óta ez a második generációs rendszer lehetőséget biztosít egymással összefüggő jelzések összekapcsolására, figyelmeztető jelzések új kategóriáira, ujjnyomatok, fényképek és európai elfogatóparancsok másolatainak tárolására is. Tagállami bázisát az úgynevezett SIRENE Irodák jelentik.<sup>135</sup>
- 2008/615/IB Határozat (Prümi Határozat): a hozzáférhetőségi alapelv alapján a tagállamok egymás számára hozzáférést biztosítanak az automatizált DNS-elemzési, daktiloszkópiai és gépjármű nyilvántartási állományaikban. Emellett terrorcselekmények megakadályozása vagy a közrend és közbiztonság fenntartása érdekében további adatok, információk átadására is van lehetőség.
- 2006/960/IB Kerethatározat (Svéd Kezdeményezés): standardizálja és meggyorsítja az információcserét a már meglévő csatornákra építve.

---

<sup>135</sup> Kovács Gábor: A Magyar Rendőrség szerepvállalása hazánk határbiztonságában és a schengeni külső határok ellenőrzésében. In: Hautzinger, Zoltán (szerk.) Migráció és rendszet. Budapest, Magyarország: Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat 254 p. pp. 69-84., 16 p. (2015)

- 2016/681 Irányelv, uniós utas-nyilvántartási adatállományra (PNR) vonatkozó irányelv: célja, hogy szabályozza azt, hogy miként kell továbbítaniuk a légitársaságoknak a PNR-adatokat a nemzeti hatóságok részére, valamint azt, hogy miként kell kezelni ezeket az adatokat.
- Europol Információs Rendszer (EIS), és a biztonságos információcserét lehetővé tevő hálózati alkalmazás (SIENA): az Europol biztonságos kommunikációs infrastruktúrájának eszközeként kiemelt fontosságúak az információk tárolásában és cseréjében.

### 3.4. Együttműködés a gyakorlatban

Az elmúlt néhány évtized számos instrumentumot fejlesztett ki a rendészeti együttműködés területén, melyek a tagállamok rendelkezésére állnak.<sup>136</sup> A kezdeti szkeptikus, bizonytalan és „szuverenitás-féltő” attitűdön túl kellett lépnie az államoknak ahhoz, hogy ezen intézmények az elmélet, a papírforma világából a realitás talajára lépve megjelenjenek a „napi rutin” gyakorlatában. Mindehhez nem volt elegendő egy közös nyelv ismerete, a technikai rendszerek kompatibilitása, a jogszabályi háttér harmonizációja, elengedhetetlen faktor volt a bizalom megléte az együttműködő felek között.

Ezen együttműködési formák közül néhány:

- Határon átnyúló megfigyelés;
- Forró nyomon üldözés;
- Közös járőrözés és egyéb műveletek;
- Ellenőrzött szállítás;
- Fedett nyomozó igénybevétele;
- Összekötő tisztviselők alkalmazása;
- Nemzeti speciális egységek hálózata: Tagállami Pénzügyi Hírszerző Egységek (FIUs), Tagállami Vagyonvisszaszerzési Irodák (AROs);
- Rendőrségi és Vámhatósági Közös Kapcsolattartási Szolgálati Helyek (PCCCs);
- EU Szakpolitikai Ciklus, EMPACT;
- Közös nyomozócsoport (Joint Investigation Team – JIT) (Uniós Jogs. Egy. 13. cikk,

## 4. Az együttműködés jövője (?)

### 4.1. A biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia

A 2020. július 24-én elfogadott „A biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia”<sup>137</sup> széles körben vázolja fel a biztonság fenntartása érdekében szükséges lényeges intézkedéseket, melyek közül az alábbiak relevánsak a rendőrségi együttműködés szempontjából:

- az Europol mandátumának megerősítése;

<sup>136</sup> Kovács Gábor: Törökország határviszonylatai, a határellenőrzés jelenlegi rendszere és a korszerűsítésre irányuló törekvések. In: Hautzinger, Zoltán; Verhóczy, János (szerk.) Sodorvonalon: Tanulmányok Virányi Gergely 60. születésnapja tiszteletére. Budapest, Magyarország: Magyar Rendészettudományi Társaság, pp. 157-178. 22 p. 2012

<sup>137</sup> Európai Bizottság (2020): A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Brüsszel, 2020.07.24. COM(2020) 605 final.

- egy uniós „rendőrségi együttműködési szabályzat” és a válsághelyzeti rendőrségi koordináció lehetőségének vizsgálata;
- az Eurojust megerősítése az igazságügyi és bűnüldöző hatóságok összekapcsolása érdekében;
- az előzetes utasinformációs irányelv felülvizsgálata, az utasnyilvántartási adatállomány külső dimenziójáról szóló közlemény;
- az EU és az Interpol közötti együttműködés megerősítése;
- a kulcsfontosságú harmadik országokkal az információmegosztásról folytatott tárgyalások kerete;
- az úti okmányokra vonatkozó biztonsági előírások javítása;
- egy belső biztonságra vonatkozó európai innovációs központ létrehozási lehetőségének vizsgálata;
- terrorizmus elleni uniós program, ideértve a radikalizálódás elleni intézkedések megújítását az EU-ban, új terrorizmus elleni együttműködés a kulcsfontosságú harmadik országokkal és a nemzetközi szervezetekkel;
- a szervezett bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó program, az emberkereskedelmet is ideértve;
- kábítószer elleni uniós program és cselekvési terv;
- a tűzfegyverek tiltott kereskedelmére vonatkozó uniós cselekvési terv;
- migráncscsempészség elleni uniós cselekvési terv;
- a hibrid fenyegetésekkel szembeni fellépés uniós operatív protokolljának (*EU Playbook*) felülvizsgálata;
- a digitális nyomozásokat érintő bűnüldözési kapacitások növelési lehetőségeinek vizsgálata.

#### **4.2. Az Europol Stratégia 2020+**

A 2018 decemberében elfogadott stratégia az Europol 2020 utáni főbb prioritásait határozza meg.

Ezek közül néhány kulcsfontosságú:

- az Europol váljék az EU bűnügyi információs központjává: hatékony információ gyűjtés, elemzés, az Europol Külső Stratégiájának a végrehajtása;
- hatékony műveleti támogatás nyújtása a tagállamoknak: kiemelt fontosságú nyomozások felismerése és erőteljes támogatása, sztenderd műveleti eljárások kifejlesztése a gyors reagálás érdekében, adekvát környezet létrehozása multidiszciplináris csapatok és nemzetközi nyomozások számára;
- váljék az európai rendészeti megoldások platformjává: közös módszertan és elemzési sztenderdek kidolgozása, szakértelem összekapcsolása, legjobb gyakorlatok kifejlesztése, közös képzések megvalósítása, dinamikus tudásplatform kialakítása;
- váljék a rendészeti innováció és kutatás élharcosává: innovációs stratégia kidolgozása, innovációs kultúra kiépítése, innovációs laboratórium kifejlesztése, innováció és kutatás közös értelmezése, legmegfelelőbb innovációs partnerek felkutatása;
- váljék az EU rendészeti szervezeti modelljévé: új kommunikációs stratégia, munkaerő erősítése.

Az Europol 2015-ben publikált egy tanulmányt<sup>138</sup> a bűnözés lehetséges jövőbeni tendenciáit bemutatva, melyhez kapcsolódóan, mintegy szükségszerű „következésként” a bűnüldözéssel szembeni jövőbeni „elvárásokat” az alábbiak szerint vázolta fel.

*A szervezett bűnözés (lehetséges) jövője:*

- projekt alapon egyéni bűnözői vállalkozókból összeálló virtuális és globális „underground”. Laza, rugalmas és meghatározhatatlan struktúrájú hálózatok jönnek létre, melyben a bűnözők szabadúszóként vesznek részt, nem pedig egy szervezett csoporttagjaként;
- a bűnözés, mint szolgáltatás (crime-as-a-service) üzleti modell alapján, változatos árucikkek kereskedelme;
- digitális infrastruktúrára épülnek, virtuális fizetőeszközök;
- változó áldozati és ügyfélkör: idősebb korosztály vagy jogi személyiségű üzleti struktúrák.

*Szükséges változások a bűnüldözésben:*

- a bűnözés visszatükröződéseként a bűnüldözés sokkal összetettebbé válik, a specializáció, szakértelem és tudás nagyon magas szintű igényével;
- képzés, továbbképzés és toborzás felértékelődése;
- nemzetközi és interdiszciplináris együttműködés kiterjesztése (kiberbűnözés – PPP);
- új és innovatív technológiák, új instrumentumok bevezetése, és a tudás megfizetése;
- már meglévő eszközök általánossá tétele: közös nyomozócsoportok, Szakpolitikai Ciklus – EMPACT.

**4.3. Az EU terrorizmus elleni programja: előrejelzés, megelőzés, védelem, reagálás**<sup>139</sup>

A terrorizmus szempontjából a stratégia a közeljövőre az alábbi főbb prioritásokat, intézkedéseket határozza meg az EU számára:

- Prümi határozat felülvizsgálata;
- a határokon átnyúló pénzügyi nyomozás javítása érdekében a terrorizmus elleni küzdelemmel foglalkozó pénzügyi nyomozók hálózatának létrehozása;
- az EU és az Interpol közötti együttműködés erősítése;
- Europol megbízatásának felülvizsgálata;
- a nyugat-balkáni partnerekkel a tűzfegyverek terén folytatott együttműködés fokozása;
- a nemzetközi szervezetekkel folytatott aktivitás erősítése;

<sup>138</sup> Europol (2015): Europol Document „Exploring Tomorrow’s Organized Crime” 2015. Forrás: [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/Europol\\_OrgCrimeReport\\_web-final.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/Europol_OrgCrimeReport_web-final.pdf) (Letöltés dátuma: 2020.12.06.)

<sup>139</sup> European Commission (2020): Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Counter-Terrorism Agenda for the EU: Anticipate, Prevent, Protect, Respond. Brussels, 09.12.2020. COM (2020) 795 final. Forrás: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/pdf/09122020\\_communication\\_commission\\_european\\_parliament\\_the\\_council\\_eu\\_agenda\\_counter\\_terrorism\\_po-2020-9031\\_com-2020\\_795\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/pdf/09122020_communication_commission_european_parliament_the_council_eu_agenda_counter_terrorism_po-2020-9031_com-2020_795_en.pdf) (Letöltés dátuma: 2020.12.09.)

- a stratégiai és operatív együttműködés fokozása a Száhel-övezet, Afrika szarva, az egyéb afrikai országok és a kulcsfontosságú ázsiai régiókban.
- 2021 során javaslattétel a schengeni stratégiára;
- a külső határokon az összes utazó ellenőrzésének biztosítása.

## 5. Záró gondolatok

A társadalmi, gazdasági, politikai és technikai változások és a fejlődés azonnal új lehetőségek tárházát jelenti a bűnözők, bűnözés számára. A napjainkban tapasztalható egészségügyi válsághelyzet az egészségügyre, társadalomra és gazdaságra gyakorolt hatása mellett jelentős kihatással van a szervezett bűnözés tendenciáira is. A félelem általános növekedése, az utazási korlátozások bevezetése, a megnövekedett igény bizonyos árucikkek iránt a bűnözés és bűnözők számára új kapukat nyitnak meg<sup>140</sup>, új áldozati kör kialakulásával, új modus operandi kifejlesztésével.

A bűnüldözők részéről széleskörű, rugalmas, innovatív, transzparens és proaktív együttműködésre van szükség, melynek kulcs eleme és nélkülözhetetlen feltétele a bizalom.

## Felhasznált szakirodalom

Európai Bizottság (2007): A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Brüsszel, 2020.07.24. COM(2020) 605 final.

European Commission (2020): Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Counter-Terrorism Agenda for the EU: Anticipate, Prevent, Protect, Respond. Brussels, 09.12.2020. COM (2020) 795 final. Forrás: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/pdf/09122020\\_communication\\_commission\\_european\\_parliament\\_the\\_council\\_eu\\_agenda\\_counter\\_terrorism\\_po-2020-9031\\_com-2020\\_795\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/pdf/09122020_communication_commission_european_parliament_the_council_eu_agenda_counter_terrorism_po-2020-9031_com-2020_795_en.pdf)

Europol (2015): Europol Europol Document „Exploring Tomorrow’s Organized Crime” 2015. Forrás: [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/Europol\\_OrgCrime\\_Report\\_web-final.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/Europol_OrgCrime_Report_web-final.pdf)

Kovács Gábor: A Magyar Rendőrség szerepvállalása hazánk határbiztonságában és a schengeni külső határok ellenőrzésében. In: Hautzinger, Zoltán (szerk.) Migráció és rendészet. Budapest, Magyarország: Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat 254 p. pp. 69-84., 16 p. 2015

Kovács Gábor: Törökország határviszonylatai, a határellenőrzés jelenlegi rendszere és a korszerűsítésre irányuló törekvések. In: Hautzinger, Zoltán; Verhóczy, János (szerk.)

<sup>140</sup> Kovács Gábor: A törökországi határrendészeti rendszer fejlesztésének főbb elemei az „Action Plan on Integrated Border Management” EU Twinning projekt tükrében. In: Gaál, Gyula; Hautzinger, Zoltán (szerk.) Tanulmányok a „Rendészeti kutatások – a rendvédelem fejlesztése” című tudományos konferenciáról. Pécs, Magyarország: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport 461 p. pp. 341-349, 9 p. 2011

Sodorvonalon: Tanulmányok Virányi Gergely 60. születésnapja tiszteletére. Budapest, Magyarország Magyar Rendészettudományi Társaság, pp. 157-178. 22 p. 2012

Kovács Gábor: A törökországi határrendészeti rendszer fejlesztésének főbb elemei az „Action Plan on Integrated Border Management” EU Twinning projekt tükrében. In: Gaál, Gyula; Hautzinger, Zoltán (szerk.) Tanulmányok a „Rendészeti kutatások – a rendvédelem fejlesztése” című tudományos konferenciáról. Pécs, Magyarország: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport 461 p. pp. 341-349. 9 p. 2011

Serious Organized Crime Threat Assessment – Súlyos és Szervezett Bűnözés Általi Fenyyegetettség Értékelés. Forrás: [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021\\_1.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf)

Stauber Péter (2008): Rendőri Együttműködés. In: KONDOROSI Ferenc – LIGETI Katalin szerk.: Az Európai Büntetőjog Kézikönyve. Budapest, Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó

Tanács (2004): 16054/04 feljegyzés

Forrás: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/04/st16/st16054.hu04.pdf>

Terrorizmus Helyzetét és Trendjeit elemző jelentés. Forrás: [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/tesat\\_2021\\_0.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/tesat_2021_0.pdf)

## **Jogszabályok és szabályzók**

1987/2006/EK rendelet

2007. évi CXII. törvény

A Tanács (EU) 2017/1939 Rendelete az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről

A Tanács 168/2007/EK Rendelete az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének létrehozásáról

Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló (EU) 2016/1624 rendelet (HL L 251.).

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2219 rendelete (2015. november 25.) az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynökségéről (CEPOL), valamint a 2005/681/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/794 rendelete (2016. május 11.) a Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniósi Ügynökségéről (Europol), valamint a 2009/371/IB, a 2009/934/IB, a 2009/935/IB, a 2009/936/IB és a 2009/968/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1726 Rendelete a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai uniós ügynökségről (eu-LISA)

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1727 Rendelete

Az Európai Parlament és a Tanács 1922/2006/EK Rendelete a Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézetének létrehozásáról

Tanács (2006): A Tanács 2006/960/IB Kerethatározata az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről. HL 2006 L 386.

Tanács (2009): A tanács 2009/371/IB határozata (2009. április 6.) az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0371&from=EN>

TANÁCS 302/93/EGK Rendelete (1993. február 8.) a Kábítószer- és a Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontjának létrehozásáról

Tanácsi határozat (2010/131/EU) A belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködéssel foglalkozó állandó bizottság létrehozásáról.



## **Dr. Prantner Zoltán: Magyarország és az UNTAG misszió Namíbiában**

### A magyar rendőrök első békefenntartó küldetése

Az ENSZ namíbiai UNTAG küldetése a magyar békefenntartás történetében több tekintetben is mérföldkőnek tekinthető. Ez volt ugyanis az első rendőri vezetés alatt megvalósított békemisszió, az első magyar részvétellel végrehajtott eredményes ENSZ-művelet Afrikában, valamint az 1989-es rendszerváltás utáni Magyar Köztársaság első, nemzetközileg széleskörűen elismert szerepvállalása békefenntartó műveletben.

A tanulmány legfőbb célkitűzése Magyarország részvételének bemutatása az ENSZ namíbiai küldetésében. Ennek kapcsán fel kívánjuk vázolni a misszió történeti hátterét, a vonatkozó ENSZ határozatokat és megbeszéléseket, majd pedig bemutatjuk a magyar rendőri kontingens összeállításának folyamatát, valamint a magyar megfigyelők műveleti terepen szerzett tapasztalatait. Írásunk legfőbb következtetése, hogy a magyar kontingens tagjai olyan széleskörű szakmai elismertségre tettek szert a namíbiai misszió egy éve alatt, ami egyértelműen hozzájárult ahhoz, hogy hazánkat rendszeresen felkérték a részvételre a későbbi ENSZ műveletekben is.

### **Bevezetés**

Az 1945-ben létrejött Egyesült Nemzetek Szervezetének egyik célja kezdettől fogva a nemzetközi béke és biztonság fenntartása volt, hogy ezáltal „megóvják az elkövetkező nemzedékeket a háború borzalmaiktól”.<sup>141</sup> A megfogalmazott irányelv megvalósítására a világszervezet az időközben eltelt évtizedek során számos békefenntartó műveletet indított, amelyek közös jellemzője volt a pártatlanság, az érintett felek egyetértése, valamint a fegyveres erő alkalmazásától való tartózkodás, amire csak önvédelem és a mandátum védelme miatt kerülhetett sor. Eme missziók végrehajtásában kiemelt szerep jutott a nemzetközi rendőri erőknek, amelyek feladata a közbiztonság helyreállítása és fenntartása volt a poszt-konfliktusos társadalmakban.

Rendőri erők alkalmazására ENSZ megbízatással először Kongóban (ONUC – Opération des Nations Unies au Congo) került sor 1960–1964 között, ami akkor kudarccal zárult. Ezt követte az ENSZ Átmeneti Segítő Csoportja (UNTAG), ami a világszervezet első kísérlete volt a többdimenziós békefenntartásban való részvételre Namíbiában. A küldetés célja deklaráltan politikai volt, ami a demokratikus átmenet felügyeletére irányult a több évtizedes polgárháborút és gyarmati uralmat követően. A művelet a kezdeti nehézségek ellenére maximálisan teljesítette a kijelölt feladatokat, azaz a dél-afrikai erők kivonásának felügyeletét és a namíbiai alkotmányozó nemzetgyűlés megválasztásának figyelemmel kísérését, amelyek együttesen lehetővé tették Namíbia békés elszakadását a Dél-afrikai Köztársaságtól.

Magyarország maga is aktív szerepet vállalt a küldetés lebonyolításában egy rendfenntartó kontingens kiküldésével, ami a legkritikusabb körülmények között is olyan magas szintű szakmai professzionalitásról tett tanúbizonyságot, ami széleskörű elismertségnek örvendett a legmagasabb szinteken is, és egyértelműen hozzájárult hazánk részvételéhez a későbbi ENSZ missziókban.

---

<sup>141</sup> United Nations Charter: Preamble. <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/preamble> (Letöltés ideje: 2021.10.19.)

## Történeti háttér

Az ásványkincsekben gazdag, ugyanakkor rendkívül gyéren lakott<sup>142</sup> mai Namíbia nemzetközi státusa az I. világháború óta vitatott volt. A területet ugyanis még 1884-ben annektálta Dél-nyugat Afrika néven a Német Császárság és irányította egészen 1915 júliusáig, amikor a német gyarmati csapatok vereséget szenvedtek a Dél-afrikai Unió haderőitől. Bár a területet a Népszövetség nemzetközi megbízatása alá helyezték, a terület de facto politikai igazgatását Dél-Afrika gyakorolta mandátumként 1920-tól. Míg a Nemzetközi Bíróság 1950 és 1966 között számos, nem jogilag kötelező erejű ítéletében megerősítette a dél-afrikaiak által bevezetett apartheid közigazgatás jogellenességét, Dél-Afrika továbbra is saját, ötödik tartományként kezelte Dél-nyugat Afrikát egy dél-afrikai főigazgató vezetése alatt.<sup>143</sup> Ennek eredményeképpen megalakult a Dél-afrikai Népi Szervezet (SWAPO) 1960 áprilisában, ami a kezdeti érdekvédelem próbálkozásainak kudarcával szembesülve fokozatosan radikalizálódott. 1966 júliusában már elkötelezte magát arra, hogy a szocialista blokk támogatásával minden lehetséges eszközt – így akár a fegyveres harcot is – felhasználja a nemzeti felszabadulás kivívásáért. A deklarációt követően egy alacsony intenzitású gerillaháború bontakozott ki a szocialista–marxista ideológiai irányvonal felé elmozdult SWAPO, valamint a dél-afrikaiak és azok helyi szövetségei között, ami döntően az ország északi, Angolával határos régióira korlátozódott.<sup>144</sup>

1966 és 1968 között az ENSZ Közgyűlése számos határozatot fogadott el, amelyek egyértelművé tették a vitatott régió nemzetközi státuszát. Utóbbiak közül a 2 145 (XXI) határozattal a terület felett gyakorolt dél-afrikai mandátum visszavonásra került 1966 októberében, ami ezáltal az ENSZ közvetlen felelősségi körébe került. Irányítását a 2 248 (SV) határozattal 1967 májusában létrehozott Délnyugat-afrikai ENSZ-Tanács látta el. A SWAPO indítványára az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1968-ban elfogadta a Namíbia elnevezést a terület megjelölésére, amellyel kapcsolatban megerősítette a dél-afrikai jelenlét jogellenességét 1970-ben. Utóbbi következtében az ENSZ Közgyűlése létrehozta az ENSZ namíbiai főmegbízott tisztét és hivatalát 1973-ban, 1975-ben pedig már szabad alkotmányos választásokat sürgetett az ENSZ felügyelete alatt. 1976-ban az ENSZ hivatalosan elismerte a SWAPO-t, mint a békefolyamatban érintett szereplők és tárgyalópartnerek egyikét.<sup>145</sup>

1978-ban véglegesítették az UNTAG<sup>146</sup> békefenntartó műveletének megbízatását azzal a céllal, hogy demokratikus átmenetet biztosítson Namíbia függetlenségének

---

<sup>142</sup> Az országban még 2020-ban is 2,7 millió főre becsülték a teljes lakosság számát, ami az állam 826 615 km<sup>2</sup> nagyságú területét alapul véve 3,2 fő/km<sup>2</sup> népsűrűségnek felel meg. Mindezek okán Namíbia még napjainkban is a második helyen áll Mongólia után a leggyérebben lakott államok globális rangsorában.

<sup>143</sup> Dél-Afrika eleinte elsősorban gazdasági megfontolásból, azaz a gyémánt- és az egyéb értékes ásványi bányák korlátlan kiaknázása, valamint a fehérbőrű kisebbség életmódjának megóvása miatt ragaszkodott a területhez. Befolyásának konzerválására a fehér kisebbség 1948-tól képviselttel rendelkező a dél-afrikai parlamentben, miközben a színes bőrű őslakosság továbbra is gyakorlatilag gyarmati uralom alatt élt. Utóbbi miatt a térség stratégiai jelentősége felértékelődött a dekolonizációs időszak alatt, mivel egyfajta pufferzónaként funkcionált a függetlenségüket elnyert fekete-afrikai államok – azon belül is különösen Angola – és Dél-Afrika között. Howard, Lise Morjé: *UN Peacekeeping in Civil Wars*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008. 53; MacQueen Norrie: *United Nations Peacekeeping in Africa since 1960*. London, Routledge, 2014. 107; Sitkowski, Andrzej: *UN Peacekeeping: Myth and Reality*. Westport, Praeger Security International, 2006. 78. o.

<sup>144</sup> Az első fegyveres összecsapásra már 1966 augusztusában sor került a SWAPO fegyveresei és a dél-afrikai erők között a namíbiai Omgulumbashe mellett.

Howard (2008): i.m. 53. o.

<sup>145</sup> Panizza, Philipp: Conflict Resolution and the United Nations: A Leadership Crisis? *The Bologna Center Journal of International Affairs*, (2011), 14. 110. o.

<sup>146</sup> United Nations Transition Assistance Group – Az ENSZ Átmenetet Segítő Csoportja

eléréséhez. Mindazonáltal az UNTAG-t csak tizenegy évvel később vetették be, amikor életbe lépett a tűzszünet a SWAPO és a dél-afrikai erők között 1989. április 1-én.<sup>147</sup>

## Magyarország tapasztalatai a békefenntartásban

A namíbiai küldetés előtt Magyarország már jelentős tapasztalatokat szerzett a békefenntartáshoz kapcsolódó ellenőrzési–megfigyelési feladatokban.<sup>148</sup> Az első kiemelkedő küldetés ebben a tekintetben az 1973. január 27-én felállított Nemzetközi Ellenőrzési és Felügyelő Bizottság (International Commission of Control and Supervision – ICCS) volt Dél-Vietnámban, ami nem tekinthető ENSZ missziónak. A testületet a párizsi békemegállapodásokat („Párizsi Megállapodás a háború befejezéséről és a vietnami béke helyreállításáról”) követően hozták létre a hasonló elnevezésű Nemzetközi Felügyeleti és Ellenőrzési Vietnámi Bizottság (International Commission for Supervision and Control in Vietnam – ICSC) helyettesítésére, aminek a munkájában három magyar kontingens vett részt váltásban 1973. január és 1975. március 9. között. A küldetésben akkor Magyarország mellett Lengyelország, Indonézia és Kanada<sup>149</sup> vett részt. Magyar oldalon a hivatásos állományú tisztek és tiszthelyettesek mellett tartalékosok, polgári alkalmazottak, diplomaták, illetve a különféle rendvédelmi és nemzetbiztonsági szervek tagjai láttak el megbízatást. Létszámuk mindösszesen 636 fő volt.<sup>150</sup>

A személyi állomány feladata a Tet-ünnep napján életbe lépett tűzszünet betartásának, az amerikai erők kivonásának, valamint a fogolycseréknek az ellenőrzése volt 32 dél-vietnámi ellenőrzőponton, valamint a saigoni központban. A megfogalmazott célok között szerepelt még a dél-vietnámi választások felügyelete is, amire végül nem került sor. A tűzszünet tervezett betartatása ugyancsak sikertelennek bizonyult, és az amerikai kivonulást követően folyamatosan zajlott az észak-vietnámi hadosztályok átcsoportosítása a Ho Si Minh ösvényen Dél-Vietnám és Kambodzsa területére. A kudarcok hatására megosztottság alakult ki az ICCS misszió tagállamai között, ami rövid idő alatt két részre szakadt az általuk pártfogolt vietnámi fél érdekeinek képviselője alapján. A szembenállást a küldetés résztvevői között elmélyítette a lao-bao-i helikopter incidens, amiben a misszió kilenc tagja veszítette életét.<sup>151</sup> A helyzet nem változott érdemben a

---

<sup>147</sup> A megállapodás létrejöttére és az ENSZ-misszió elindítására számos olyan tényező együttes hatása miatt kerülhetett sor, mint a dél-afrikai katonai műveletek beszüntetése azok tekintélyes költségvonzatai, az apartheid-rendszer ellen bevezetett nemzetközi szankciók, valamint a növekvő lakossági elégedetlenség és tömegdemonstrációk miatt. Emellett szerepet játszott benne még a Botha-adminisztráció visszaszorulása, az amerikai nyomásgyakorlás az Angolában állomásoztatott kubai csapatok teljeskörű kivonására. Legvégül meghatározónak bizonyultak a Szovjetunióban kibontakozott peresztrojka és a glasznoszty politika következményei, aminek hatására Moszkva egyfelől radikálisan lecsökkentette a szatellitállamoknak és a sajátos forradalmi ideológiát vallott, külön utas politikát folytatott kubaiaknak nyújtott addigi jelentős volumenű támogatását, másrészt pedig direkt hatást fejtett ki az Afrikai Nemzeti Kongresszusra és az ahhoz hasonló szervezetekre annak érdekében, hogy tartózkodjanak a fegyveres küzdelemtől. Howard (2008): i.m. 55. o.

<sup>148</sup> Jelen fejezetben a független Magyarország békeküldetéseit kerülnék áttekintésre. A pontosítást indokolja, hogy az Osztrák-Magyar Monarchia haderejének tagjaiként már a 19–20. század fordulójától részt vettek magyar katonák a Krétán (1897–1898), Kínában (1900–1914), és a Balkánon (Koszovó: 1903–1909, Albánia: 1902–1914, Szkutar: 1912–1913) lezajlott békeateremtő–békefenntartó missziókban, illetve válságreagáló műveletben. Szűcs László: Krétától Afganisztánig. *Honvédelem*, 2013. november 2. <https://honvedelem.hu/missziok/ciprus/kretatol-afganisztanig.html> (Letöltés dátuma: 2021. 10. 15.)

<sup>149</sup> Kanada 1973. július 31-én kivonult az ICCS-misszióból. Helyettesítésére Irán küldött kontingenst, ami 1973–1975 között teljesített szolgálatot.

<sup>150</sup> Botz László: A Magyar Néphadsereg szerepvállalása a dél-vietnámi Nemzetközi Ellenőrző és Felügyelő Bizottság munkájában, 1973–1975. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, (2013) 31–34. 43. o.

<sup>151</sup> A Vietnámi Néphadsereg légvédelme 1973. április 7-én tűz alá vette az ICCS két UH-1-es helikopterét a 9-es út közelében, Quảng Trj tartományban. A gépek egyike a heves légvédelmi gépágyútűzben kapott találatok ellenére sérültek nélkül sikeresen landolt. A másik légi járműbe azonban egy SA-7 föld-levegő rakéta csapódott, amelynek következtében a fedélzeten tartózkodott személyek közül mindenki életét veszítette. Az áldozatok között volt Ciboly Csaba tartalékos honvéd százados és Dylski Aurél határőr őrnagy.

kanadaiak távozását és az őket felváltó irániak érkezését követően sem, így a bizottság gyakorlatilag beszüntette korábbi aktív kivizsgálási tevékenységét 1974 közepétől.<sup>152</sup>

A második jelentős misszió az 1988. augusztus 9-én felállított iraki–iráni katonai megfigyelő csoport munkája volt, ami már az ENSZ égisze alatt valósult meg. A többnemzetiségű, 26 tagállam kizárólag fegyvertelen katonáiból létrehozott UNIIMOG (United Nations Iran–Iraq Military Observer Group) feladata a háborút 1988-ban lezáró tűzszüneti egyezmény betartásának közös, helyszíni ellenőrzése volt az ENSZ irányelvei alapján. Magyarország már a csoport létrejöttének másnapján hivatalos felkérést kapott az abban történő részvételre és az első, 15 fős magyar kontingens 1988. augusztus 16-tól Irak területén működött a kijelölt ellenőrzőpontokon.<sup>153</sup> Ez a békefenntartó katonai akció egészen 1991 februárjáig tartott, amikor az ENSZ felhatalmazásával megindult a nemzetközi koalíciós erők katonai beavatkozása Irak ellen, amivel értelmetlenné vált az addigi határmenti megfigyelési feladatok folytatása.<sup>154</sup> A közel-keleti szerepvállalással párhuzamosan zajlott hazánk részvétele az ENSZ namíbiai küldetésében, aminek előkészítése és megszervezése tízszer annyi időt vett igénybe, mint annak tényleges lebonyolítása.

### **Az UNTAG misszió diplomáciai előkészítése**

Egy öt nyugati országból álló tárgyalócsoport (ún. contact-group) és a Dél-afrikai Köztársaság illetékesei között folytatott tárgyalásokon már 1978-ban felmerült a gondolat egy, az ENSZ égisze alatt létrehozandó, katonai és polgári megfigyelőkből álló testület létrehozásáról, Namíbiában az ország függetlenségének deklarálásáig terjedő átmeneti időszakban. A testület nevéként az UNTAG (United Nations Transition Assistance Group – Az ENSZ Átmenetet Segítő Csoportja) került elfogadásra. A Csoport létszámáról az ENSZ Biztonsági Tanácsának Namíbia függetlenségének megteremtését célzó 1978. évi 435. számú határozata rendelkezett, ami az eredeti elképzelés szerint 5 000 katona és 1 000 polgári személy részvételét irányozta elő.<sup>155</sup> Feladatának az 1989. november elejére tervezett választások zökkenőmentes lebonyolításának felügyeletét jelölték meg Namíbia területén.<sup>156</sup> Az elfogadott direktívák értelmében az akció teljes költsége az ENSZ-re hárult, amelyet a tagállamok kötelező költségvetési befizetéseiből kívántak fedezni. A terv

---

Botz László: Küldetés a békéért – Harmincöt éve ért véget a vietnámi háború. *Felderítő Szemle*, (2010) 2. 14; Takács Vivien: "They Were Full of Strength, Plans and Ideas" *Honvédelem*, (2017) <https://honvedelem.hu/galeriak/they-were-full-of-strength-plans-and-ideas.html> (Letöltés dátuma: 2021. 10. 13.)

<sup>152</sup> MNL OL KÜM Admin XIX-J-1-k. Nem országokhoz köthető tételek 1989. 136. d. ENSZ/BT/V-2/6844/1989. sz. irat. A magyar szerepvállalásról részletesebben lásd: Kemény János – Nagy Tamás: Magyar katonák Dél-Vietnámban, 1973–1975. Budapest, HM Zrínyi Nonprofit Kft. 2020.

<sup>153</sup> Az UNIIMOG-békeművelet keretében három magyar kontingens került kiküldetésre, amelyek közül az első 10, a második 12, a harmadik pedig 7 hónapig látta el megfigyelői feladatait. A három váltásban összesen 46 honvédtiszt teljesített szolgálatot.

Bombay László (szerk.): *A honvédelem négy éve: 1990–1994*. Budapest, Zrínyi Katonai Könyv- és Lapkiadó, 1994. 29. o.

<sup>154</sup> Isaszegi János: *A globális és a regionális biztonsági környezet változásának hatásai*. Debrecen, Magyar nyelvű Tudományos PhD (Disszertáció) 2011. 25. o.

<sup>155</sup> Az ENSZ-misszió eredeti létszámát 1982-ben már 7 500 katonára és 1 600 polgári személyre tervezték emelni, amit azonban a Dél-afrikai Köztársaság indokolatlanul magas létszámnak tartott. Egyfajta kompromisszumos megoldásként emiatt az ENSZ végül 4 650 fős létszámmal induló és szükség szerint 7 500 főig bővíthető katonai kontingenssel számolt, amelyet 500 fős polgári ENSZ-erők egészítettek ki.

MNL OL KÜM Tük XIX-J-1-j. Namíbia 1988. 70. d. 106-10/003977. sz. irat

<sup>156</sup> Az ENSZ kontingensen belül a katonai egységek feladatának a fegyvernység ellenőrzését, a dél-afrikai csapatkivonások nyomán követését, és az idegen csapatok – Angola és Zambia irányából történő – beszivárgásának megakadályozását szabták meg, míg a polgári erőknek a namíbiai ideiglenes kormány helyi rendfenntartó erőinek munkáját, valamint az 1989 novemberére kiírt választások törvényességének betartását kellett felügyelniük 24 regionális központban és 400 szavazóhelyiségben.

MNL OL KÜM Tük XIX-J-1-j. Nem országokhoz köthető tételek 1989. 102. d. ENSZ/BT/V-2/00583. sz. irat

gyakorlati végrehajtására az ENSZ BT az 1989. január 16-án elfogadott 629. számú határozatával adta meg hozzájárulását 1989. április 1-i kezdődátummal.<sup>157</sup>

Magyarország részvétele az ENSZ afrikai küldetésében már 1986-ban felmerült, amikor az SWAPO jelezte azon szándékát, hogy a maga részéről hazánkat kívánja delegálni a testületbe.<sup>158</sup> A megkeresés kedvező fogadtatásra talált Budapesten, különösen azt követően, hogy a szocialista táborból az NDK és Lengyelország is jelezte készségét a küldetésbe való bekapcsolódásra.<sup>159</sup> Az ügyben további megerősítést jelentett, amikor P. W. Botha elnök és Pik Botha külügyminiszter is egyértelműen jelezte svájci tárgyalásai során, hogy a Dél-afrikai Köztársaság szintén szükségesnek tartja a Varsói Szerződés tagállamainak képviselőit a misszióban, amellyel kapcsolatban a maguk részéről Magyarországot tekintették a legelfogadhatóbb alternatívának.<sup>160</sup>

Az érintett felek egyöntetű támogatását érzékelve Budapesten eleinte egy jelentősebb létszámú katonai egység kiküldésében gondolkodtak a korábbi tapasztalatok alapján. A Honvédelmi Minisztérium ugyanakkor együttműködési készsége mellett egyértelműen jelezte azt is, hogy a kontingens nagyságának megállapítását és a célfeladatok kijelölését csak a tervezett akció részleteinek ismeretében tartja elképzelhetőnek.<sup>161</sup> A későbbi egyeztetések során felmerült az is, hogy hazánk térítés ellenében részt vállalhatna a küldetés katonai-logisztikai feladatainak ellátásában is.<sup>162</sup> Utóbbiakra ellenben nem került sor, mivel az ENSZ az akkori hidegháborús viszonyok miatt távol kívánta tartani a szocialista államokat a küldetés ezen kiemelt prioritással bíró részétől. További kedvezőtlen körülmény volt a klasszikus békefenntartó országok nagyszámú jelentkezése a küldetésre, akik korábban felhalmozott tapasztalataiknak köszönhetően kedvezőbb elbírálás alá estek.<sup>163</sup> Legvégül a magyar katonai felajánlás igénybe vételét az UNTAG-nak az ENSZ BT által elfogadott 416 millió dolláros, szűkre szabott működési kerete, a résztvevő erők eredetileg tervezett létszámának radikális lecsökkentése, valamint a több tagállam által tett konkrét ajánlatok és térítésmentesen biztosított szállítások sem indokolták.<sup>164</sup> A diplomatikus elutasítást követően ellenben felmerült a lehetőség arra, hogy Magyarország választási megfigyelők vagy rendőri erők (police monitors) küldésével képviseltesse magát a misszióban.<sup>165</sup> A döntést megkönnyítette, hogy az ENSZ meglehetősen rugalmas álláspontot vallott a nemzeti egységek összeállításával kapcsolatban és az előirányzott feladat ellátása nem igényelt különösebb szakképzettséget.<sup>166</sup> Hazánk emiatt végül hozzájárulását adta arra, hogy egy

---

<sup>157</sup> MacQueen (2014): i.m. 114.

<sup>158</sup> Az eredeti elgondolás szerint mind az SWAPO, mind pedig a Dél-afrikai Köztársaság 2-2 ország UNTAG részvételére tehetett javaslatot.

<sup>159</sup> MNL OL KÜM Tük XIX-J-1-j. Namíbia 1988. 70. d. 106-10/003977. sz. irat

<sup>160</sup> MNL OL KÜM Tük XIX-J-1-j. Namíbia 1988. 70. d. 106-10/003977/1. sz. irat

<sup>161</sup> MNL OL KÜM Tük XIX-J-1-j. Namíbia 1988. 70. d. 003777. sz. irat

<sup>162</sup> A magyar katonai vezetés semmiképpen sem akart kimaradni a tervezett namíbiai ENSZ-misszióból. Nyomásukra a Külügyminisztérium New York-i ENSZ képviselőjén keresztül külön megerősítette az előkészületek koordinálásával megbízott ENSZ főtisztviselőnek, hogy Magyarország a polgári-politikai feladatok mellett katonai-logisztikai téren is kész az együttműködésre. Utóbbi kapcsán nem hivatalosan olyan feladatok részbeni vagy teljes végrehajtását ajánlották fel, mint az egészségügyi ellátás, az étellemezés, az ivóvíz-biztosítás, a ruházati ellátás, az infrastruktúra létrehozása, különösen a híradó rendszer kiépítése és működtetése, a közúti és bizonyos légiszállítás megszervezése, a helyi energiaellátás biztosítása, valamint a fegyver- és lőszerellátás.

MNL OL KÜM Tük XIX-J-1-j. ENSZ BT 1988. 112. d. 004884 sz. irat

<sup>163</sup> MNL OL KÜM Tük XIX-J-1-j. ENSZ BT 1989. 102. d. 0042/1. sz. irat

<sup>164</sup> MNL OL KÜM Tük XIX-J-1-j. Nem országokhoz köthető tételek 1989. 102. d. ENSZ/BT/V-27/0042/2. sz. irat  
<sup>165</sup> Az ENSZ Titkársága által kidolgozott terv egy összesen 500 fős rendőri állomány összeállításával számolt, amihez 20-50 fős nemzeti felajánlásokat vártak. A kontingensnek kiküldését követően Martti Ahtisaarinak, az ENSZ főtábornok különleges megbízottjának alárendeltségében kellett szolgálatot teljesítenie több mint 30 állomáshelyen, Windhoek központtal.

MNL OL KÜM Tük XIX-J-1-j. Nem országokhoz köthető tételek 1989. 102. d. ENSZ/BT/V-27/1392. sz. irat

<sup>166</sup> Konkrét elvárás az ENSZ részéről mindössze annyi volt, hogy a misszió tagjai legalább tárgyalási szinten beszéljék az angol nyelvet, jártasak legyenek fegyverkezelésben, a küldetés alatt viseljenek egységes egyenruhát

22 fős magyar egység vegyen részt az UNTAG polgári kontingensében 1989. április 21-től.<sup>167</sup> A részvétel előkészítéséhez szükséges helyszíni tapasztalatszerzés és az érintett felekkel való kapcsolatteremtés céljából két fős magyar delegáció utazott ki Namíbiába, Dél-Afrikába és Angolába 1989 márciusában.<sup>168</sup> A Mont Etjo-i deklaráció elfogadásával és aláírásával 1989. április 29-én az utolsó akadály is elhárult az ENSZ BT 435. számú határozatának végrehajtása elől, így nagy erővel megkezdődött az UNTAG erők – 4 650 fős katonai kontingens<sup>169</sup> és 500 fős rendőri állomány<sup>170</sup> – telepítése a namíbiai térségbe.<sup>171</sup>

## A magyar rendőri kontingens felkészítése

A namíbiai rendezési terv megvalósítását jelentősen megkönnyítette a kubai csapatok kivonásának megindulása Angolából<sup>172</sup>, amelynek ellenőrzésére egy 70 fős ENSZ-csoport (UNAVEM) működött az országban 1989. január 3-tól. A namíbiai küldetés megkezdésére ugyanakkor rendkívül kedvezőtlen befolyást gyakorolt, amikor április elején az SWAPO erői a genfi egyezményben megállapított határidő előtt próbáltak benyomulni Angola felől azzal az egyértelmű szándékkal, hogy az ENSZ-erők oltalmában kitöltsék a dél-afrikai csapatok távozásával keletkezett hatalmi űrt.<sup>173</sup> Megállításukra Ahtisaari ENSZ-különmegbízott – Perez de Cuéllar ENSZ-főtitkár tudtával és jóváhagyásával – felhatalmazta a dél-afrikai fegyveres erőket a beavatkozásra, amelyek kilenc nap leforgása alatt mintegy 300 SWAPO aktivistával végeztek.<sup>174</sup> Az incidens olyan nagy nemzetközi

---

és rendelkezzenek rendfokozattal, valamint lehetőleg tudjanak gépjárművet vezetni és értsenek a kézi rádióadó-vevő készülékek használatához.

MNL OL KÜM Tük XIX-J-1-j. Nem országokhoz köthető tételek 1989. 102. d. ENSZ/BT/V-27/0042/18. sz. irat

<sup>167</sup> MNL OL KÜM Admin XIX-J-1-k. Nem országokhoz köthető tételek 1989. 136. d. ENSZ/BT/V-20/3069-3. sz. irat

Az UNTAG tevékenységében való magyar részvétel. 1989. április 17. MNL OL KÜM Tük XIX-J-1-j. Nem országokhoz köthető tételek 1989. 102. d. ENSZ/BT/V-27/0042/27. sz. irat

<sup>168</sup> A magyar küldöttség a Dél-afrikai Köztársaságban tett látogatást felhasználta személyi kapcsolatok kiépítésére is a két ország közötti kétoldalú kapcsolatok kialakítása érdekében. Összefoglaló jelentésükben hangsúlyozták, hogy a kölcsönös együttműködés elmélyítésére ideális körülményeket teremt az UNTAG-ban való magyar részvétel, ami önmagában szükségessé teszi a kapcsolattartást dél-afrikai illetékesekkel.

MNL OL KÜM Tük XIX-J-1-j. Nem országokhoz köthető tételek 1989. 102. d. ENSZ/BT/V-27/0042/19. sz. irat

<sup>169</sup> A katonai kontingens három, egyenként 850 fős zászlóaljából, 1 700 fős hadtápszolgálatból, 300 katonai megfigyelőből és 100 fős parancsnoki állományból állt össze. Emellett 2 350 fő képezte a tartalékállományt, amelynek mozgósítását az ENSZ főtitkár utasítására lehetett elrendelni.

MNL OL KÜM Tük XIX-J-1-j. Nem országokhoz köthető tételek 1989. 102. d. ENSZ/BT/V-27/1392. sz. irat

<sup>170</sup> A CIVPOL eredetileg 500 fős állománya rövid idő alatt jelentős bővítésen ment át. Így előbb májusban az állományát megduplázták az április elején lezajlott incidens egyik következményeként, majd újabb 500 fővel bővítették szeptemberben a határvidékekről érkezett, dél-afrikai rendőri visszaélésekkel és megfélemlítésekkel kapcsolatos hírek hatására.

Howard (2008): i.m. 74.

<sup>171</sup> A telepített nemzeti egységek – a többi békefenntartó művelethez hasonlóan – saját egyenruhájukat hordták, amelyen külön feltüntették az ENSZ emblémáját és nevüket. Önvédelmi célból az ENSZ főtitkár különleges megbízottjától engedélyt kaptak saját oldalfegyverük viselésére is.

MNL OL KÜM Tük XIX-J-1-j. Nem országokhoz köthető tételek 1989. 102. d. ENSZ/BT/V-27/0042/10. sz. irat

<sup>172</sup> A korábbi portugál gyarmat, Angola függetlenedését követően polgárháború tört ki a felszabadítási mozgalmak között 1975-ben. A küzdelem, amiben a Nyugat-barát Nemzeti Unió Angola Teljes Felszabadítására és az Angolai Nemzeti Felszabadítási Front az Egyesült Államok, míg a Népi Mozgalom Angola Felszabadításáért a Szovjetunió és szövetségeseinek támogatását élvezte, rövid idő alatt a hidegháborús korszak egyik proxy háborújává vált. Ennek megfelelően előbbiek oldalán a Dél-afrikai Köztársaság avatkozott be, míg utóbbiak segítségére Kuba több tízezer fős katonai kontingenst küldött és állomásoztatott Angola területén 1975 novemberétől.

Kubai katonai beavatkozásával és angolai jelenlétével kapcsolatban részletesebben lásd: George, Edward: *The Cuban Intervention in Angola, 1965–1991: From Che Guevara to Cuito Cuanavale*. London, Cass Military Studies Series, 2005.

<sup>173</sup> A mintegy 1 500 főre becsült SWAPO aktivista namíbiai megjelenésével kapcsolatban felmerült az a magyarázat is, hogy a felszabadítási mozgalom nem volt tisztában az 1988. december 22-én megkötött genfi békeszerződés pontos tartalmával. Ezt a hipotézist igazolta, hogy a SWAPO-t nem vonták be az angolai-kubai-dél-afrikai háromhatalmi egyezményrel kapcsolatos tárgyalásokba, amelynek végleges szövegét csak április 5-én – azaz négy nappal az incidens kirobbanását követően – hozták nyilvánosságra.

MacQueen (2014): i.m. 116.

<sup>174</sup> Az ENSZ-különmegbízott döntésében meghatározó szempont volt, hogy a fegyveres konfrontáció idején mintegy 1 000 ENSZ megfigyelő tartózkodott a helyszínen, akik sem számuk, sem felszerelésük alapján nem

visszhangot váltott ki, ami majdnem a teljes UNTAG küldetés törléséhez vezetett. Habár utóbbira végül nem került sor, ennek ellenére a magyar kontingens április 10-re tervezett kiutazásának időpontját közel két héttel el kellett halasztani.<sup>175</sup>

A diplomáciai csatornákon érkezett előzetes információk alapján ekkora már javában zajlott Budapesten a résztvevők kiválasztása a misszió 22 fős keretébe. A magyar kontingens összeállításánál azonban rendkívül komoly gondot jelentett az, hogy a rendőrség akkori állományában mindössze három fő rendelkezett az ENSZ által megkövetelt nyelvtudással.<sup>176</sup> Emiatt kiemelt arányban kaptak helyet a küldetésben a megfelelő nyelv-, diplomáciai- és hadszíntéri ismeretekkel rendelkező külügyminisztériumi tisztviselők, illetve – a korabeli helyzetnek megfelelően – hírszerző tisztek is.<sup>177</sup> Továbbá, a kontingens parancsnokának Gál Gáspár Tamás, volt nagykövet és a Külügyminisztérium Afrikai Főosztályának vezetője került kijelölésre alezredesi rendfokozatban. A diplomata kiválasztását szakmai felkészültsége mellett indokolta, hogy korábban részt vett a vietnámi magyar kontingens munkájában, valamint tagja volt annak a két fős magyar delegációnak, ami az UNTAG-misszióban érintett tagállamokban folytatott egyeztető megbeszéléseket 1989 márciusában.

A kontingens állományának kijelölését követően megtörtént a résztvevők – azon belül is a klasszikus rendőri tevékenység (pl. igazoltatás, nyomrögzítés stb.) terén tapasztalatlan külügyesek és állambiztonságiak – széleskörű szakmai felkészítése a Rendőrtiszti Főiskolán.<sup>178</sup> Emellett a komplex elméleti tudás hatékony alkalmazására a lehető legjobb, ún. vegyes – katonai és rendőri – felszereléssel látták el őket a politikai vezetés direktívájának megfelelően, amely kiemelt prioritással kezelte az ENSZ-küldetés ügyét.<sup>179</sup>

## **A magyar rendfenntartók műveleti tevékenysége**

A magyar csoport az engedélyek megadását követően 1989. április 23-án indult útnak Ausztria felé, ahonnan az osztrák rendőri kontingenssel együtt a Bécs–Schwechati nemzetközi repülőtérrel Kairóba repült. Onnan további nemzetiségek rendőreivel kiegészülve folytatták útjukat Nairobiban keresztül Windhoek-ba, ahol az ENSZ misszió vezetői fogadták őket. Ezután a csoport tagjai egy egyhetes felkészítő tanfolyamon vettek

---

voltak alkalmasak a szembenálló felek szétválasztására. Emellett még a látszatát is el akarta kerülni annak, hogy az UNTAG-erők bármilyen szinten is érintettek legyenek a SWAPO ellen indított fegyveres akcióban, mivel az megkérdőjelezte volna az ENSZ erők semlegességét, valamint idő előtt kompromittálta volna a még meg sem indított ENSZ missziót.

Howard (2008): i.m. 63–64. o.; Sitkowski (2006): i.m. 80–84. o.

<sup>175</sup> Varsányi Zsolt: Namíbia. In: Besenyő János (ed.): *Magyar békefenntartók Afrikában*. Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat Tudományos Tanácsa, 2013. 413–414. o.

<sup>176</sup> Boda József: *A rendvédelmi békefenntartás kialakulása, fejlődése, helye és szerepe a XXI. században*. Magyar nyelvű Tudományos PhD (Disszertáció) 2006. 22. o.

<sup>177</sup> A végül összesen 23 főre gyarapodott magyar állományban a 3 rendőr mellett 11 külügyi szakember és 9 állambiztonsági tiszt kapott helyet. Az UNTAG-műveletben szolgált magyarok névsorát lásd a tanulmányt követő mellékletben.

<sup>178</sup> Az ENSZ szigorúan ellenőrizte és korlátozta a felkészítéssel kapcsolatos információk megjelentetését a tömegkommunikációban. Emiatt csak valószínűsíthető, hogy a résztvevők az átképzés során olyan témákban gyarapították széleskörű ismereteiket, mint a namíbiai rendezési terv és az ENSZ BT 435. sz. határozata, a kubai csapatok angolai kivonásának ütemterve, az UNTAG-misszió – azon belül is különös tekintettel a polgári rész – felépítése, feladata és szétbontakozása, a dél-afrikai rendőrség és a kimondottan a SWAPO gerillái elleni harcra felállított Koevoet „partizánvadász” egységeinek működése, és az ENSZ irányelvei magatartásukkal és várható tevékenységükkel kapcsolatban, a dél-afrikai területiális erők feloszlásának és a namíbiai menekültek visszatérésének ellenőrzése, a választási kampány és a referendum törvényességének ellenőrzése, a hadszínterre vonatkozó általános (politikai, katonapolitikai, belpolitikai, törzsi és vallási) ismeretek, a rendőri ismeretek és személyi fegyverhasználat, rendőri tevékenység ellenőrzése többnemzetiségű törzs irányításával, munkavégzés többnemzetiségű törzsen belül, híradóeszközök használata, gépjárművezetés, valamint angolnyelv gyakorlása.

MNL OL KÜM Admin XIX-J-1-k. Nem országokhoz köthető tételek 1989. 136. d. ENSZ/BT/V-2/6844/1989. sz. irat

<sup>179</sup> Varsányi Zsolt (2013): i.m. 413. o.

részt az ENSZ szervezésében, amelynek a végén mindannyian sikeres vizsgát tettek. A munka hatékonyságának maximalizálására és a hatáskörök kijelölésére ekkorra már megtörtént az ország felosztása északi és déli régióra egy-egy koordinátor (később parancsnok) vezetése alatt. Emellett az állam területét előbb hat, majd hét UNTAG rendőri körzetre tagolták. Ezekben belül a rendőrtisztek első csoportja 39 rendőrőrsön kezdte meg a szolgálatot májusban, amelyek száma 49-re emelkedett szeptemberben az időközben végrehajtott állománybővítésnek köszönhetően.<sup>180</sup>

A magyar rendfenntartók kitelepülését és szolgálatuk megkezdését követően a helyi, dél-afrikai rendőrség irányítása alatt álló Délnyugat-afrikai Rendőri Erők (SWAPOL) tevékenységének ellenőrzésébe kapcsolódtak be. Feladatukat a Windhoek-ban települt ENSZ-parancsnokság irányítása alatt négy városban (Windhoek, Opuwo, Keetmanshoop és Otjiwarongo<sup>181</sup>) teljesítették egyidejűleg, majd a többi, egyéves szolgálatot vállalt nemzeti kontingenshez hasonlóan többségük új állomáshelyre került átvezénylésre öt hónappal később.<sup>182</sup> Az UNTAG CIVPOL dél-namíbiai régió parancsnokának hivatalosan Gál Gáspár Tamás alezredes került kijelölésre 1989 májusában.<sup>183</sup> A feladatával járó kihívás nagyságát jól érzékeltette, hogy a 14 különböző nemzet által delegált 110 rendőri megfigyelő beosztott felett rendelkezett, akik hét UNTAG CIVPOL állomást működtettek az illetékességi körükbe tartozó, összesen 180 000 km<sup>2</sup> nagyságú területen.<sup>184</sup>

A magyar kontingens tagjainak police monitoring munkája alapvetően a namíbiai választási regisztráció előkészítésére és lefolytatásának megfigyelésére irányult, valamint részt vettek a választók összeírásáért és a szavazások vidéki lebonyolításáért felelős ún. mozgó bizottságok tevékenységében.<sup>185</sup> Ennek kapcsán nagy hangsúlyt fektettek arra, hogy megakadályozzanak bárminemű, a lakosság megfélemlítésére irányuló kísérletet, valamint biztosítást adtak a különböző politikai gyűléseknek, ahol bárki szabadon kifejtethette a személyes véleményét.<sup>186</sup> Emellett beosztott rendőri megfigyelőként rendszeresen járőröztek terepjárókkal és helikopterekkel a közrend fenntartására, miközben folyamatos kapcsolatot tartottak fenn a dél-afrikai rendfenntartó erőkkel. Utóbbi kapcsán kiemelt fontossággal kezelték a tüzszüneti előírások betartását, a szembenálló felek fegyveres csoportjainak ellenőrzését, majd lefegyverzését. Mindezek mellett felügyelték az államhatárokat, a dél-afrikai katonai és rendőri erők kivonását, a politikai foglyok szabadon bocsátását, a menekültek visszatérését, valamint az új namíbiai rendőrség munkáját is.

Az alapos kiválasztási folyamatnak, valamint megkapott hazai felszereléseknek köszönhetően a munkavégzés a többi nemzettől eltérően nem ütközött különösebb problémába. Az első és legfontosabb előny a hazai rendőrképzésnek volt köszönhető, aminek eredményeként a rendfenntartók általános tudással bírtak. Ez más nemzetek esetében nem feltétlen számított bevett gyakorlatnak és szakembereiket gyakran kizárólag

---

<sup>180</sup> A CIVPOL állomány jelentős része – majdnem a kétharmada – az ország sűrűbben lakott északi részében látta el tevékenységét.

United Nations Peacekeeping: Namibia – UNTAG.  
<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/untagFT.htm> (Letöltés dátuma: 2021.10.20.)

<sup>181</sup> A körzet helyettes parancsnoki tisztét Somogyi Győző rendőr alezredes, a magyar kontingens parancsnokhelyettese látta el.

<sup>182</sup> Az egy éves kiküldetés időszaka alatt a magyar csoport tagjai összesen hét helyen teljesítettek szolgálatot.

<sup>183</sup> A szakmai teendőket gyakorlatilag Pál Tamás látta el a nevében.

<sup>184</sup> Gált Martti Ahtisaari namíbiai ENSZ különmegbízott az UNTAG két vizsgálóbizottságának elnökévé is kinevezte 1990 februárjában.

MNL OL KÜM Tük XIX-J-1-j. Nem országokhoz köthető tételek 1990. 91. d. ENSZ/BT/V-2/001647. sz. irat

<sup>185</sup> A namíbiai választási kampányban összesen 72 mandátum elnyeréséért 11 politikai erő indult.

Halász Iván: Nemzetközi megfigyelők a választási eljárásban. In: Cserny Ákos (szerk.): *Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmértetése tárgyában*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2015. 51. o.

<sup>186</sup> Varsányi Zsolt (2013): i.m. 414. o.



adott részterületre specializálódva készítették fel. Emiatt esetükben adott feladat munkafázisainak elvégzésére külön szakember kellett, miközben a magyar rendőröknek nem okozott gondot, ha a járőrözés mellett például helyszínelniük, nyomozniuk, vagy vizsgálniuk kellett. A magyar rendőrök emiatt nemcsak az UNTAG-ban, hanem a későbbi ENSZ missziókban is az elitbe tartoztak képzettségük és munkavégzésük alapján.<sup>187</sup> A kimagasló szakmai tapasztalat mellett az ENSZ előzetes kritériumainak való megfelelést mutatta, hogy esetükben a mobilitás sem ütközött akadályba. Rendelkeztek a gépjárművek vezetéséhez szükséges képességgel, ami a CIVPOL teljes állományának mintegy harmadáról ugyanakkor már nem volt elmondható. Az összeállított magyar kontingens a nyelvismeret terén is kivételes kvalitásokról tett tanúbizonyságot. A külügyes szakemberek széleskörű nyelvismerete és az évek során felhalmozott tapasztalatai a misszió alatt rendkívül előnyösnek bizonyult számtalan helyzetben. Egyiküket az Opuwoban eltöltött szolgálata idején a helyi owambo törzsfőnök még a fiává is fogadta, ami után bárhova szabad bejárással rendelkezett társaival együtt.<sup>188</sup> Emellett az Opuwoban szolgált 13 magyar békefenntartó például 13 különböző nyelvet (orosz, török, perzsa, francia, német, spanyol, finn stb. és a mindenki által használt angol) beszélt, ami még a nyugati államok rendőreinél is ritkaságszámban ment.<sup>189</sup> A kommunikáció emiatt a magyar rendőrök esetében nem képezett problémát a CIVPOL más nemzetiségű tagjaival ellentétben, akiknek gyakran komoly kihívást jelentett nemcsak a helyi lakosokkal, hanem még a misszió többi tagállami delegáltjával is megértetni magukat.<sup>190</sup>

Magát a munkavégzést a résztvevők – a regisztrációs időszakot kivéve<sup>191</sup> – nem tartották sem megterhelőnek, sem veszélyesnek.<sup>192</sup> A közállapotokat jól érzékeltette, hogy a golyóálló mellényeket – azok viselése helyett – a gépjárművek aljába helyezték az esetleges aknarobbanások romboló hatásainak csökkentésére. Ráadásul a beazonosított aknamezőket egyértelműen és jól kivehetően megjelölték, így azok elkerülhetővé váltak. Mindezek mellett a személyi védelmet erősítette a dél-afrikai rendőrség és az ENSZ-által akkor használt gépjárművek V alakú aljának kialakítása is. Jóval nagyobb veszélyt jelentettek ellenben a helyi lakosok, akik a jelentős összegű ENSZ kártérítés reményében szándékosan a gépkocsik elé lökték gyerekeiket.<sup>193</sup> Még ennél is nagyobb kihívást jelentett – különösen a kezdeti időszakban – a napi időtöltés, a monotonia, a nagy távolságok, az információszegénység, a kapcsolattartás a családtagokkal és a posta hiánya, ami egyeseknél pszichológiai problémák kialakulásához vezetett.<sup>194</sup> Sérülés és baleset ellenben

---

<sup>187</sup> Varsányi Zsolt (2013): i.m. 419. o.

<sup>188</sup> Varsányi Zsolt (2013): i.m. 418. o.

<sup>189</sup> Varsányi Zsolt (2013): i.m. 417–418. o.

<sup>190</sup> Az egymás közötti, a helyi adminisztratív és rendőri szervekkel, valamint a lakossággal történő kommunikációt bonyolította, hogy az angol mellett gyakran a hollandot használták munkanyelvnek. Utóbbi alkalmazását indokolta, hogy a CIVPOL állományában számos holland is szolgált, akik anyanyelvüket használva kölcsönösen és jól megértették egymást az afrikaans nyelvet (is) beszélő dél-afrikaiakkal.

Howard (2008): i.m. 75. o.

<sup>191</sup> A választópolgárok regisztrálása során összesen mintegy 700 000 helyi lakost rögzítettek fel a választási listákra. A potenciális szavazók nagy száma mellett az összeírásnál további komoly problémákat jelentett a települések szétszórtsága a nagy kiterjedésű országban, valamint a lakosság körében tapasztalt kiugróan magas arányú írástudatlanság.

Halász Iván (2015): i.m. 51. o.

<sup>192</sup> A rendőrök igénybe vételét jól érzékeltette, hogy bizonyos időszakokban 24 órás szolgálatot adtak a lakossági regisztrációval megbízott összeíró irodákban.

Varsányi Zsolt (2013): i.m. 417.

<sup>193</sup> Az ilyen incidenseket követően a sofőrt azonnali hatállyal felmentették és visszaküldték származási országába. Szerencsére azonban egyik magyar rendőrrel sem fordult elő hasonló eset a kontingens kint tartózkodása alatt.

Varsányi Zsolt (2013): i.m. 415. o.

<sup>194</sup> A kontingens tagjai közül végül egy főt depressziós tünetei miatt haza is kellett küldeni orvosi javaslatra. Egy másik résztvevő pánikbetegséget kapott, ennek ellenére leszolgált a teljes egy éves missziót. Magyarországra való visszatérését követően tünetei elmúltak.

MNL OL KÜM Tük XIX-J-1-j. Nem országokhoz köthető tételek 1990. 91. d. ENSZ/BT/V-2/001647. sz. irat; Varsányi Zsolt (2013): i.m. 420. o.

nem következett be, az elkapott trópusi betegségeket fertőzéseket pedig az orvosi személyzet sikeresen kikezelte. Összességében Stephen Fanning, a police monitorok ír származású főparancsnoka elismeréssel nyilatkozott a magyar kontingensről, azon belül is különösen az Opuwo-ban szolgálatot teljesítettekről.<sup>195</sup>

## Konklúzió

Az UNTAG misszió tizenkét hónapig tartott, amely időszak alatt maximálisan eleget tett előzetes vállalásainak. A politikai környezet megváltozásával a SWAPO emigrációba kényszerített vezetői és a menekültek többsége<sup>196</sup> visszatért hazájába 1989 végéig, az új namíbiai alkotmány 1990. február 9-én elfogadásra került, az ország függetlenségének kikiáltása pedig 1990. március 6-án megtörtént.<sup>197</sup> Az ENSZ namíbiai szerepvállalását hivatalosan az az aktus zárta le, amelynek során Ahtisaari ENSZ különmegbízott 1990. március 21-én aláírásával hitelesítette a nemzetgyűlés megválasztását. A küldetés alatt az ENSZ erők az országos viszonylatban kiugróan magas, 97,4%-os részvétellel megtartott szabad és tisztességek választások<sup>198</sup> idején érték el maximális létszámukat 1989. november 7. és 11. között, mintegy 8 000 fővel.<sup>199</sup> Közülük összesen 19-en veszítették életüket a megbízatás teljes ideje alatt.<sup>200</sup> Az UNTAG csoport egyéves namíbiai állomásoztatása 368 584 324 dollár kiadással járt<sup>201</sup>, ami az előzetesen megállapított 416 millió dolláros, szűkre szabott költségvetési keret 89%-ának felelt meg.

A namíbiai küldetés ideje alatt zajlott le Magyarországon a rendszerváltás, ami komoly befolyást gyakorolt az UNTAG eredményeinek hazai megítélésére. Habár a misszió vezetése és a terepen szolgált többi külföldi kontingens tagjai egyöntetűen méltatták a magyarok munkáját, ennek ellenére elmaradt a hazatérők és azok kint végzett tevékenységének megfelelő értékelése, illetve elismerése. A résztvevők közül így többeket – döntően az állambiztonsági szakembereket – elbocsátottak vagy nyugdíjaztak, az állományban maradtak megszerzett tapasztalatai pedig átmenetileg elhanyagolható figyelmet kaptak az idehaza akkor lezajlott politikai átrendeződési folyamat miatt.<sup>202</sup>

Az ENSZ-re ellenben olyan pozitív benyomást gyakorolt a magyar rendfenntartók szakmai professzionalitása és semlegessége<sup>203</sup>, hogy a továbbiakban rendszeres megkereséssel élt hazánk irányába a különböző békefenntartó műveletekben való részvétel ügyében. Budapest a felkéréseknek igyekezett eleget tenni, amelynek okán a Magyar Honvédség és a Magyar Rendőrség állományából delegált békefenntartók a későbbi

<sup>195</sup> MNL OL KÜM Tük XIX-J-1-j. Nem országokhoz köthető tételek 1989. 102. d. ENSZ/BT/V-27/0042/34. sz. irat

<sup>196</sup> Összesen 42 736 személy namíbiai visszatérését regisztrálták 42 különböző országból.

Wallace, Marion – Kinahan, John: *A History of Namibia. From the beginning to 1990*. New York, Columbia University Press, 2011. 306. o.

<sup>197</sup> A függetlenségi ünnepségen részt vett Javier Perez de Cuellar ENSZ főtitkár is.

<sup>198</sup> Halász Iván (2015): i.m. 52. o.

<sup>199</sup> A 8 000 fős csoportból 2 000-en polgári megfigyelők, 1 500-an rendőrök, 4 500-an pedig katonai személyek voltak, akik több mint 120 országból származtak. A választások után azonban az ENSZ csökkentette jelenlétét Namíbiában. A világszervezet képviselői az afrikai állam függetlenségének hivatalos deklarálásig döntően a terület igazgatását felügyelték. Utóbbi tekintetében a stabilitás és a köznyugalom fenntartása kiemelt fontossággal bírt, amiben kiemelt szerephez jutottak a misszióban szolgálatot teljesített rendőrök.

Tisovszky János: *Az ENSZ és a békefenntartás*. Budapest, Magyar ENSZ Társaság, 1997. 59. o.

<sup>200</sup> A halálos áldozatok között 11 katona, 4 rendőr, 3 nemzetközi polgári és 1 helyi polgári alkalmazott volt. Túlnyomó részük közlekedési balesetben veszítette életét a jobb oldali közlekedéshez szokott UNTAG sofőrök figyelmetlenségének köszönhetően (Namíbiában a baloldali közlekedési rend volt és van jelenleg is érvényben).

Sitkowsky (2006): i.m. 84; Tisovszky (1997): i.m. 59. o.

<sup>201</sup> Tisovszky (1997): i.m. 59. o.

<sup>202</sup> Besenyő János – Molnár Erik: ENSZ békefenntartás magyar részvétellel: Namíbia. *Seregszemle*, (2012) 1. 144. o.

<sup>203</sup> A magyar politikai vezetés az ENSZ-szel összehangban teljes pártatlanságot várt el a misszió tagjaitól a küldetés teljes ideje alatt. A kontingens tagjai ennek megfelelően mindvégig egyformán semleges viszonyultak a szembenálló felek mindegyikéhez és semmilyen kedvezményben vagy előnyben nem részesítették a szocialista tábor országaival korábban szövetséges SWAPO-t.

évtizedek során több kontinensen, nemegyszer egyidőben zajlott műveletek keretében kimagasló teljesítménnyel hajtották végre feladataikat, valamint képviselték a sajátos magyar érdekeket.

**Melléklet: Az ENSZ UNTAG missziójában tartós külszolgálatot teljesített magyarok névsora<sup>204</sup>**

A Külügyminisztériumból:

- Balogh István
- Béres András
- Bielek Péter
- Farkas Jenő
- Gál Gáspár Tamás
- Kollár János
- Kontra Ferenc
- Kőrösi Antal
- Maris Zsolt
- Petróczi Sándor
- Szabó György

A Belügyminisztériumból:

- Csák Tibor
- Disztl Antal
- Domokos István
- Gratzner József
- Gulácsi Ferenc
- Kalota Béla
- Dr. Molnár László
- Schiff György
- Somogyi Győző
- Surányi Péter
- Temesi László
- Varsányi Zsolt

---

<sup>204</sup> MNL OL KÜM Tük XIX-J-1-j. Nem országokhoz köthető tételek 1990. 91. d. ENSZ/BT/V-2/001647/1. sz. irat

## Felhasznált szakirodalom

Besenyő János – Molnár Erik: ENSZ békefenntartás magyar részvétellel: Namíbia. Seregszemle, (2012) 1. 133–144.

Boda József: A rendvédelmi békefenntartás kialakulása, fejlődése, helye és szerepe a XXI. században. Magyar nyelvű Tudományos PhD (Disszertáció) 2006.

Bombay László (szerk.): A honvédelem négy éve: 1990–1994. Budapest, Zrínyi Katonai Könyv- és Lapkiadó, 1994.

Botz László: Küldetés a békéért – Harmincöt éve ért véget a vietnámi háború. Felderítő Szemle, (2010) 2. 5–16.

Botz László: A Magyar Néphadsereg szerepvállalása a dél-vietnámi Nemzetközi Ellenőrző és Felügyelő Bizottság munkájában, 1973–1975. Rendvédelem-történeti Füzetek, (2013) 31–34. 41–46.

George, Edward: The Cuban Intervention in Angola, 1965–1991: From Che Guevara to Cuito Cuanavale. London, Cass Military Studies Series, 2005.

Halász Iván: Nemzetközi megfigyelők a választási eljárásban. In: Cserny Ákos (szerk.): Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmérettetése tárgyában. Budapest, Nemzeti Közszerzői Központ, 2015.

Howard, Lise Morjé: UN Peacekeeping in Civil Wars. Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

Isaszegi János: A globális és a regionális biztonsági környezet változásának hatásai. Debrecen, Magyar nyelvű Tudományos PhD (Disszertáció) 2011.

Kemény János – Nagy Tamás: Magyar katonák Dél-Vietnámban, 1973–1975. Budapest, HM Zrínyi Nonprofit Kft. 2020.

MacQueen Norrie: United Nations Peacekeeping in Africa since 1960. London, Routledge, 2014.

Panizza, Philipp: Conflict Resolution and the United Nations: A Leadership Crisis? The Bologna Center Journal of International Affairs, (2011), 14. 109–116.

Takács Vivien: "They Were Full of Strength, Plans and Ideas" Honvédelem, (2017) Forrás: <https://honvedelem.hu/galeriak/they-were-full-of-strength-plans-and-ideas.html>

Sitkowski, Andrzej: UN Peacekeeping: Myth and Reality. Westport, Praeger Security International, 2006.

Szűcs László: Krétától Afganisztánig. Honvédelem, (2013. november 2). Forrás: <https://honvedelem.hu/missziok/ciprus/kretatol-afganisztanig.html>

Tisovszky János: Az ENSZ és a békefenntartás. Budapest, Magyar ENSZ Társaság, 1997.

United Nations Charter: Preamble. Forrás: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/preamble>

United Nations Peacekeeping: Namibia – UNTAG. Forrás: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/untagFT.htm>

Varsányi Zsolt: Namíbia. In: Besenyő János (ed.): Magyar békefenntartók Afrikában. Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat Tudományos Tanácsa, 2013. 412-423.

Wallace, Marion – Kinahan, John: A History of Namibia. From the beginning to 1990. New York, Columbia University Press, 2011.

### **Kiadatlan források**

MNL OL Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára (Bp.)

XIX-J-1-j Külügyminisztérium. TÜK-iratok

XIX-J-1-k Külügyminisztérium. Vegyes adminisztratív iratok

## **Dr. Suha György: A nemzetközi rendészeti együttműködés a nemzetközi kapcsolatok globalizálódó kontextusában**

A nemzetközi kapcsolatok elméletében – hosszú évtizedeken át – hagyományosan az államok közötti kölcsönhatások vizsgálata állt a figyelem középpontjában. Ez a vesztfáliai modellre alapozott szemlélet a múlt század második felétől kezdve fokozatosan szélesebb horizontra került, a gondolkodás kiterjedt a politikai entitások összességére, köztük a nemzetközi szervezetek, a multinacionális vállalatok és a civil szféra határokon átívelő kapcsolataira is.

Ez a tudományág napjainkra számtalan területtel foglalkozik, tematikája magában foglalja a globális gazdaság, a szegénység elleni küzdelem, a biztonságpolitika, az éghajlatváltozás, az úrpolitika és magától értetődően a humán biztonság komplex kérdéseit is. Talán nincs is olyan területe a nemzetközi kapcsolatok elméletének, amely ne kötődne napjaink társadalmi, gazdasági kihívásaihoz, a különféle kultúrák és politikai nézetek közötti párbeszédhez.

### **Módszertani megközelítés**

A tudományos feladat tehát egyszerűen megfogalmazható: hol helyezkedik el ezen a széles, folyamatosan bővülő palettán a rendészeti együttműködés, milyen tendenciák jellemzik ezt a speciális szakterületet?

Az első kihívás már önmagában a nemzetközi kapcsolatok tudományos jellegében, az alkalmazható módszertan kiválasztásában keresendő. A témakörrel foglalkozó tudományos műhelyek megegyeznek abban, hogy a nemzetközi kapcsolatok világa túlságosan eklektikus, bizonyos értelemben speciális politikai érdekek (v.ö. kormányzati politikák) kiszolgálója, és tudományként nem képes arra, hogy objektíven jelezzon elő nemzetközi folyamatokat. Ez a kritikai szemlélet kétségbe vonja a szakterület tudományos jellegét, így az alkalmazott elemzési eszközök vonatkozásában célszerűnek tűnik a „nagyobb kép” vizsgálata, az ún. „google-perspektíva” alkalmazása.

Az analitikus értelmezés a nemzetközi kapcsolatok rendszerében két, meghatározó elmélet formájában történik. Az absztrakt értelmezések és általános feltevések egyrészt lehetnek „empirikusak” – mérhető, megfigyeléssel vagy kísérletezéssel elért tapasztalatokon alapulóak –, másrészt lehetnek „normatívak”, vagyis a társadalmi interakciók megvalósításának módjáról inkább elvekre és feltevésekre építenek. Míg az empirikus elméletek általában megpróbálják megmagyarázni a világot úgy, ahogy van, addig a normatív elméletek általában a világ egy olyan változatát igyekeznek bemutatni, aminek lennie kellene.

Visszatérve a rendőri, rendészeti együttműködés kérdéséhez, a javasolt vizsgálati módszertan az empirikus megközelítéshez áll közelebb, hiszen maga a (vesztfáliai értelemben vett) határokon történő bűnüldözői együttműködés nem feltétlenül a legújabb tendenciák része.

Történeti visszatekintésben meg kell említeni a Karl Ludwig Friedrich von Hinkeldey<sup>205</sup> berlini rendőrfőnök nevével fémjelzett, Német Államok Rendőri Uniójának kialakulását 1851-ben, vagy akár egy évvel később a Central Polizei Blatt címen kéthavonta Bécsben megjelenő kiadványt, amely segítségével az osztrák rendőrség tájékoztatta

---

<sup>205</sup> (1805-1856), porosz rendőri vezető (főigazgató), 1853-tól titkos felső kormánytanácsos. Szakmai ismertségét szigorú pártatlanságával szerezte meg, a világon elsőként Berlinben ő vezette be a rendőrök számozását.

európai partnereit – érdekes módon Oroszországot és Olaszországot leszámítva – a körözött személyekről és egyes módszertani kérdésekről.

Mindkét korai együttműködési forma alapvető célja – a viszonyosság kérdésére és a közös szakmai érdeklődésre alapozva – elsősorban az érdemi információ megosztása volt, az akkori államközi működés lassúságának és túlbürokratizált jellegének elkerülésével. Ez a stratégiai cél alapjaiban 170 évvel később sem változott, természetesen finomodott, precízebb lett, és egyre nagyobb érintetti kör számára vált nyilvánvalóvá, valamint megkerülhetetlenné a kooperáció szükségessége. Feltehető tehát a kérdés, mi változott másfél évszázad alatt?

Az egyik megállapítás éppen az érintetti kör bővülésével áll összefüggésben: a nemzetközi aktorok száma rohamosan megnőtt, ez a folyamat ma is tart, az új szereplők között egyre jelentősebbek az államközi szereplők, a nemzetközi szervezetek. A nyilvántartások szerint a nemzetközi kormányközi szervezetek száma hozzávetőlegesen 5 ezer<sup>206</sup>, de az aktív és befolyásos struktúrák száma is százas nagyságrendű.

A szuverén államok nemzetközi térben megörökölt hegemoniája a hatvanas évek végétől és az 1970-es évek elejétől megtört, mivel egyre több szereplő kapcsolódott be a nemzetközi politikai folyamatokba, növelve ezzel az interakciók számát. A 20. század utolsó három évtizedében a globalizációs folyamatok a világgazdasági struktúra átalakulását eredményezték, csökkentve ezáltal a nemzetállamok kizárólagosságát és teljes jogú, minden területre kiterjedő kormányzási képességét. Ezek a globális átalakulások megváltoztatták az addigi nemzetközi paradigmát és az alkalmazott elméleteket, különösen azt a realista gondolatmenetet, melynek alapvető feltételezése szerint a világpolitika szereplői kizárólag államokat képviselhetnek, az államok pedig öntörvényű, belső hatalomgyakorlást folytatnak, kvázi belső „anarchiarendszert” működtetnek<sup>207</sup>. A nemzetközi kapcsolatok államszemléleti megközelítése nem adott, nem adhatott adekvát válaszokat a háború és a béke alapkérdéseire, a szövetségformáló politikai kooperációkra és az együttes fellépésből adódó biztonságpolitikai, gazdasági pozíciók megteremtésére és megőrzésére.

A klasszikus veszfáliai modell nagyon pontos határt szabott a belső közbiztonság és egy állam külső biztonságának rendszere között. Ez az éles határvonal – párhuzamosan a nemzetközi bűnözés növekedésével és a globális gazdaság térnyerésével – tulajdonképpen szükségszerűen teremtette meg és fejlesztette folyamatosan a nemzetközi rendőri együttműködés intézményes rendszerét.

Számos kutató kiváltó okként tekinti még a bukott államok, kudarcállamok ('failed states') nemzetközi térben történő megjelenését is, hiszen a 20. század második felétől ezek az új, klasszikus besorolás szerint állami szereplők gyakorlatilag képtelenek a jogállami normák betartására nemhogy külföldi csoportok befolyásával szemben, hanem saját belső rendszerükben is. Ezek a szempontok szervesen kapcsolhatók a nemzetközi bűnözés határokon átnyúló jellegéhez, és a bukott államok esetén számos esetben a globális biztonságot fenyegető, gazdasági bűncselekmények és terrorcselekmények köréhez.

## Hálózatosság

A nemzetközi térben növekvő számú aktorok vizsgálata mellett a másik kutatási nézőpont az ún. hálózatosság kérdésköre.

---

<sup>206</sup> Yearbook of International Organizations (400th edition, 2012/13).

<sup>207</sup> Gerspacher-Dupont: The Nodal Structure of International Police Cooperation (In: Global Governance 13 (2007), pp. 347-364.



Ez a vizsgálati szemlélet közgazdasági eredetű, japán gyökerű, ahol az ötvenes évektől a laza, de fegyelmetten összefonódó, egymásba kapaszkodó vállalatcsoportok hálózata biztosította az ázsiai ország akkori gazdasági csodájának alapját és lényegét. Bár a hálózatossodási folyamat elsősorban a nagy multinacionális és globális vállalatokra volt jellemző, a 20. század második felétől a nemzetközi együttműködések köre is mutatta a hálózatok kialakításának fontosságát, a tudomány át is vette ezt a terminológiát<sup>208</sup>.

Rendkívül leegyszerűsítve, a hálózati morfológia lényege, hogy a hálózatot alkotó szervezetek, önálló intézmények (államok, szakpolitikai struktúrák, kormányzati szervek) egy közös platform (az érintett nemzetközi szervezet) számára információ-beszállító, kooperációs partner, finanszírozó, szolgáltató stb. funkciókat látnak el.

A hálózati tagság a kisebb, belső gondokkal küzdő partnerek (tagállamok) számára is sok előnyt jelenthet, hiszen például saját információjukért, helyben alkalmazható képességeikért (rendészeti kooperáció esetében pl. nyomozás, bizonyítékgyűjtés, speciális nyelvtudás stb.) cserébe – csatlakozva a hálózathoz – lehetőségük nyílik a nagyobb struktúra kapcsolatrendszerének, megosztott információinak használatára. Ez pedig már a multilaterális kooperáció, a nemzetközi szervezetek világa.

A hálózatossodás ugyanakkor nem csak nemzetközi politikai tér viszonylag frissen kialakult jelensége, hanem ismert és alkalmazott a szervezett bűnözés fogalomtárában is, gondoljunk csak – ha már Japánt említettük – a Jakuzá struktrájára, a szicíliai maffiára vagy a kínai bűnbandákra, a triádokra. Nemzetközi folyamatok szempontjából a hálózatossodás elsősorban biztonságpolitikai fenyegetettséget hordoz, az iszlám állam működése, a szubszaharai régió Száhel-övezetében kialakult fegyveres csoportok köre, a Boko Haram, vagy akár a dél amerikai kábítószer-kartellek köre szinte minden politikai aktor cselekvési stratégiáját érinti, legyen az akár nemzetállam, vagy regionális kormányközi szervezet.

A hálózati morfológia kérdésköre elméleti problémának látszik ugyan, de ezzel a megközelítéssel égető fontosságú gyakorlati kérdésekre kaphatunk válaszokat.

Ha a rendőri együttműködés formáit és tartalmát vizsgáljuk napjainkban, azt a kijelentést tehetjük, hogy a globális kapcsolatok rendszerében időről időre változó értelmezési hangsúlyok mellett vannak egyes vitathatatlanul meghatározó karakterisztikákkal leírható folyamatok, és ezek egyik legjobb példája a hálózatossodó rendészeti kooperáció.

A nemzeti kapcsolatok elméletében ez viszonylag új gondolkodási irány. Alapvető jellemzője, hogy a hálózatban modellezett szereplők a változó viszonyokhoz jóval könnyebben alkalmazkodnak, tevékenységük jóval hatékonyabb, mint a társadalmilag megszervezett, hierarchizált, adminisztrációs szempontból jól szabályozott szervezetek, mechanizmusok – például a jog vagy a diplomácia területén.

Milyen hálózati morfológiai elemek azonosíthatók a rendészeti együttműködésben? A multinacionális cégek világában is tetten érhető, és a globalizálódó gazdaság különféle jellemzői közül ide sorolható például a rugalmas alkalmazkodóképesség vagy az integrált adatbázisok használata, közös tudásbázisokon alapuló tudásmegosztás kérdése. Ha tehát ebből a sajátos szemszögből, a hálózati gondolkodás kutatói logikájából vizsgáljuk a nemzetközi rendőri együttműködést, akkor érdemes a két nagy szervezetet, az Interpolt és az Europolt ebből a nézőpontból elemezni.

---

<sup>208</sup> a fogalom James M. Mitchell, amerikai kutatótól származik (1973)

Korábban hivatkoztunk a nemzetközi aktorok hatalmas dinamikával növekvő csoportjára, amelyben kiemelt helyet kaptak a multilaterális struktúrák, az erőforrások egységesítésére, a közös tudás megosztására alapozott rendszerek. Ebben a megközelítésben az Interpol klasszikus példája az együttműködési kényszerből fakadó struktúra kialakulásának. Ettől lényegileg és eredettörténetben is különböző az Europol szerepe, amely alapvetően egy politikai elkötelezettségen alapuló szervezet logikáját mutatja. Nagyon leegyszerűsítve azt is kijelenthetjük, hogy a két szervezet léte a politikai együttműködés primátusa és a szakmai együttműködés fontossága közötti különbségekre világít rá, azaz míg a politikai dimenzióban, az államközi igazgatási kooperáció nem volt kielégítő a felek számára, addig a szakmai sávon, a szigorúan vett szakmai dimenzióban a rendőri szereplők egy nyelvet beszélnek, és együttműködésüket szakmai érdekek, kevésbé politikai szándékok motiválják.

A hálózati logika valójában nem egy homogén rendszert jelent, hanem intézmények és intézmények belső szervezeti egységeinek együttműködését, ez pedig értelemszerűen nem azonosítható a személyközi hálózatokkal. Ha tovább bontjuk a nemzetközi biztonsági hálózat rendszerét, akkor négy meghatározó aktor-csoportot tudunk elkülöníteni:

Az első csoportba sorolhatóak a nemzetközi szervezeti aktorok, akiknek a feladata és felelőssége az államközi együttműködések megvalósítása, a második csoporthoz a nemzeti szintű politikai döntéshozók és végrehajtók tartoznak, mindazok, akik helyi és nemzetközi szinten valamilyen módon kötődnek a biztonság, bűnüldözés kérdéséhez. A harmadik csoport azon rendőri szereplők köre, akik az állam végrehajtó hatalmát megtestesítve, az állam képviselőiként járnak el. A negyedik csoport a magánbiztonsági szolgáltatók köre. Ez utóbbi aktor-csoport széles értelemben vett halmaz, ide tartoznak adott esetben a nemzetközi biztonsági cégeken túl, a biztonságpolitikában alkalmazott katonai szereplőkön (zsoldosokon) át, egészen az egyes szektorokban specializált biztonsági képességet nyújtó cégek is. Példaként említhető az orosz állami kötődésű Wagner csoport<sup>209</sup>, de ide sorolhatóak például a nemzetközi kalóztámadások ellen specializálódott szakcégek, vagy az érzékeny adatbázis-kezelő vállalkozások köre is.

Itt említést tenni arról, hogy a határokon átnyúló rendészeti együttműködés már a kezdetekben a mai fogalmaink szerinti hálózatosodás jeleit mutatta, hiszen az állam iránti bizalom hiánya okán már a magánszektor képviselői is helyet és teret kaptak ezekben az együttműködésekben.

A szakmai szervezetek, egyesületek, magánnyomozói csoportok mindig kihasználták a határokon átnyúló szakmai együttműködés lehetőségét, elsősorban a számukra fontos területeken. 1885-ben a brit National Vigilance Association (1885) szorgalmazta a francia-brit-holland összefogást a prostitúció elleni küzdelemben, de erre a korszakra esik a tengertúlon a Pinkerton Agency megjelenése is, amely az Egyesült Államok közel húsz városában működtetett képviselőket – jóval azelőtt, hogy az FBI megalakult<sup>210</sup> volna.

A hálózati szemlélet alkalmazása abban is segíti az elemzőt, hogy a nemzetközi térben zajló rendőri együttműködés konfliktusait is mélyebb összefüggésekben mutassa be.

Némi leegyszerűsítéssel a külső kommunikáció szintjén az együttműködés fontosságának, idealizált célrendszerének mindenek felett álló retorikája néha elfedi a szereplők közötti tényleges érdekütközéseket. Ennek központi kérdése évtizedek óta

<sup>209</sup> Részletesen bemutatja Hart Endre: Az orosz katonai magánvállalatok és a Wagner Csoport szerepe, illetve működése c. cikkében (Nemzet és Biztonság 2018/2. szám)

<sup>210</sup> 1908

változatlan: a jogállamiság fenntartásában, a rend megteremtésében, a biztonság megőrzésében az állami főhatalom – szupremácia - továbbra is jelen van, ezt a vezető szerepet a nemzetközi szervezetek nem vették, nem vehették át. Ennek oka rendkívül egyszerű, a biztonság komplex megközelítése okán számos olyan, rendészeti portfólióhoz kapcsolódó tevékenységet azonosíthatunk, amelyek egyszerűen nem végezhetőek el eredményesen erős nemzetállami szándék, ha tetszik tagállami jelenlét nélkül. Ennek jó példája a vám-, az idegenrendészeti szervek együttműködése.

A rendvédelmi terület multilaterális együttműködésének két zászlóshajója, az Interpol és az Europol jövőjének stratégiai tervezése esetében az állami szuverenitás kérdései rendkívül hangsúlyossá váltak, hiszen a tagállamoknak oly módon kell tiszteletben tartaniuk egymás szuverenitását, hogy a közös munka lényegi elemei, az adatcsere, az egyes információk begyűjtésének és felhasználásának hasznossága és hatékonysága semmiképpen ne sérüljön.

A hamarosan egy évszázados múltra visszatekintő Interpol,<sup>211</sup> és a jóval fiatalabb, 1999-ben létrejött Europol<sup>212</sup> hálózati megközelítésben támogató típusú szervezet, számos olyan korláttal, amelyek eredete éppen az állami szuverenitás határaival mutat összefüggést. Éppen ezért ezek a szervezetek nem foglalkoznak a hatékonyabb rendőri együttműködés politikai szempontjaival, működésükben nincs szó jogharmonizációs kérdésekről és közös eljárási szabályozásról. A korábban jelzett csoportosítás szerint, az első csoportba tartozó aktorok az angol kifejezéssel leginkább „clearinghouse”-ként, információs brókerként viselkednek. (Ebben az értelemben érdekes a párhuzam a tevékenység jellegében sok szempontból a nemzeti titkosszolgálati szereplők hasonló tevékenységéhez, elsősorban a kockázatelemzésekben, értékelési, elemzési feladatokban, a közös adatbázisok használatából fakadó előnyök megosztásában. De ez csak funkcionális hasonlóság, a tevékenység határait a tagállami szupremácia jelöli ki.)

Az állami szereplők és a nemzetközi szereplők közötti viszonyt tehát az állami szereplők határokon belüli jogrend feletti teljes pozíciójuk megőrzésére vonatkozó politikai akaratuk és a nemzetközi szervezet létezése indokoltságának állandó feszültsége jellemzi. A nemzetközi szervezet intézményi legitimitációja, a végrehajtó hatalom nélküli mandátum, a „clearinghouse” pozíció fontosságának és megkerülhetetlenségének hangsúlyozása presztízsharcról, személyes pozíciókról és a költségvetésről is szól.

A kódolt feszültség ellenére mindkét aktor megkerülhetetlen szerepet játszik a nemzetközi rendőri együttműködésben. A politikai aktorok és kevésbé operatív működést folytató nemzetállami szereplők (például jogalkotók, diplomaták) részéről a nemzetközi információcsere iránti elkötelezettség nem vitatható. Ugyanakkor ebben az összefüggésben a tényleges alapkérdés az, hogy a politikai akaratot miként lehet működési eljárásokra, eszköztárra és ezek hétköznapi alkalmazására lefordítani. Az együttműködés ugyanis számos esetben sikertelen. Az intézményrendszerek egyedi kudarcai mögött leggyakrabban jogi, szervezeti, ideológiai, kulturális jellegű okok húzódnak meg. Ilyen például, ha a nemzeti adatbázisokban levő információ – bármilyen akár személyes, akár technikai ok miatt – nem jut el kellő gyorsasággal és megfelelő tartalommal a nemzetközi szervezet rendszeréhez.

A fennálló különbségek ellenére a nemzetközi rendészeti együttműködés szereplői felismerték, hogy a tagállami kormányok szisztematikus és pozitív elkötelezettsége nélkül a nemzetközi szervezet információs kimeneti csatornáján téves, időben inadekvát, használhatatlan eredmények származnak, ez pedig gyengíti a nemzetközi szervezeteket és értelemszerűen a tagállamoknak okoz politikai presztízsvesztést.

---

<sup>211</sup> 1923-ban alakult, jelenleg 194 tagot számláló kormányközi szervezet, [www.interpol.int](http://www.interpol.int)

<sup>212</sup> Európai Rendőrségi Hivatal, [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu)

A mandátum kérdése mellett a hálózatosodás sajátos kérdéseket is felvet. Az egyik legjobb gyakorlati példa az adatvédelem kérdése. Az Europol által alkalmazott adatvédelmi normák például jóval szigorúbbak, mint a világ más országaiban használt rendszerek, különösen igaz ez az Egyesült Államokkal történő összevetésben. Ez azt is jelenti, hogy az Europol által kezelt adatok a szervezetet egy zárt rendszerré, a hálózaton belüli hálózattá, a szakirodalomban használt kifejezéssel „erődítménnyé” (fortress) teszik.

Az Europol-t nem véletlenül nevezik „Fortress Europe”-nak, hiszen az adatok őrzőjeként privilegizált helyzetben lévő struktúrát jelent. A hálózatosodás másik mellékhatása egyúttal az, hogy egyes nemzeti aktoroknak, döntően rendőri szerveknek nem feltétlenül áll érdekében a szigorú adatkezelés, hiszen így a viszonyosság alapján az erődítményen kívüli partner (pl. az USA) sem bocsátja rendelkezésre a kért információt. Azaz, ha a szereplők globális méretekben kívánják az adatcserével kapcsolatos előnyöket élvezni, akkor vagy titkos, egyedi megállapodásokat kötnek az erődítménnyel kívüli szereplőkkel, akár helyi szintű regionális szintű együttműködések létrehozását szorgalmazzák (ilyen pl. Meuse határegyezmény vagy a Centre de coopération policière et douanière, CCPD megállapodás). A különutas alkalmazásra kiváló példa Franciaország, amely mind a hat európai szomszédjával kötött rendőrségi, csendőrségi kétoldalú együttműködést célzó megállapodást.

#### *Elkötelezettség és jövőkép: a magánszféra belépése*

A fentiekben csoportosított aktorok mindegyike elkötelezett az együttműködés irányába, és természetesen minden egyes csoportban pontosan azonosíthatóak azok a hibák, ellentmondások, gyengeségek, amelyek a közös együttműködés sikerét veszélyeztethetik. Némi felszínességgel a szakirodalom ezt általánosítva ‘kapacitáshiányként’ fogalmazza meg, de ez a fogalom azonban nem feltétlenül csak egyetlen képesség hiányát jelöli, hanem több egymásra ható tényezőt is jelenthet.

A bevezetőben említett távolabbi nézőpontból a nemzetközi rendészeti együttműködés ugyan hosszú távon sikerre van ítélve, de napjainkban számos gonddal, hiányossággal küzd. Egy viszonylag friss nemzetközi kutatás szerint a kapacitáshiány fogalommal jelzett hiányosságok megoldását a szervezetek öngyógyító mechanizmussal próbálják kezelni, ezt az angol nyelvű szakirodalom ‘informal entrepreneurship’-nek hívja, és rendészeti kontextusban igazán nincs megfelelő magyar fordítása.

A gyakorlatban ez a mechanizmus azt jelenti, hogy a nemzetközi szervezet kibővíti a mandátumát nem jogi, hanem gyakorlati értelemben, és megpróbálja befolyásolni a tagállamokat, felhívva figyelmüket a hibákra, és javaslatokat téve a megoldásra. Ez a mechanizmus nem feltétlenül népszerű a tagállamok körében, ugyanis nem jár közvetlen államközi interakcióval – informális -, és bizonyos értelemben sérti, sértheti a tagállamok érdekeit is. Kicsit konkrétabb megközelítésben: a szakdiplomataik számára közismert, hogy a bűnüldözési kontextusban komoly európai vita zajlik a háttérben, az egyik oldalon például Dánia álláspontja vált ismertté, miszerint a tagállamoknak minden dimenzióban erősítenie kellene az együttműködést, esősorban gyakorlatias, operatív feladatokra koncentrálna. Ezzel szemben például a francia álláspont szerint ez csak akkor valósítható meg, ha a nemzetközi szervezet a jelenleginél jóval komolyabb belső ellenőrző mechanizmusokat épít ki. Jelen formájában a franciák, meghatározó európai helyzetüket kihasználva, nem támogatják a gyakorlatias irányba történő átalakulást, azaz szívesebben őrzik meg a jól bevált ‘clearinghouse’ pozíciót.

A jövőkép tervezésének másik meghatározó vitaeleme, hogy a nemzetközi biztonsági együttműködés intézményi struktúrájában még ma is csak a vesztfáliai struktúra szereplői, az államok vesznek részt, a magánbiztonsági szolgáltatók nem.

Hozzájuk hasonlóan hiányoznak a hálózati morfológiából azok a gazdasági szereplők, akik az ágazatban valamilyen módon részt vesznek, akár részleges szolgáltatóként jelennek meg az adatszolgáltatásban, akár más módon jutnak szerephez a nemzetközi együttműködésben. Ilyen klasszikus példa a DynCorp, amelyik döntően nyugalmazott rendőrtisztokból álló magánvállalkozás, és az ENSZ rendőri misszióban kizárólagossággal képviseli az Egyesült Államokat. Európai példa a londoni tőzsdén jegyzett Refinitiv vállalaton belül működő World-Check üzletág, amely negyedmillió biztonsági kockázatot hordozó szereplő adatait osztotta meg a brit kormánnyal. Ehhez hasonló az időközben átalakult, amerikai ChoicePoint, amely alkalmas volt arra, hogy amerikai céggént latin-amerikai választási adatbázisokat vásároljon meg teljesen illegális módon, és ezt az Amerikai Egyesült Államok kormányának rendelkezésére bocsássa.

A jövőkép tehát igen színes, és amikor a hálózati logikában a magánszolgáltatók globális részvételére gondolunk, nem elsősorban a klasszikus rendészeti szerepet ellátó, őrző-védő vállalkozások kerülnek napirendre, hanem a speciális képességgel bíró vállalkozások, amelyek a nemzetállamok érdekköréhez kötődnek, és mint ilyenek, a tagállamok érdekeit szolgálva járulhatnak hozzá a nemzetközi rendészeti együttműködéshez.

### **Felhasznált szakirodalom**

Gerspacher-Dupont: The Nodal Structure of International Police Cooperation (In: Global Governance 13 (2007), pp. 347-364.

Hart Endre: Az orosz katonai magánvállalatok és a Wagner Csoport szerepe, illetve működése. Nemzet és Biztonság 2018/2. szám

Yearbook of International Organizations (400th edition, 2012/13)

# **Magyar Rendészettudományi Társaság**



**Budapest  
2022**