

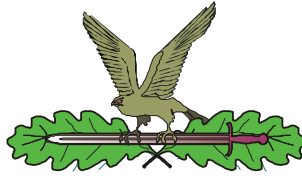
I. évfolyam 1. szám

HATÁRRENDESZETI TANULMÁNYOK

2004/1. SZÁM



BUDAPEST
- 2004 -



**A HATÁRŐRSÉG TUDOMÁNYOS TANÁCSA TUDOMÁNYOS
SZAKMAI FOLYÓIRATA**

Felelős kiadó:

SAMU ISTVÁN
határőr vezérőrnagy
Határórség rendészeti főigazgatója
Határórség Tudományos Tanácsa elnöke

Szerkesztő:

LOVAS ATTILA
határőr mk. alezredes

HU ISSN: 1786-2345

Nyomdai munkák:

Határórség Nyomda

Beköszöntő

Tisztelt Olvasó!

A tudomány, és ezen belül különösen az alap és az alkalmazott kutatások a XXI. század mozgatórugói. Hasonlóan más, az alkalmazott kutatások eredményeit felhasználó más szervezetekhez, a Határőrség sem nélkülözheti a tudományos alapokon gondolkodók, a tudomány egyes szakterületein kutatásokat végzők közreműködését. Az Európai Unió és hazánk határainak schengeni normák szerinti ellenőrzése még hangsúlyosabbá teszi a tudományos előrelátást, a szakelmélet rendszeres fejlesztését, az érintett szervek konstruktív együttműködését. A Határőrség szakmai érdeke, hogy a vezetői döntések meghozatala előtt az adott kérdésekben olyan tudományosan megalapozott elemző- és kutatómunka folyjék, amely megteremtheti az optimális szakmai döntések meghozatalának lehetőségét.

A Határőrség Tudományos Tanácsa 2004. májusi ülésén döntött arról, hogy a Tanács korábbi szakmai, tudományos folyóiratát a „Határőrségi Tanulmányok”-at megújítva, új néven és a jövőben nemzetközi azonosító számmal (International Standard Serial Number /ISSN/, Időszaki kiadványok és sorozatok nemzetközi azonosító száma) ellátva jelenteti meg.

A változtatással azt a célt tűztük ki, hogy egy olyan határőrségi kiadványt alakítsunk ki, amely hatékonyan nyújt segítséget a szervezetfejlesztéssel, a minőségbiztosítással kapcsolatos feladataink eredményes teljesítéséhez, valamint a napi munkavégzésben felhasználható gondolatok megjelentetésével elősegíti szakfeladataink ellátását.

A kiadvány megjelentetésével célunk továbbá, elősegíteni a Határőrségnél a tudásközpontú értékrend kialakítását, és elismerni-elismertetni a tudomány művelése és fejlesztése érdekében végzett tevékenységet.

Arra törekedtünk, hogy a korábbi „belterjességet” megszüntessük és kilépve a Határőrség „falai” mögül a kiadványt minél szélesebb körben eljuttassuk azok számára is akik szakmai munkájuknál fogva érdeklődést tanúsítanak, tanúsíthatnak kiadványunk iránt.

Lehetőséget kívánunk teremteni ugyanakkor a Határőrség Tudományos Tanácsával együttműködő szervek, szervezetek tudományos kutatóinak, a felsőoktatási intézmények határőr szakmai tanszékei oktatóinak és hallgatóinak, valamint a doktorandusz képzésben résztvevőknek a tudományos közéletben történő megjelenésre azzal, hogy hivatalos, a tudományos szakmai élet által elismert publikációs fórumot biztosítunk számukra. Várjuk mindazon tanulmányokat, megjelent tanulmányokhoz kapcsolódó reflexiókat, amelyek elősegítik szakmai munkánkat. Ezzel a rendvédelmi-határrendészeti tudományos közélet vitafórumává is kívánunk válni.

Úttörő szerepet vállaltunk a tekintetben is, hogy a rendvédelmi szervek tudományos tanácsai által megjelentetett hasonló orgánumok közül az elsők között látjuk el kiadványunkat nemzetközi azonosító számmal. Az ISSN számnak köszönhetően könnyebb lesz eligazodni a megjelent tanulmányok rendszerében, azok megbízható módon visszakereshetőkké válnak és a nálunk publikáló szerzők tudományos tevékenységeik során teljes értékű kiadványként hivatkozhatnak lapunkra. Mindez meggyőződésünk szerint növelni fogja a nyilvános megszólalási, publikálási kedvet is.

A fenti gondolatokkal kívánok a kiadvány olvasóinak hasznos időtöltést, szakmai és tudományos sikereket.

S A M U I S T V Á N
határőr vezérőrnagy
Határőrség Tudományos Tanácsa elnöke

TARTALOMJEGYZÉK

Beköszöntő	4. oldal
Dr. Teke András: A stratégiai gondolkodásról másképpen	5. oldal
Dr. Ritecz György: Magyarország 2004-2006-ban	26. oldal
Tájok Péter: A Határórség, mint szabálysértési hatóság	44. oldal
Dr. jur. Gulyás-Kis Zsuzsa: A Határórség rendészeti adatkezelése	58. oldal
Projektevoulúció: Projektevoulúció	65. oldal
Dr. Sallai János: Ukrajna határórizete, és a határon átnyúló magyar-uki társadalmi-gazdasági kapcsolatok	82. oldal
Heilingbrunner Klára: A szövetségi Határvédelem teljesítménymérlege	89. oldal

Dr. Teke András

A STRATÉGIAI GONDOLKODÁSRÓL MÁSKÉPPEN

Az euro-atlanti integráció során gombamód megszorodtak a stratégiák. Lassan már követni is nehéz lesz, mi mindenre készültek, készülnek stratégiák, stratégiai koncepciók, stratégiai tervek stb. A stratégiai jelzőt is alkalmazza mindenki, még olyankor is, amikor annak semmi értelme, sőt egyenesen komikus helyzetek is adódhatnak.

A **stratégia** divatos szóvá vált. Ez természetesen valamilyen hatást vált ki az emberekből, a környezetből: van, aki unja már a folyamatos stratégiázást, van, aki túlmisztifikálja, s persze van, aki kellő kritikával viszonyul hozzá.

A rendvédelmi szervek állománya hozzá szokott a hierarchikus alá- fölérendeltségi viszonyokhoz, a stratégiát más szemmel nézi, mint az átlag állampolgár. Sejtí, hogy ennek valamilyen következménye lesz, s persze nem mindegy, hogy mi és mikor következik be.

Jelen tanulmány kísérletet tesz a stratégiai eligazodás megkönnyítésére és a határőrségi „stratégiai viszonyok” értelmezésének egyértelműsítésére.

AMI A FOGALMAK MÖGÖTT VAN

A stratégia szó kettő és félezer éves múltja is visszatekintő fogalom, az ókori görögöknél már i. e. 400. körül gyakran használták, ennek írásos nyomai is vannak.

Kezdetben csak a **katonai területre** értelmezték, ezt alátámasztotta az a történelmi tény is, hogy a perzsák elleni háborúkat tudatosan vívták, nem bíztak semmit sem a véletlenre. Felismerték, hogy aki jobb céllal, a cél eléréséhez jobb stratégiával rendelkezik, a meglévő erőforrásait ennek érdekében használja fel, az esélyesebb a győzelemre (**stratos** = hadsereg; **stratégia** = hadászat, a hadjáratok és háborúk vezetésének tudománya, de jelentette a 10 főből álló katonai vezetési csoportot is; **strategos** = a hadsereg főparancsnoka; **stratéga** – sereg(rész) vezetője, hadvezér, de fortélyos, furfangos ember is).

A kínai birodalomban Szun-Ce nevéhez fűződik az első írott stratégiaelmélet (i. e. 300 körül). Ez a munka alapmű, ma is számos katonai iskola, menedzserképző kötelező vagy ajánlott tananyaga. A katonai stratégia fejlődési vonala jól követhető, a kiemelkedő stratégek (Caesar, Napoleon, Clausewitz, stb.) iskolákat teremtettek. A stratégia az **üzleti életben** a XX. század második harmadától jelenik meg különösen a II. világháborút követően. Az üzleti élet is kezdte átvenni a hadviselésben alkalmazott módszereket.

A 70-es évekre a stratégia az üzleti életben is meghonosodva kiteljesedett, s odáig jutott, hogy a katonai gondolkodásra már, mint üzleti stratégia is befolyással bír.

A két stratégiai megközelítés között vannak komoly különbségek: a **katonai stratégiára** jellemző, hogy más (előljáró) szabja meg, alapvetően az ellenség megtévesztésére szolgál, alternatív (de korlátozott) célrendszere van, a célt alapvetően fegyverrel az ellenség megsemmisítése útján éri el, az **üzleti stratégiát** menedzsment alkotja, 1-2 célt tűz ki maga elé, a célokat menetközben módosíthatja és a céljait, gazdasági eszközökkel éri el. Az ellenség helyett az ellenfél(!) fogalmat alkalmazza és értelmezi.

Az alábbiakban nézzünk meg néhány stratégiafogalmat:

„A stratégia a háború megnyeréséhez vezető csaták művészete. Cél az ellenség megsemmisítése.” (Clausewitz)

„A stratégia nem egyéb, mint a józan észnek a hadvezetésben való alkalmazása.” (Moltke)

„A stratégia azt az utat írja le, amelyet a szervezet céljai elérése érdekében követ, a szervezet környezetében észlelt fenyegetések és lehetőségek figyelembevételével. Fő meghatározói a külső környezet, a belső helyzet és az elérendő célok. A stratégia kifejezi a szervezetnek a versenyhez való alapvető viszonyulását.” (Rue 1986. 4. o.)

„A stratégia egy szervezet hosszú távon követett iránya, működési területe, amely előnyöket biztosít számára egy változó környezetben erőforrásainak kombinálásával, a piaci igények és a tulajdonosi elvárások kielégítése révén.” (Johnson 1977. 10. o.)

„A vállalati stratégia a szervezet által nyújtott termékeket és szolgáltatásokat, valamint azokat az iparágakat és piacokat fogja át, amelyekben a vállalat versenyez. A vállalatoknak minden működési területen meg kell céloznia megkülönböztető versenyelőny kifejlesztését.” (Thompson 1977. 262. o.)

A stratégia a célok, továbbá a célok eléréséhez szükséges eszközök meghatározása, egy átfogó cél és eszközrendszer, egy keret, amely a változó külső körülmények mellett, vagy azok ellenére lehetővé teszi céljaink elérését, az ehhez szükséges és alkalmas emberek, eljárások és eszközök rendelkezésére állítását és összehangolt működését.(egy változat szerző nélkül)

A stratégia egy olyan koncepció, aminek keretein belül meghatározzák előre a vállalkozás hosszú távú célkitűzéseit és ezek megvalósításához szükséges erőforrásokat, fontosabb fejlesztéseket. (egy változat szerző nélkül)

Általánosan alkalmazható fogalom: a stratégia a követendő út, a küldetés, a jövőkép és a célok elérése érdekében. Tartalmazza a szükséges tennivalókat, azokat a stratégiai döntéseket, amelyek az adott szintű sikerhez (elvárásokhoz) vezetnek.

A továbbiakban célszerű áttekinteni néhány fontos fogalmat és azok jelentését:

Stratégiaalkotás: egy kitűzött célhoz vezető alternatív utak megválasztása, értékelése, a követendő alternatíva kijelölése és részletes kidolgozása. Ez egy tevékenységi folyamat.

Stratégiai döntés: választás az alternatívák között. Döntési folyamat.

Küldetés vagy misszió: a szervezet alapvető céljának a megfogalmazása (miért létezik, mit csinál, milyen igényt elégít ki). Funkció körülhatárolása.

Jövőkép vagy vízió: azt jelöli meg, amit a szervezet el akar érni, egy kívánatos állapotot.

Célok: a küldetés és jövőkép konkrét bemutatása időskálán. A célok lehetnek időben és fontosságban eltérőek.

Stratégiai menedzsment: átfogó folyamat, amely a küldetés és jövőkép meghatározását, az elérésükhöz illeszkedő stratégiai lehetőségek megfogalmazását, a stratégiai döntést, a részletek kimunkálását, a projektek, akciók megtervezését, a megvalósítás irányítását, az értékelést foglalja magában. Fontos eleme a tevékenység környezeti illesztése.

Stratégiai tervezés: a célok, stratégiák, akciók, tervek elkészítése, az ellenőrzés megvalósítása.

Fontos, hogy a szervezet megfelelő képességekkel (kompetencia), stratégiai tudatossággal és rugalmas alkalmazkodási képességekkel rendelkezzen.

Sokféle **stratégia** létezik:

Például:

Szövetségi szinten: az EU Európai Biztonsági Stratégiája (2003)
a NATO Stratégiai Koncepciója (1999)

Állami-kormányzati szinten: a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiája (2004)
A Társadalmi Bűnmegelőzés Nemzeti Stratégiája (2003)

Ágazati szinten: Rendvédelmi Stratégia (most készül)
minisztériumok stratégiái

Testületi szinten: Szak-, illetve testületi stratégiák
funkcionális stratégiák (pl.: humán, informatikai).

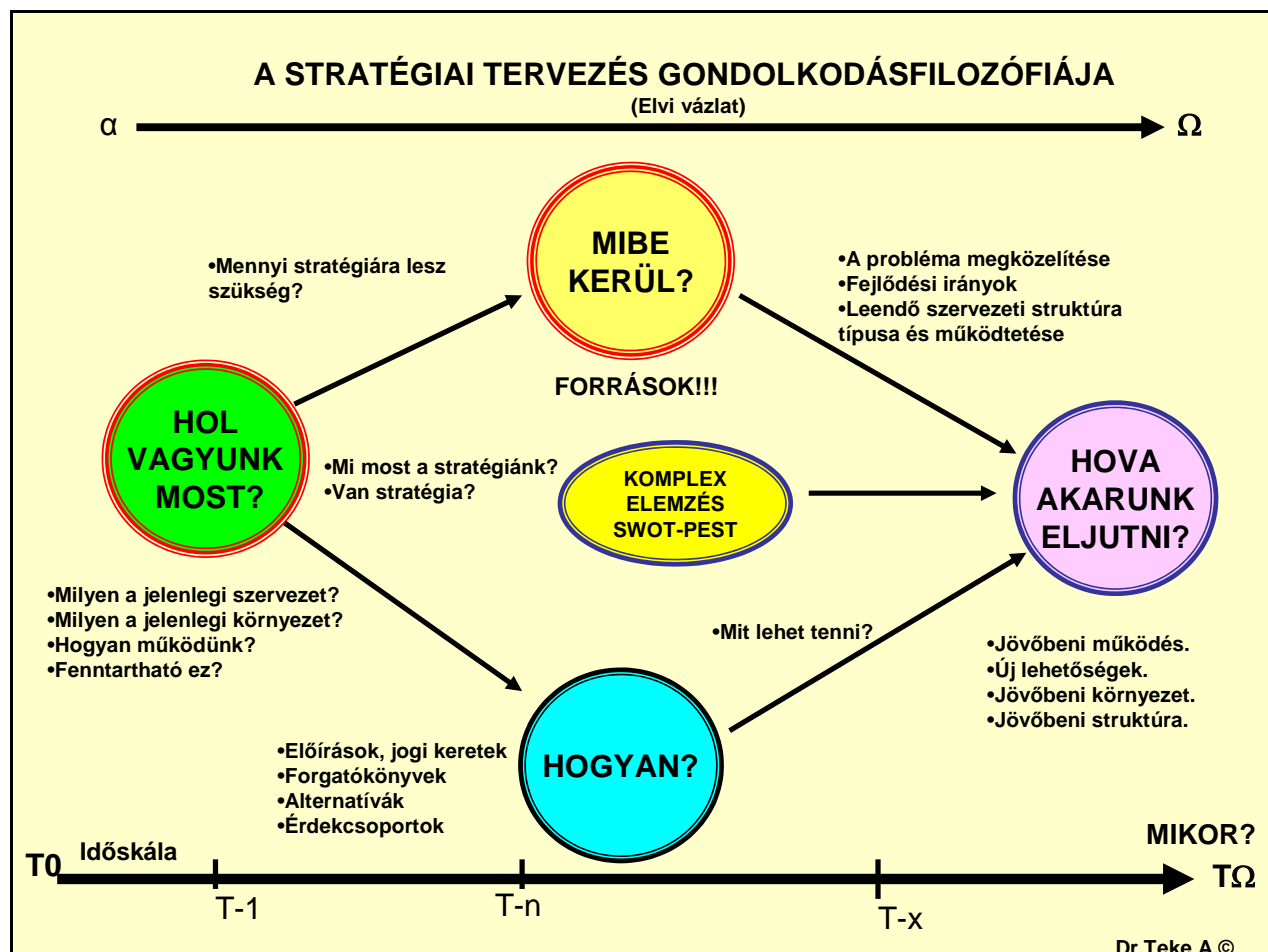
A rövid rávezető gondolatok után tekintsük át, hogy a rendvédelmi szervek vonatkozásában mit is jelent(het) a stratégiai gondolkodás?

A STRATÉGIAI GONDOLKODÁS LÉNYEGE

A stratégiai gondolkodás nem egyszerűen azt jelenti, hogy stratégiákat gyártunk. Fontos ismérve a **szemlélet**. Aki stratégiailag közelít meg egy problémát, annak feltétlenül rendszerekben, folyamatokban, összefüggésekben, a teljes szervezetre kiható következményekben és meghatározott (hosszabb) időtávlatokban kell gondolkodnia.

A **rendszerekben** való gondolkodás lényege abban fogható meg, hogy az adott problémát, kérdést önálló rendszerként, részrendszerként, esetleg elemként kezeljük, és elhelyezzük egy nagyobb rendszerben, miközben őt magát úgy vizsgáljuk, mint más, kisebb összetevők rendszerét. A rendszer nem létezik környezet nélkül, tehát vizsgálni kell a közvetlen (mikro) és tágabb (makro) környezetet is. Egyes szakértők már „nanokörnyezet”-ről is beszélnek, amely a rendszer belső környezetét jelenti.

A **folyamatok** értelmezése azt jelenti, hogy a rendszerhez hasonlóan nem szabad kiragadni egy-egy részösszetevőt, hanem a folyamatot teljes egészében (az elejétől a végéig) kell vizsgálni. Minden folyamatnak van egy kezdő és befejező szakasza, az érdemi rész e kettő között keresendő. A folyamatvizsgálat az input és output közötti különbséget elemzi. Stratégiai értelemben ez azt jelenti, hogy a „Hol vagyunk?”-hoz képest a „Hova akarunk eljutni?” szintek viszonyrendszere pozitív képet mutat-e mind mennyiségi, mind minőségi oldalról?



. számú ábra

Az **összefüggések** vizsgálata a stratégiai gondolkodás esetében olyan térkép szerepét tölti be, ahol a továbbhaladás érdekében a következő áthaladási csomópontot beazonosítjuk. Az összefüggések lehetnek egyidejűek és közvetlenek, de lehetnek időben eltérőek és közvetettek is.

A stratégiai tervezés időtávlatai következtében egyfajta **jövöbelátásra** is szükség van, mivel a jelen és a jövő történéseit kell összekapcsolni úgy, hogy a jövőt (sajnos!) nem ismerjük. A rendszerek, folyamatok és összefüggések alapján körülhatárolható az a jövőszegmens, amely a stratégia szempontjából releváns lehet.

Az **időtáv(lat)** a tervezésben nagy jelentőséggel bír. Kiszámítható, stabil körülmények között a tervezési időintervallum akár évtizedekben is mérhető, ugyanakkor bizonytalan feltételrendszerek mellett már a holnap is kétséges.

A stratégia nem a holnapnak, nem is a jövő évnek szól, legalább 3-5 évre, vagy azon túlmutatva tervezünk stratégiai szinten.

Az a tény, hogy a Pentagon 50 évre előre tervez, természetesen azt jelzi, hogy stratégia és stratégia között is van különbség.

A nagyvállalatok 25-30 évre határozzák meg a vállalat küldetését, a stratégiai célokat 3-5-10 évre jelölik ki.

Az átlagos testületi stratégiák is 3-5-10 évre készülnek, ez egybeesik a vállalkozói és termelői szféra marketingstratégiáival.

A Határország 2003-ban 5-6 évre előre tervezett, amikor elkészítette középtávú szakstratégiáját, a 2010-ig szóló stratégia kialakítása 2004. szeptemberre fejeződik be.

A stratégiákat természetesen „le kell bontani” kisebb szakaszokra, ezek a projektek vagy taktikai tervek, amelyek 0,5-1-2 évet fognak át, s akár párhuzamosan is futhatnak.

A taktikai tervek, projektek a napi életben operatív tervekben, munkatervekben, akciótervekben realizálódnak, s rendszerint 1-2 naptól 1-2 hónapig terjednek.

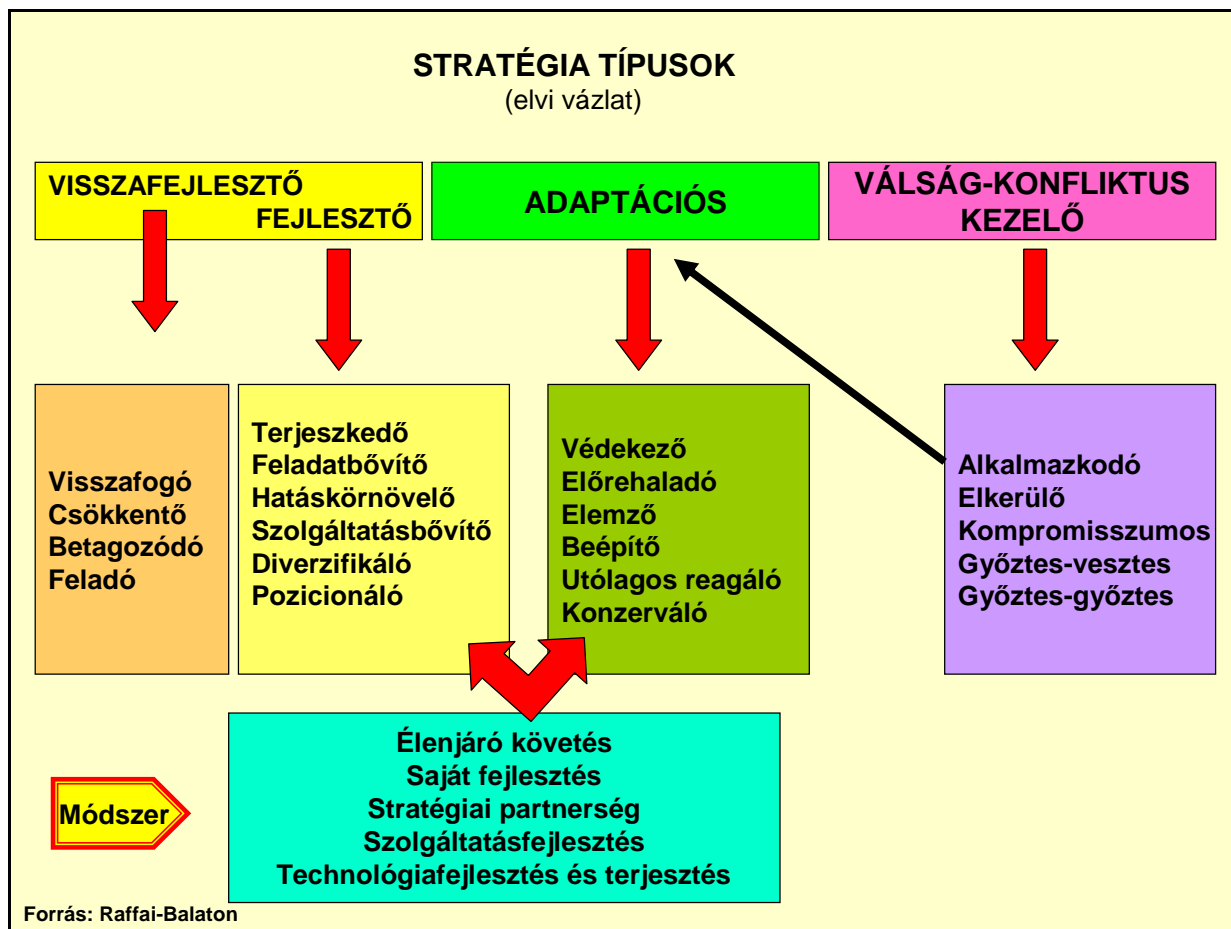
A stratégiai gondolkodást tehát meghatározza az, hogy mire, milyen mélységű, milyen időtávtalú stratégia készül. A stratégiai jelző a dolog rendszerszemléletű fontosságát jelöli meg. Más fontos a szervezetnek, más az egyénnek, vagy egy kisebb közösségnek. A fontosságot a rendszerkereteken belül, a legnagyobb rendszerhez kell mindig viszonyítani. A stratégiai gondolkodás részletes áttekintését szándékosan nem a történelmi folyamat (lásd 2.sz.ábra) bemutatásával kezdtem, de a fejlődést jól jelzi, hogy az érdekek mozgatóereje képes a gondolkodásmódot is átalakítani.



2. 2.

2. számú ábra

Az érdekek felismerése tehát meghatározó jelentőségű. S az, hogy mi az érdek, mindig az össz körülményektől függ, és döntően meghatározza, hogy **milyen stratégia** készül.



3. számú ábra

MIKOR CÉLSZERŰ ÚJ STRATÉGIÁT ALKOTNI?

A stratégiaalkotás időpontja meghatározó jelentőséggel bír. Ez azzal is szorosan összefügg, hogy csak úgy „kedvtelésből” nem szoktak stratégiát gyártani. Valamilyen ok mindig tetten érhető a stratégiakészítés motivációjaként.

Leggyakoribb eset, ha még **nincs stratégiánk**. Természetesen ez esetben sem abból kell kiindulni, hogy legyen, hanem mert a felismerés szintje(!) eljutott az igény megfogalmazásáig. Ez sajátos problémákat vet fel, mert korábbi, stratégiával kapcsolatos tapasztalatok hiányában nem ismertek a kapcsolódó folyamatok, eljárások. Ilyenkor jól jön a külső segítség.

Stratégiát alkotnak, vagy pontosítanak azok az érintettek, akik tapasztalják, hogy **új technológiák, eljárások** kerülnek a környezetben alkalmazásra. Ez a **megújulási kényszer** klasszikus esete. Ilyenkor sem az a megoldás, hogy a stratégiát átfogalmazzuk, hanem a helyzetelemzésre építve ismételt ki kell alakítani a célokat, megfogalmazni a prioritásokat és ezeket összevetni a kiindulási helyzettel. Az új technológiák új megközelítést is igényelnek, s ez elvezethet oda, hogy a stratégia szereplőit is érinti a változás, esetleg új szervezeti elemek jönnek létre. Az új technológiák megjelenése egyben a szervezet alkalmazkodóképességét is próbára teszik. Van példa arra is, hogy a kilátástalannak látszó helyzet kapcsán egyes szervezetek feladják az érvényesülésért vívott küzdelmet és integrálódnak valamely más szervezetbe. Minden vezető számára rémálom, ha azt tapasztalja, hogy a hasonló kategóriába sorolt szervezetek jelentős, akár behozhatatlan **lépéselőnyre** tettek szert. Versenyhelyzetben ez akár a vállalkozás végét is jelentheti, de államigazgatási-közigazgatási szervezetek esetében is egyfajta alkalmatlansági érzést indukálhat. E felismerés esetén a vezetők többsége azonnal a környezetet, a feltételrendszert okolja, s eszébe sem jut, hogy a meglévő stratégiát felül kellene vizsgálni, vagy ha még nem rendelkezik stratégiával, ideje lenne egyet alkotni. Rendszerint a nem körültekintő elemzések vezetnek téves prognózisokhoz, de ennek az alapja lehet egy elhibázott stratégiai partnerség is.

Az előbbihez kapcsolódik a **stratégiai helyzet- és környezetváltozás**. Minden stratégia a múltra építve, a jelenből kiindulva a jövőnek szól. A jövő prognosztizálása pedig további problémákat vet fel.

Milyen lesz a jövő? Szellemes megközelítés az, hogy a jövőt magunk építjük. Legyen ez a teremtett jövő. De mi van a „konstans jövővel”, ami nem módosul, vagy a „hanyagolt jövővel”, amely a jelen gyökeres átalakulását jelzi, vagy az „elhaló jövővel”, amely a jelenlegi folyamatok megszűnését jelenti?

Ez elméleti fejtegetésnek tűnhet, pedig nagy jelentősége van annak, hogy melyik jövőre építjük a stratégiát. A kockázatot az jelenti, hogy a stratégiaalkotás időszakában ezen jövősíkok még nem határolhatók be egyértelműen. A helyzetváltozást maga a szervezet is előidézheti, ha nem a szerves fejlődésre alapoz. A minőségi és mennyiségi fejlesztések pillanatnyi pozitív hatása azonnal visszahúzó erővé változik, ha nincsenek meg a működtetés, szintentartás és a további fejlesztés feltételei, vagy ha a fejlesztési folyamat nem illeszkedik a meglévő eljárás-technológiához, valamint a szervezeti kultúrának nem válik szerves részévé.

A környezetváltozást mikro- és makro szinten is kell vizsgálni, s ebben fontos szerepet játszik a saját szervezeti struktúra, az egyének megítélése is (nanoszint).

A militáns strukturális és tevékenységi elemek továbbélése mellett sok újszerű módszer is meghonosodott, de ezekhez nem mindig társul megfelelő gondolkodás-filozófiai váltás (irónikusan megközelítve a kérdést, ezt akár úgy is felfoghatjuk, hogy az ütfefűró a szög falba verésének modern eszköze!).

A környezeti változás részét jelenti a **költségvetés negatív** alakulása, de speciális helyzete miatt külön is célszerű vizsgálni.

A rendvédelmi szervekről sajnos el lehet mondani, hogy hagyományosan alulfinanszírozottak. Ennek csak egyik alapja a bázisszemléletű költségvetés. Az igazi ok az állam működési költségeinek megszorításában keresendő. Ez egy paradox helyzet, mert akiktől elvárják a biztonság garantálását, azokat nem finanszírozzák az elvárásoknak megfelelően.

A költségvetési gondok a megkezdett fejlesztésekre is károsan hatnak. Emiatt gyakran befejezetlenné válnak, sok esetben a többi fejlesztést is ellehetetlenítik. A be nem fejezett folyamat helyett egy újabb be nem fejezésre ítélt új fejlesztés csak a kudarcélmények számát gyarapítja. Minden szervezet eljut egyszer arra a szintre, amikor már minden erőfeszítése ellenére nem képes produkálni az **elvárt színvonalat**, sőt az vissza is esik. Ha ezt önmaga ismeri fel, s ez időben történik, akkor reális esély mutatkozik a helyzet normalizálódására. Ha külső felszólításra tudatosan a tény, akkor a kényszerhelyzetet még nehezíti az elvárások ultimátumszerű megjelenése is. Ez rendszerint a szervezeti összeomlást hozza magával.

Előfordul az is, hogy a fentiekkel nincs nagy probléma, csupán a **szervezet nem tudja igazán „eladni” magát**, nem kezelik megfelelő partnerként. Ennek több oka is lehet. Mindenek előtt a vezetési funkciók is a menedzsment helyzetét kell megvizsgálni. A funkcionális megközelítés választ adhat arra, hogy „mivégből” is van a szervezet. A küldetés pontos megfogalmazása és tudatosítása a „szereplési mutatókat” látványosan képes megjavítani.

A példák jelzik, hogy egyértelműen behatárolhatók azok az időpontok, helyzetek, amikor stratégiát kell alkotni, vagy a meglévőt célszerű felülvizsgálni, esetleg teljesen újat kidolgozni. **A gyakorlati szakemberek szerint a jó stratégiában már benne van a következő stratégia, csak kellő időben életre kell kelteni.**

A stratégiák esetében igaz az a tétel is, hogy a hossza út esetenként rövidebb lehet, mint a direkt megközelítés.

Ez mindig az adott helyzettől függ. Fontos ismervük a stratégiának, hogy direktek, vagy indirektek. A nyílt, egyszerű stratégiát könnyű megérteni, de ugyanúgy könnyű ellehetetleníteni is.

KI KÉSZÍT STRATÉGIAI TERVET?

Alapigazság, hogy az tervező, aki tudja, vagy úgy érzi, hogy hosszú távon szükség lehet a munkájára, órá személyesen, tehát az, aki szeretné, ha a jövőalakításnak ő is része lenne.

Fontos kitétel a távlatokban való gondolkodási képesség és igény, mert aki nem néz előre, annak nincs is igazi stratégiája.

Nézzük meg a tervezéshez való viszonyt!

Van olyan személy, szervezet is, aki **felismeri a stratégiai tervezés szükségességét, de nem foglalkozik vele komolyan**, mindenféle kifogást keres, s főleg idő és energiahiányra hivatkozik.

Valamilyen **ötlet** szintjéig mindenki eljut, de a továbblépés rendszerint elmarad. Ezek az ötletek a pillanatnyi felismerés termékei, a legtöbb esetben lényegi kérdéseket érintenek, de mindaddig megmaradnak az ötlet szintjén, míg megfelelő gondolati környezetbe nem kerülnek. Az ötletek döntő többsége nem kerül rögzítésre, s ezért nagy valószínűséggel a feledés homályába merülnek, vagy valaki mástól halljuk vissza. A rendszerszemléletű és előrelátó emberek, ezért le szokták jegyezni az ötleteiket „hátha jó lesz valamire” alapon, s az a befektetés mindig megtérül, ha rendszeresen átnézzük ezeket az ötletjegyzékeket. Az ötlet rendszerint újabb ötletet szül. (Rusztaveli S. szerint „az okos százat gondol, az ostoba egyet”.) Ezért fontos, hogy az, aki a jövőjét tervezi gondolatokat cseréljen, s ezzel a kreativitását is javítja, illetve a megoldása komplexebb lehet.

Sokan rendelkeznek tervekkel, de ezeket titkolják. Ennek több oka is lehet: még nem érkezett el az ideje, vagy nem bízik magában a tervező, vagy egyszerűen nem akarja, hogy más is tudjon róla. Rendszerint az ötletek sorsára jutnak az ilyen titkolt tervek. Ezek sok esetben hátrányt is okozhatnak a birtokosnak, mert gátolják a szabad gondolkodást, behatárolják a tervezési spektrumot.

Sok ember a **biztosra** vár. Ez rendszerint egy ígéret, vagy elvi támogatás formájában jut kifejezésre. Nem önbizalom hiányáról van szó, hanem hiányzik az a kezdő lökés, amely a dolgokat a nyugvóponttól kimozdítja. Ez összefügghet egy kiváló magatartással is, vagy a környezeti mintakövetéssel. Ingerszegény környezetben az emberek hajlamosak a könnyebb megoldást vagy a nem megoldást választani.

Hierarchikus szervezetek, vállalkozások vagy profitorientált tevékenység esetében rendszerint a **vezető, előjáró türelmetlensége** jelzi az elvárások teljesülési igényét. Ez lehet kérés, figyelmeztetés vagy sürgetés, esetleg parancs is.

A felülről vezérelt folyamatok kényszerjellege hamar megmutatkozik, ezért célszerű olyan motivációs elemeket beépíteni a figyelemfelhívásba, amelyek meggyorsítják a problémával való azonosulást. A főnöki biztatás rendszerint ötleteket jelent, s az előjáró ötleteit nem célszerű figyelmen kívül hagyni. Ez természetesen már más oldalról közelíti meg a megoldás kérdését.

Minden területen előfordul, hogy vannak olyan személyek (vezetők is), akik úgy érzik, hogy minden a **fejükben van**, ezért nem írják le a terveiket, ötleteiket. Nem meglepő, ha az e kategóriába tartozók sokszor improvizatív jelleggel rukkolnak elő az ötleteikkel. Ez komolyan megnehezíti a környezet és a beosztottak helyzetét, s abba a kategóriába tartozik, mintha valaki egy ideig titkolná a tervet. Ha el is mondja, az nem olyan hatású, mint az írott terv, vagy stratégia.

A gondolatsort folytatva eljutunk az olyan tervező típushoz, aki kivár, s **felfelé mutogat**, hogy ott már létezik a stratégia, csak őhöz még nem jutott el, mi több őt akadályozzák a tervezésben! Ez a magyarázkodó magatartás összefügg az önállóság és felelősségvállalás kérdésével. A kiváló és hivatkozó hozzáállásból származó tervek rendszerint szolgálai másolatait a felsőbb szintű elképzeléseknek, s túlélési vonásaikat nem is rejtik véka alá!

Sok **ösztönös tervező** is létezik, anélkül, hogy tisztában lenne azzal, hogy mi a stratégia, milyen elvei vannak a tervezésnek. Ezek a tervek általában eredetiek, lényeglátóak, de bizonyos dolgok figyelmen kívül hagyása miatt téves távlatokat is megcélznak, lényegtelen problémákkal foglalkoznak. Ebben az esetben a vállalkozói szellemet célszerű támogatni és megfelelő módszerbeli segítség mellett ösztönözni az illetőt.

A szabályok, elvek és módszerek ismerete és merev kezelése egyben korlátok is lehetnek a tervező számára!

Akinek álmai vannak, az az álmait valóra akarja váltani. A valóraváltás útja a tervezéssel kezdődik. Aki tervez, az tenni akar valamit. Aki tenni akar valamit, az szükségét érzi annak, hogy része legyen a folyamatoknak. A folyamatokból való kimaradás a versenyhelyzetben a vesztes szerepének felvállalását is jelenti.

HOGYAN ÁLLJUNK A STRATÉGIAI TERVHEZ?

Először is tudatosítani kell, hogy a stratégiai terv nem egy misztifikált valami, hanem egy írott dokumentum, amely a szervezet és az egyén fejlődésének hosszútávú irányvonalát határozza meg.

Fontos, hogy jó kérdéseket tegyünk fel!

Tamási Áron szerint „Azért vagyunk a világon, hogy valahol otthon legyünk benne.” Ez lehet az alapkérdés a kiinduláshoz: miért létezik a szervezet, mi a dolga az egyénnek?

A rendeltetés megítéléséhez elkerülhetetlen a **funkció** pontosítása. A funkció kereteinek túllépése az eredeti rendeltetést más színbe helyezi. Ha már választ kapunk arra, hogy miért létezik, miért hozták létre, akkor következik a kérdésfelvetés: Mit csinál most? Azt, amiért létezik, vagy valami mást?

A rendvédelmi szervezetek tevékenységét jogszabályok határozzák meg, de fontos megvizsgálni a szervezeti kultúrához kapcsolódó egyéb „örökségeket” is. Amit most végez, ahhoz adottak-e a feltételek? Ha igen, meddig, ha nem, akkor mit lehet tenni? A jelen mellett fontos a jövő is: merre tart a szervezet? A végcél nem mindig körvonalazódik tisztán, sőt gyakran az út sem világos, de az **irányvonal** megfogalmazható. Az már izgalmasabb

kérdés, hogy hogyan jut el a célhoz? A cél megfogalmazása nehézséget okozhat, ezért próbálkozzunk a **jövőképpel**. Le kell írni a kívánt állapotot, ezt amit el szeretnénk élni. Ezt történhet egzakt módon, de lehet viszonyítva is. Mondhatjuk, hogy az adott szervezet bizonyos mutatókat teljesít, de mondhatjuk, hogy adott időre a hasonló európai szervezetek élvonalába fog tartozni.

A stratégiai tervezés rendszerint olyan pozitív gondolatokra épül, amelyek az előbbre jutást célozzák meg. Az egyértelmű és folyamatos növekedés szimpatikus dolog, de kérdés, hogy a fejlődési ütem fenntartásához van-e elegendő lendület, tartalék és kitartás? Tehát amikor azt a kérdést tesszük fel, hogy „**Növekedjünk?**”, akkor meg kell vizsgálni a feltételeket is. Ebből következik, hogy olyan típusú stratégiát fogunk választani, amely reális kereteket szab.

Vannak divatos trendek. A szervezetek, az egyének hajlamosak ezeket követni, elfeledkezve a sajátosságok vizsgálatáról.

Fel kell tenni azt a kérdést is, hogy „**Milyen mintát kövessünk?**”. A mintakövetés az egyén életében meghatározó, de a szervezetekre is jellemző. Ha valakinek sikerül a terveit valóra váltani, az nem jelenti azt, hogy az általános érvényű lehet. A „menedzserpiacon” jobbnál jobb, kedvezőbbnél kedvezőbb megoldást kínálnak, s mindenki a sajátját tartja a legjobbnak. Ezt óvatosan kezeljük, mert a megoldáskínálat is üzletté vált!

A stratégiai kérdések közül kulcsfontosságú a már említett **célmeghatározás**. A cél realizálása érdekében ismerni kell a saját képességeket. Aki nem tud átugrani másfél méternél magasabb akadályt, az ne állítsa kétféle méterre a mércét, de megfelelő gyakorlással a százhetven centiméter más reálisnak tűnik. De ehhez ismerni kell az időzítés elveit is! Ha „alacsony” célt tűzünk ki magunk elé, akkor a környezet könnyen túlszárnyalhat bennünket.

A célokhoz az álom és realitás érintkezési pontján kell elhelyezkedniük. Az sem mellékes kérdés, hogy jó **irányba megyünk-e vagy mást kellene megcélozni?** A számítógépek korában a mechanikus szemlélet nem biztos, hogy célravezető, ezért a fejlődési irányokat – összevetve a mintakövetés csapdáival – helyesen kell kijelölni. Az álmok után térjünk vissza a valóságba. A legjobb elképzelés is elképzelés marad, ha a megvalósításhoz nincs meg a fedezet.

A fedezet megléte esetén a mértéket is tisztázni kell **Elég lesz?** A fejlesztés nagy kérdése a **profilbővítés** megcélozása. Az nyilvánvaló, hogy minél több lábon áll egy szervezet (egyén), akkor annál biztosabb a jövője. A profilbővítés alatt lehet feladattöbbitést is érteni, viszont ennek megvan az a veszélye, hogy megfelelő hatáskör híján az alkalmasság hamar megbizonyosodik.

Végül néhány praktikus javaslat a tervezéshez!

A stratégiai tervezést soha ne kezdjük a feladatokkal! Ez alaposan félreviszi a tervezési folyamatot, ugyanis a feladatterv nem azonos a stratégiai tervvel!

Minden tervezés esetében elvárás a konkrétság. Konkrét legyen egy stratégia vagy sem? Annyira konkrét, hogy egyértelműen mutassa be a kitűzött állapotot és a hozzávezető utat, de legyen rugalmas is, hogy az esetleges zavaró tényezőket -időközben- kezelni lehessen. A **realitás** nélkül a tervezés fikció marad. A realitást alapos helyzetértékeléssel lehet biztosítani. Ugyanakkor tisztázandó, hogy a jelen helyzetértékelése évek múlva helytálló lesz-e, illetve ma helyesen prognosztizáltuk-e a 3-5 év múlva várható dolgokat? A reális megközelítés a konkrétsággal szoros kapcsolatban van.

Milyen **határidőket** tűzünk ki? Természetesen lenni kell egy fix határnak, amire a kitűzött állapotot meg akarjuk valósítani, de rugalmasan kell kezelni a részfeladatok határidejét, s biztosítani célszerű a menet közbeni korrekciót.

A stratégia **megalapozottsága** állandó probléma. Ez összefügg azzal is, hogy milyen indíttatásból készült a stratégia? Ami ma helytálló, az nem biztos, hogy évek múlva is így lesz, ezért minél alaposabban kell az értékeléseket, prognózisokat előkészíteni.

Örök probléma a **mérhetőség**: vannak olyan nézetek, amelyek szerint minden mérhető. De mi van például a rendvédelmi szervek esetében a komplex biztonsággal, az objektív vagy szubjektív biztonsággal? Ha egy rendvédelmi szerv azt tervezi, hogy például 5 év múlva 30 %-kal növeli a biztonságot, akkor ezt nehéz kezelni, de ugyanúgy dilemmát okoz, ha csak annyit jelöl meg, hogy erősíti a biztonságot.

Az elvárások mellett a tervezőkben megjelennek bizonyos **félelmek** is, amelyek törvényszerűen tetten érhetők.

Az első helyre tartozik a változásoktól való félelem. Ha előre akarunk lépni, akkor a változás elkerülhetetlen.

A változások új szervezeti és működési elemek létrejöttét, a régi struktúra átalakulását, leépülését, esetleg megszűnését eredményezhetik.

Mivel járnak a változások? Mindenekelőtt átalakulnak a szervezet lényeges jellemzői, a tevékenységi struktúra, a folyamatok, az alkalmazott eljárás-technológiák, a teljes szervezeti hierarchia belső tartalma és megjelenése, a szervezeti kultúra, magatartási normák.

De egyúttal hozzá kell tenni a változtatás lényegét is, ami nem más, mint a szervezeti hatékonyság növelése, a speciális képességekre alapozott önállósági létjogosultság, a versenyképesség, a versenyelőny biztosítása.

A félelem sok esetben nem is a változásokra vetődik ki, hanem a **számon kérhetőségre**.

Ez pedig szorosan összekapcsolódik a **felelősséggel**. A felelősség etikai kérdést is felvet, mert mondhatja egy vezető, hogy 5-10 év múlva ő már nyugállományba vonul, tehát nem zavarja, hogy akkor mi lesz, ugyanakkor itt társítani kell a következményekért való felelősséget is.

A félelem okának másik megközelítése a kilátástalanságban is keresendő. Az időnként felröppenő rémhírek, a gyakran emlegetett téves információk, politikai szimpátia vagy unszimpátiakeltés a **kilátástalanság** érzését növeli. A kezdetben távolinak tűnő **határidők** hamar túl közelinek fognak tűnni. Az emberek hajlamosak a legkisebb ellenállás irányába elmozdulni, s nosztalgikus képek élnek a „régii szép idők” iránt. Az esetek többségében azok a régi szép idők egyfajta legendák, mert a tervezők azt nem élték meg, vagy csak részfolyamatokat (azt is áttételesen!) ismernek.

A félelmet fokozza a **források** időben megszerzésének bizonytalansága is. A félelmek csökkentésének megfelelő eszköze lehet az alapos **értékelés**. Az értékelést nemcsak a folyamat végére, hanem mentközben is tervezni célszerű. A controlling-szervezettel rendelkező testületek esetében az értékelés könnyebb lehet, mint egyéb esetben. A monitoringok már bizonyos idő elteltével megbízható képet adnak a folyamatokról.

A félelmek további csökkentését megfelelő módon a **pénzügyi tervek** kidolgozásával lehet még elérni. Fontos tudni, hogy mibe kerül az elgondolás megvalósítása, s azt, hogy a forrásokat milyen ütemben és honnan lehet (kell) előteremteni.

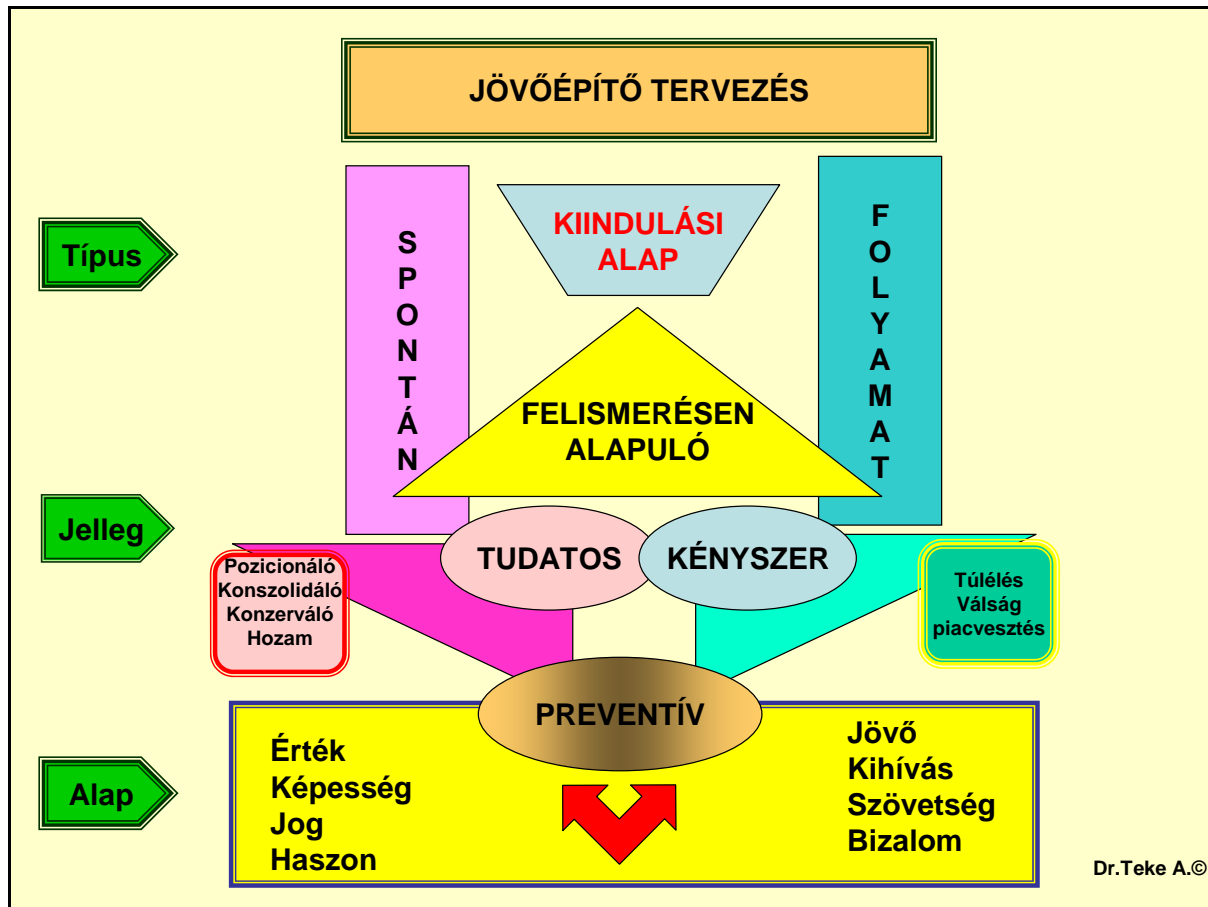
Ebből következik, hogy célszerű a forrásokra vonatkozóan **kivitelezési tervet** készíteni.

A cikk témája a stratégiai gondolkodás. A stratégiai gondolkodás ismervei mellett érdemes odafigyelni a kapcsolódási pontokra is. Ezt tudatos tervezéssel lehet biztosítani. Furcsának tűnik, de célszerű megtervezni magát a tervezést is. Mondhatnánk, hogy ez a bürokrácia csúcса! A hierarchikus szervezetek esetében nem szokatlan, hogy a tervezés menetére terv készül. Ennek oka a folyamatok összetettségében keresendő.

Mire célszerű odafigyelni? Először is a tervezési folyamat szükségességét kell indokolni. Az időskálán el kell helyezni a feladatokat és a felelősöket, a résztvevőket. Meg kell szervezni a folyamatokat és az értékelés rendjét. Mindez persze azután következik, ha már tudjuk, hogy hova szeretnénk eljutni. A túl korán elkészített tervek, feladat-felsorolás a stratégiai tervezés gátját is képezhetik.

LÉTEZIK-E EGYÉNI STRATÉGIA?

A szakirodalom általában a szervezetek stratégiáját taglalja, ez igaz mind az üzleti, mind a katonai-, rendvédelmi területekre is. Mi van az egyes emberekkel? Nekik lehet például életstratégiájuk?



4. számú ábra

Induljunk ki abból, hogy az egész életre kiható döntések egyértelműen stratégiai döntések. Vegyünk alapul egy határőr tiszthelyettest! Az 1990-es évek elején a hivatásos állományú szervezet kialakításakor, huszonevésen, érettségi nélkül (1996-ig lehetett) hivatásos állományviszonyt létesített. Idegen nyelvet nem beszélt, számítógépet nem tudott kezelni, „B” kategóriás gépjárművezetői engedélye volt, munkanélküli felesége, OTP tartozása és két kisgyereke. Döntése, hogy a Határőrséghez köti az életét, hosszú távúnak tűnt.

A kezdeti időszakban jövedelme a kategóriája (szakmunkás) átlagát meghaladta, kedvezményes munkáltatói kölcsönt vehetett igénybe, döntésének helyessége igazolást nyert. Az 1996. évi XLIII. törvény hatályba lépését követően **versenyhátrányba** került a hivatásos állományúak jelentős részével, mert érettségivel nem rendelkezett. Besorolása is elmaradt a pályakezdőktől.

Fontos döntés elé került: munka mellett esti gimnáziumba jár, s érettségit szerez, vagy megmarad a jelenlegi állapotban? Az érettségi megszerzése éveket vett igénybe, de lényegesen javított a pozícióján, előresorolták, tanfolyamot végzett és távoktatásos rendszerben zászlósi vizsgát tett.

Új technológiát vezettek be, amihez számítógép-kezelői ismeretekre lett szükség. Újabb döntési helyzet állt elő: tanulni vagy nem tanulni? A tanulást választotta, így maradhatott korábbi szolgálati helyén, ami mindenképpen fontos volt számára. Az időközi stratégiai döntése is meghozta a kívánt eredményt.

Az EU-csatlakozás előtt pár évvel több multinacionális cég keresett biztonsági őrköt jó pénzért: menni vagy maradni? Nyelveket ismerő, tapasztalt útlevelkezelőket kerestek okmányszakértőnek: tanulni vagy nem?

Másik kirendeltségen szükség van szolgálati csoportvezetőre: pályázni vagy maradni?

Látható, hogy az egyén részére a megválaszolandó kérdések ugyanolyan súllyal bírnak, mint a szervezetet érintőek, de a válasz kidolgozásában az egyén legfeljebb a „családi stratégiai menedzsmentre” támaszkodhat!

A példákat ki lehetne vetíteni természetesen a tisztai, köztisztviselői, közalkalmazotti vagy akár a szerződéses állományra is. Az életpálya tudatos áttekintése, a karrierlehetőségek taglalása mind a stratégiai előrelátás igényét fejezik ki.

Az aktív időszakon túl, nyugállományban is lehet és célszerű is hosszabbtávú célokat kitűzni.

Az egyéni stratégia motiváló tényezői legtöbbször a mikrokörnyezetben keresendők. A szülők példája mintakövetésre sarkallja a gyerekeket. Ebből kiindulva a szülőknek célszerű minél magasabbra tenni maguk elé a mércét, ha azt szeretnék, hogy gyerekeik megfeleljenek a globalizálódó, gyorsan változó világ elvárásainak. A család motiváló ereje jelentős befolyást jelent. Ezt egészíti ki a baráti, ismeretségi kör, a munkahelyi környezet. (A környezet produkálhat negatív példát is!) A lakókörnyezeti hatások is lehetnek stratégiai jelentőségűek. Családalapítás, lakás vagy házépítés, vásárlás, gépkocsi vásárlás vagy csere, tanulás, vállalkozás stb. mind olyan tényezők, amelyek befolyásolják az életminőségét, a további életvitelt.

Az egyéni életben is fontos szerepet játszik a kiszámíthatóság, a biztonság. Aki nem látja biztosítottan a célok megvalósulását, az rendszerint nem tervez. A kényszerhelyzetek viszont sok esetben szokatlan megoldásokat is eredményezhetnek. Ilyenkor az egyének olyan dolgokra is vállalkoznak, amelyek egyébként szóba sem jöttek volna. Az alcímre utalva egyértelműnek tűnik, hogy az **egyéni stratégiák léte nem kérdőjelezhető meg**, sőt egy életre kihatással lehetnek. Az egyén stratégiai tervezését is meg lehet tanulni. A karrier tudatos építése, önismereti tréningek, tájékozódás, az élethosszig való tanulás mind a stratégiai szemléletet erősítik. **Az egyén stratégiája is a kitűzött célokhoz vezető utat jelzi.** Tartalmilag az életstratégia a környezeti alkalmazkodást körvonalazza.

Az életstratégiákat az alábbi csoportokba sorolhatjuk:

- életminőséget javító stratégia vagy nyereséget növelő stratégia;
- új életminőséget teremt stratégia;
- „túlélési” stratégia;
- konszolidáló vagy konzerváló stratégia;
- „önvédelmi” stratégia;
- érvényesülési stratégia;

Globalizálódó világunkban az egyén mozgástere is megnő, így a stratégiai gondolkodás új dimenziót kap. Az EU csatlakozást követően reális lehetőség nyílt az önmegmérettetésre.

Az egyéni versenysztratégiákat a mozgástér kibővülése következtében új tartalommal lehet megtölteni. Ezt elősegíti az információs társadalom lehetőségeinek tudatos kihasználása. Bármennyire furcsának tűnik, az egyéni stratégiákat is karban kell tartani, amely a teljesítmények figyelésében, a kitűzött célok teljesítmények kontrolljában, menet közbeni célhelyesítésben, új célok kitűzésében jut kifejezésre. A stratégiai célok mellett az egyénnek is vannak azonnali, közelebbi, közbeeső céljai, amelyek a stratégiai célok elérését könnyítik meg.

Ha egy szervezet tudatos stratégiaalkotásba kezd, akkor várható, hogy tagjai is tervszerűbben tekintenek előre, és kísérletet tesznek saját életük tudatos alakítása érdekében.

A szervezeti kultúra alakítása direkt módon is kihathat az életstratégiákra, s minél tovább tud kapcsolódni az egyén a szervezeti folyamatokhoz, annál erősebb a kötődése hivatásához. A kiszámítható stratégia tehát munkaerő-megtartó hatású is lehet, és indukálhatja az életstratégiák funkcionálását.

A TAKTIKAI TERVEZÉS, MINT A STRATÉGIA MEGVALÓSULÁSÁNAK FONTOS ESZKÖZE

A stratégiai gondolkodás kritériuma a folyamatok kezelése. A stratégiát le kell „bontani” kisebb, teljesíthető „adagokra”. Ezt szolgálja a taktikai tervezés, amely a stratégia gyakorlati megvalósítását biztosítja. Katonai nyelven a stratégia a háborúval foglalkozik, míg a taktika az egyes ütközetekkel, csatákkal.

A valós történések környezetében a stratégia megvalósítása függ attól a komplex és dinamikus feltételrendszerrel, amely egyben a megvalósítás közegét is jelenti. Bár a stratégia hosszabb időintervallumot fog át, sokszor előfordul, hogy kevés az idő a mérlegelésre, a szabályok alkalmazásával kivitelezett elemzésekre, fontolgatásokra. Sőt az is előfordulhat, hogy egyes szabályok döntően alkalmazhatatlanok egy-egy szituációban.

Ez természetesen nem jelenti azt, hogy rossz a stratégia, s meg kell változtatni, vagy azonnal módosítani. Célszerű ilyenkor megvizsgálni a **stratégia megvalósításához vezető utat.**

A klasszikus eljárás az, hogy a stratégiát taktikai lépések sorozatán keresztül (ezt nevezhetjük projektnek is) valósítjuk meg. Ezt szolgálja a taktikai tervezés, amely maximum 1(-2) évet foghat át. A rendvédelmi szervek esetében a fél és éves tervek, a projektek felelnek meg (általában) ennek.

A taktikai tervezés a napi tevékenység során operatív tervekben, funkcionális tervekben konkretizálódik. Ezek maximum 1-2 hónapot, de inkább csak heteket fognak át. A megalapozott stratégiaalkotás és stratégia tervezés során a váratlan helyzetek rendszerint a megvalósítás módját érintik, ezért célszerű a stratégiai tervezés során már előzetesen számításba venni a taktikai lehetőségek variációit, esetleg korlátait.

A taktikai tervezés legnagyobb veszélye a sablonosság. Ez azért reális veszély, mert a tervező team-ek meghatározott metodika alapján nagy rutinnal készítik elő a terveket, alkalmazzák az írott és íratlan szabályokat. Az egyes iskolák pedig ragaszkodnak a módszertanukhoz. A sikerorientált tevékenység nehezen hozható párhuzamba a sablonossággal, ezért a stratégia jövője szempontjából is fontos, hogy hogyan lehet ezt kiküszöbölni.

A stratégiában jól ismert közvetett és közvetlen megközelítés elvét a taktikai tervezésnél is célszerű figyelembe venni, bár az utóbbi esetében jóval kisebb a mozgástér. Számos olyan alapelv létezik, amely a tervezés hatékonyságát szolgálja! Az alábbiakban a taktikai tervezés terén lehetséges és ígéretes elvekre szeretném felhívni a figyelmet.

- ***A tevékenységi terület pontos ismerete és kihasználása***

Nem a terepről van szó, hanem arról a politikai, gazdasági és szakmai környezetről, amelyben tevékenykedni kell. A versenytársi és szövetségi kapcsolatok mellett célszerű figyelembe venni az aktív és passzív ellenzők, illetve támogatók törekvéseit is. E környezet reagál a rendvédelmi szervek kezdeményezéseire, és a leírt hatást pontosan és helyesen kell felmérni. Ez főleg az olyan kezdeményezés esetében fontos, amely érdekrendszereket is mozgásba hozhat.

- ***A tartalékok és „második lépcsős” lehetőségek biztosítása***

A gyors lefolyású események kapcsán döntő, hogy a rendvédelmi szerv milyen potenciális tartalékkal rendelkezik. A jelen költségvetési helyzetben ez nem számottevő, azonban az átcsoportosítások időbelisége meghatározó hatású lehet. Valaminek a terhére is lehet (és kell) tartalékot képezni és vizsgálni kell, hogy az új helyzetben milyen további lehetőségek állnak fenn. E másodlagos megoldásokat célszerű a taktikai tervezés első szakaszában feltárni, és mint tartalék megoldást szerepeltetni. Mindenképpen időnyereséget jelent egy gyors, frappáns megoldás, ez is elősegíti a **cselekvési szabadság** elvének érvényesítését.

- ***Egyértelmű és határozott célkitűzés***

Ahhoz, hogy egy terv úgy valósuljon meg, ahogy az a megrendelő és a kivitelező szándékában állt, az érintetteknek világosan ismerniük kell a kitűzött célt. Ez jelenti az elérendő célt és a közbeeső célokat is. A rendvédelmi szervek stratégiája egyben küldetésorientált is, ezért ennek már taktikai szinten is érvényesülni kell. A taktikai célok elérése során – azok pontos ismeretében – a különböző vezetési és megvalósító szintek részére nagyobb cselekvési szabadság is biztosítható a kivitelezés területén.

- ***Hatékony erőforrás felhasználás***

A tervezés és megvalósítás során fontos tényező, hogy a lehető legkisebb erőfelhasználásnál a lehető legnagyobb eredményt érjük el. Ez azt jelenti, hogy minden esetben annyit és akkor, úgy kell felhasználni, amennyi a kitűzött cél eléréséhez szükséges. Erre a legmegfelelőbb személyeket, eszközöket és módszereket célszerű igénybe venni. Nem szabad eleve veszteséget tervezni! Célszerű kerülni a nem megfelelő forrásfelhasználást és el kell érni, hogy a tevékenység során azok hatásai sem fizikailag, sem érzelmileg, sem pszichológiailag ne okozzanak kárt.

- ***Egységes vezetés – egységes megvalósítás***

A feladat (projekt) megvalósításáért a vezető felel, de nem egyedül! Minden résztvevő felelőssége megfogalmazható, s a felelősség szorosan összefügg a tevékenység sikerével. Egy feladat, egy vezető elv az alap, s ez igaz a részfeladatokra is. A vezető, együttműködő, alárendelt elemek vezetőinek azonos módon kell ismerniük a tennivalókat, s a megvalósítást az egységes vezetésnek kell alárendelni.

- ***Cselekvési és tervezési mobilitás***

A stratégiai célok elérése érdekében minden olyan tevékenységet, amely az oda vezető út megalapozását biztosítja, össze kell hangolni. Ez rendszerint végrehajtásra kerül, de a mozgásteret önmaga számára leszűkíti a taktikai tervezés. Mindenek előtt megalapozott információkra és a kapcsolódási pontok ismeretére van szükség és kellően kreatív munkatársakra, akik képesek felismerni a kínálkozó alkalmat. A terv a cél elérése érdekében készül, tehát alakítható és alakítandó akkor, ha az szükséges vagy előnyös.

- ***Váratlan helyzetek kezelése és kihasználása***

A versenyhelyzetben, amely bár a rendvédelmi szervek számára sajátos, fontos szerepet játszik a versenyelőny. Ez biztosítható azzal, hogy a meglepetések generálása a saját oldalon történik, és időben felfedjük a versenytárs által kialakított szituációk hatásait. Az erőfeszítések szükségessége miatt előtérbe kerülnek a partnerségi kapcsolatok, prioritásképzés, illetve ún. „ellenakciók” kezdeményezése és megvalósítása. A jól időzített meglepetések képesek időleges vagy hosszabb versenyelőnyt is teremteni.

- ***Kritikus pontok körülhatárolása***

A tervezés során előre pontosítani szükséges, melyek azok a kérdések, időszakok, amelyekben alapjaiban múlik a tervszerű megvalósítás. Ez rendszerint az erőforrásokkal, az alkalmazott módszerekkel függ össze. Ennek érdekében célszerű logisztikai szemlélettel közelíteni azokhoz a kritikus pontokhoz, amelyek a sikert befolyásolják. A kritikus pontokhoz kapcsolódnak a legfontosabb döntések, amelyeket a tervezést megrendelő hoz, illetve olyan szituációt teremt, hogy a környezetben is támogató hatású döntések szülessenek.

- ***Egyszerűség és célirányos megoldások***

A vezető által meghatározott feladatnak mindenki számára egyformán érthetőnek kell lenni. Ennek érdekében mindenki annyit tudjon, amennyi rá tartozik és azt úgy, hogy az, teljes körűen biztosítsa a részfeladatok megvalósítását. A feladatot egyszerűen, érthetően, következetesen kell megfogalmazni, hogy ezáltal az elvárt cselekvés, tevékenység is a lehető leghatékonyabb legyen. Ez függ a vezetőtől, a tervezőtől és a stratégiai célok világosságától.

- ***A cselekvési szabadság biztosítása***

A fenti alapelvek a cselekvési szabadság érdekeit szolgálják. A cselekvési szabadságot biztosíthatja a megrendelő, előljáró, amely felelősséggel párosított kompetenciákat delegál. Ez feltételezi az alacsonyabb vezetési és tevékenységi szintek kezdeményezőkézségét. De a cselekvési szabadságot segíti elő az is, ha a versenytársak és a környezet nem tudja a tervezőre vagy a kivitelezőre direkt vagy indirekt módon rákényszeríteni az akarátát. A cselekvési szabadság tehát egyfajta szellemi és fizikai erőfőlényt vagy érdemi versenyelőnyt is jelent, amely jól időzített akciókkal sikeresen kihasználható.

A fenti elvek nem elsősorban módszereket sugallnak, erre vannak különböző „iskolák”, hanem a gondolkodásmódot kívánják orientálni. A rendvédelmi vezetőktől nem idegen a „katonai munkamódszer”, ebből főként a következetesség, határozottság, egymásra épültség és a mindenoldalú biztosítás kérdésköre kapcsolódik a fentiekhez.

A taktikai terv nem egy harcászati elgondolás, vagy elhatározás, hanem egy céltudatos projekt, amely magasabb célok megvalósítása érdekében közbeeső célok elérését alapozza meg.

Sok függ tehát attól, hogy a stratégiai tervezés során milyen előrelátással történik a cselekvési sávok behatárolása, illetve felvázolása és ezek megvalósítása milyen szervesen illeszkedik a stratégiai folyamatokhoz. A stratégia jövőjét a jelenben kell megalapozni, és fokozatos megvalósítása a jövő jelené váltásával nyer igazolást.

A STRATÉGIAI TERVEZÉS KOCKÁZATAI

A stratégiaalkotás felfogható a jövő előrejelzéseként a megvalósíthatóság és kivitelezés szempontjából.

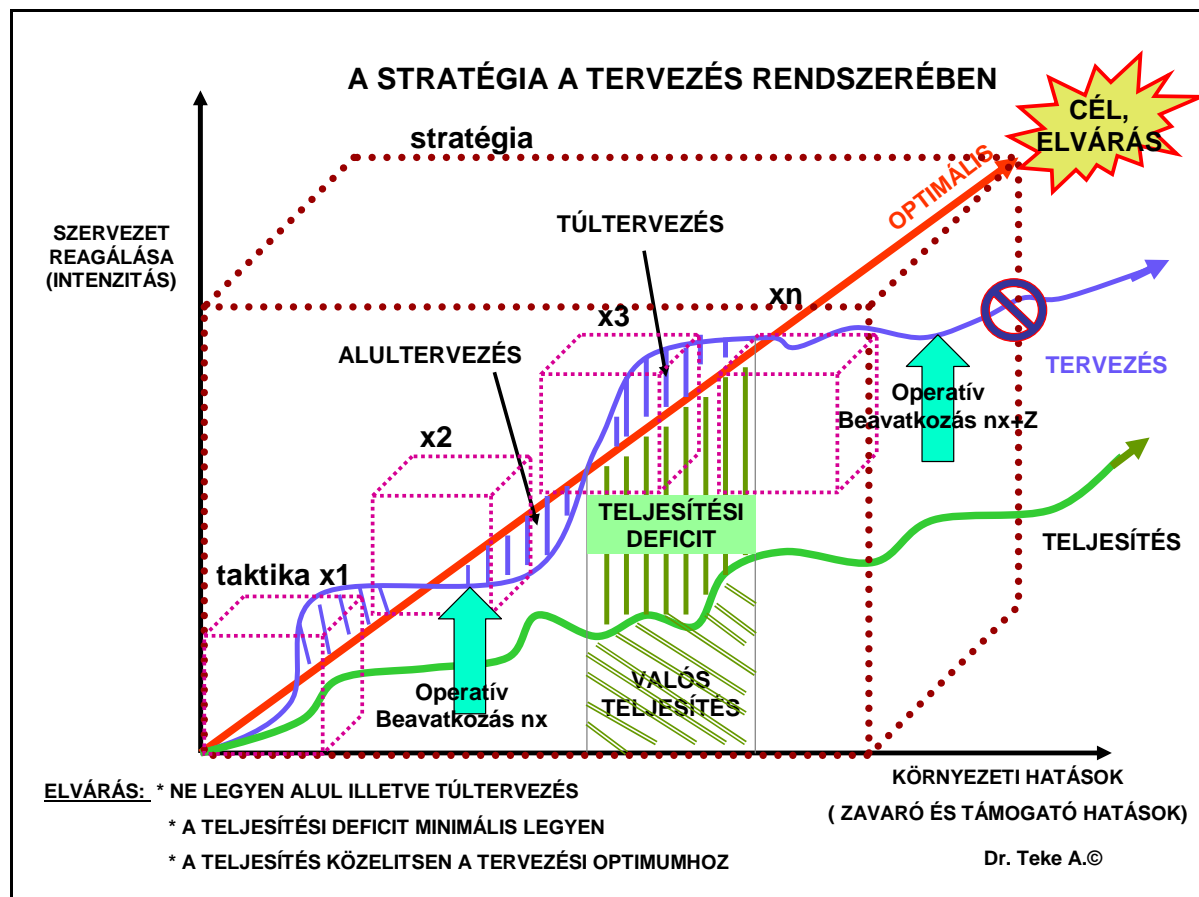
Az előrejelzést testesíti meg a potenciális lehetőségek felsorolása, a kínálkozó előnyök megragadása, a versenyelőny kihasználása és az alkalmazkodás lehetőségének megfogalmazása.).

A jövő előrejelzése önmagában is értéket képvisel, felhasználása versenyelőnyt jelent a stratégia alkotójának, illetve megrendelőjének, s mindenképpen gazdagítja a szervezeti kultúrát. Ezen túl fontos az orientáló szerepe, mert valamennyi szervezeti szinten elősegíti a tájékozódást, a „merre tovább” kérdésre adhat választ, normatív szerepe is lehet a célok megvalósításának módját és ütemezését illetően, a kommunikációs szerep az érdekegyeztetést segíti elő, a közös célok megfogalmazásán és értelmezésén keresztül. Mindemellett komoly a visszacsatolási értéke is, mert az értékelés mellett a döntések megalapozottságát is támogatja.

A tervezés során, illetve a terv megvalósításakor kiderül az adott rendszer alkalmazkodási készsége. A rugalmas rendszerek hatékonyan reagálnak a bekövetkező változásokra és közben önmaguk is képesek átalakulni. Csakhogy az átalakult rendszer már nem azonos azzal a rendszerrel, amelyre a stratégia készült, így a stratégia megváltoztatása (módosítása) is szóba jöhet. Statikus rendszerek esetében lényegesen könnyebb a tervezés, de a kitűzött céloknak is kompatibilisnek kell lenniük a rendszer (szervezet) képességeivel. Így előfordulhat, hogy alultervezett lesz a rendszer.

A stratégia gyakori módosítása a környezetből kiválthat egyfajta szkepticizmust, ami bizalmatlanságot is eredményezhet.

A tervezés megalapozottsága csökkentheti a döntések során a nagyobb tévedések lehetőségét, ezért a körültekintő, kipróbált, rendszer-kompatibilis előrejelzési módszerek felértékelődnek. Az is előfordulhat, hogy a hibás előrejelzésből eredő hátrányt a döntéshozó felelősségként a tervezőre hárítja át.



5. számú ábra

A stratégiából kerül származtatásra a taktika. Paradoxonnak tűnik, hogy a hosszabb távú kevésbé megbízható előrejelzések a hierarchikus súllyal bíró stratégiához, míg a közelebbi, megbízhatóbb előrejelzések a taktikához kötődnek. A paradox helyzet feloldását a kitűzött cél elérésének útja jelenti, amely megalapozottan előkészíthető. A kockázatok közül kiemelkedik a stratégia elkészítésében érdekelt felek viszonyrendszerének torzulása.

A stratégiát elvben az egyes számú vezető alkotja, gyakorlatban egy hierarchikus rendszerben megszokott megrendelés teljesítéséről van szó. A megrendelőnek van elképzelése, igénye, s elvárja, hogy ez teljesüljön is, s mivel ő szabja a feltételeket, a kidolgozó nem minden esetben képviseli saját véleményét, hanem azt, amit elvárnak tőle. A megrendelő felé tetszetős körítéssel tált kidolgozott anyag téves döntéseket eredményezhet. A tervezés során előfordul, hogy a valós helyzet és a terv kapcsolatrendszere sérül, azaz túlhangsúlyozásra kerülnek egyes elemek, míg mások

elhallgatásra kerülnek. Ezért célszerű egy utólagos – még a rendszer beindítása előtti – vizsgálat elrendelése nem érdekelt szolgáltató részéről. Igaz, ez költséges megoldás, de megtérül(het). Az utólagos vizsgálat elkerülhető, ha megfelelő a kidolgozó csoport összetétele, s úgynevezett „fehér agyak” is bevonásra kerülnek a tervezési folyamatba.

A kockázati tényezők között kiemelten célszerű kezelni a **források tervezését**. Az alulfinanszírozás következtében a magasabb szintű előljáró minden forrást úgy kezel, mint az általa kötelezően biztosítandó költségkeret csökkentési lehetőségét. Ebből következik az a tény, hogy a többletforrás, amely a fejlesztés alapját szolgálná, átalakul beépített tétellé, ami lehetővé teszi, hogy az egyébként tervezett keretet ezzel a pénzzel is ki lehet tölteni. Pontos költségkeret-kalkuláció esetén a költségvetés elosztási hierarchia csúcsán lévő szervezetnek automatikusan kínálkozik a fenti gyakorlat megvalósítása. Ez felveti a kérdést, hogy az éves költségvetési tervezés mellett nem lenne-e célszerű legalább 5-10 évre előre tekintve egy tervet készíteni, amelynek a tárgyévét követő évet részletesen ki lehet dolgozni és évenként egy évvel kitolni a tervezési határt. Ennek meg lenne az előnye, mert a források prioritását folyamatszerűen lehetne biztosítani, és a megkezdett beruházások befejezése is biztosított lenne, de ugyanakkor az elosztásban az elvonás is hosszú távon lehetne tervezhető. A stratégia megvalósítása során, annak lényegét érinti, ha az elérési út feltételrendszerre módosul. Egy fejlesztésre alapozott stratégia esetén az elvonások miatt a működés biztosítása kerül előtérbe, hiánygazdálkodás alakul ki.

Erősödik az egymásra utaltság, az együttgondolkodás, a szövetséges keresés igénye. A stratégiai partnerség az érdekek időleges vagy tartós találkozásának egyik megnyilvánulási formája. Alapja lehet kényszer, felismerés, előrelátás, taktikai fogás. Fokozatait tekintve a tűrés, támogatás, közös tevékenység, feladatmegosztás skálán át sokréttű lehet. A stratégiai célok elérése során az elvárások teljesítése hatékonyabb lehet egy ésszerű feladatmegosztásra alapozva. A stratégiai partnerséghez mindkét fél azonos érdekorientáltsága szükséges és lehetőleg az „erőviszonyok” keretein belül.

A stratégiai tervezés, a stratégia megvalósítása sok szubjektív elemet is hordoz. Sok múlik azon, hogy milyen a vezetők közti kapcsolat, milyen a szervezetek megítélése, egymáshoz való viszonya, milyen a szervezeti kultúra.

A stratégiai partnerség azonnal versennyé alakul át, ha bármely fél vélt, vagy valós előnyhöz jut a másik rovására, vagy csak a helyzetből adódóan. A stratégiai partnerség motiváló tényezője a források közös megszerzésének nagyobb esélye, racionális felhasználása, de lehet „egymás szemmel tartása is”. A bizonytalantól való félelem is lehet a stratégiai partnerség kiindulása.

A vezető szerepe meghatározó a stratégiai megvalósításában. Ezt főleg a megfelelő kommunikáció alapozhatja meg, mert egy stratégia rendszerint az eddigiekre alapozva, valami újat céloz meg. Az újtól az emberek általában tartanak, ami ellenállást vált ki. Az ellenállás okai sokfélék lehetnek, de leglényegesebb a bizonytalanság. A támogatók, kétkedők, bizonytalanok meggyőzhetőek, a kategorikusan „ellenállók” pedig a jogszabályi keretek közt (rend)szabályozhatóak. Minél világosabb a cél, az oda vezető út, annál kevésbé jelenik meg markánsan az ellenállás. Fontos kérdés az „új adagolásának” üteme. A fokozatosság segít leküzdeni a bizonytalanságot.

MIT KEZDHETÜNK A STRATÉGIAI GONDOLKODÁSSAL?

A stratégiák nem jogszabályok, megmásíthatatlan normák, de az időtállóságra való törekvés megjelenik mind az üzleti, mind a hatósági jogérvényesítő szférában. Ha szükséges felül kell bírálni korábbi elképzeléseinket is. Hogy hogyan? Erre nehéz receptet adni, mindenesetre példaként felhozható, hogy az üzleti szféra főleg az utóbbi időben egyre bátrabban nyúl vissza a katonai stratégia klasszikusaihoz. A katonai tevékenység jellemzője az ellenség fizikai megsemmisítése, harcképtelenné tételével fizikai hatásmechanizmusának felmorzsolása. Ez az agresszív törekvés az üzleti (ellen)felek ellehetetlenítése formájában újratermelődik.

Nem zárható ki, hogy a rendvédelmi szerveknél a szervezeti kultúrába egyre markánsabban beépülő stratégiai gondolkodás az üzleti szféra mintáit veszi át, annál is inkább, mert a szakirodalom egyenesen sugallja a fenti megoldásokat. A rendvédelmi stratégiai tervezés rendkívül adaptív, ami sikeres térnyerését segíti elő, de ugyanakkor felszínre hozza a veszélyforrásokat.

A jelen stratégiai terveinek létjogosultságát az idő dönti el, de nem célszerű azt kívárni, amíg az értékítélet bekövetkezik, a menet közbeni korrekciókat időben javasolt elvégezni. Ehhez egy controlling alapú működés jó bázis lehet, de mindenekelőtt **a fejekben kell a gondolkodásmódot átstrukturálni.**

Most még csak központi szinten készül stratégia, de rövidesen szükségesnek látszik területi szinten is bevezetni, ezt a regionális szemlélet is sugallja, de fontos, hogy a helyi szintű vezető is képes legyen a stratégiai távlatokat átlátni és stratégiai viszonyrendszerben saját magát, valamint az általa vezetett szervezeti elemet pontosan elhelyezni.

A rendvédelmi szervek funkcionális szerveinek a tevékenységét rendszerszemléletűen célszerű úgy összehangolni, hogy azok a hatékonysággal, innovációval, szervezeti kultúrára alapozott működéssel képesek legyenek rugalmasan reagálni a kihívásokra, változásokra.

A stratégiai gondolkodás akkor nyer igazán polgárjogot egy szervezet életében, ha a teljes tevékenységet áthatja és az egyének is stratégiai távlatokban képesek lesznek gondolkodni.



Felhasznált irodalom
(EXEL fájl 6 oldal elektronikus melléklet)

DR. RITECZ GYÖRGY

MAGYARORSZÁG 2004-2006-BAN

1. a schengeni követelmények teljesítésével kapcsolatos feladatok és hatások

Mindenek előtt egyértelműen tisztázni kell mit is értsünk a schengeni követelményeken, illetve milyen idő intervallumban kellett, illetve kell ezen követelmények teljesítéséhez szükséges lépéseket meg tenni.

A schengeni követelményeket az ún. **Schengen acquis** tartalmazza, mely magába foglalja a Schengeni Egyezményt, a Schengeni Végrehajtási Egyezményt, a Schengeni Végrehajtó Bizottság, illetve megszűnte óta a Miniszter Tanács ezirányú dokumentumaiban (rendelet, határozat, ajánlás, állásfoglalás) megfogalmazott követelményeket, elvárásokat. Ezen kívül ugyanilyen „kötelező érvényű” követelményként kell felfogni a csatlakozási tárgyalásokon tett magyar vállalásokat, illetve az ország monitoringozása során megfogalmazott ajánlásokat és az országvéleményekben javasolt végrehajtandó feladatokat.

A felkészülés, illetve a végrehajtás idejének meghatározása látszólag egyszerűnek tűnik, ugyanis az által, hogy az Amszterdami Szerződés¹ lényegében a Schengen Végrehajtási Egyezmény határőrizeti és a migrációkezeléssel foglalkozó részeit beemelte az ún. I. pillérbe, vagyis közösségi szintre emelte, ezáltal már EU csatlakozási követelményként is jelentkezett. Ennek megfelelően 2004. május 01-ig kell, illetve kellett volna teljesíteni valamennyi ezirányú feltételt. Ezt erősíti az a tény is, hogy az Amszterdami Szerződésben meghatározásra került, hogy a szerződés hatályba lépését (1999. május 01.) követő öt éven belül részletes szabályokat kell hozni a határellenőrzés és a migráció kezelés kérdésében, ami határidő így éppen 2004. május 01-én jár le.

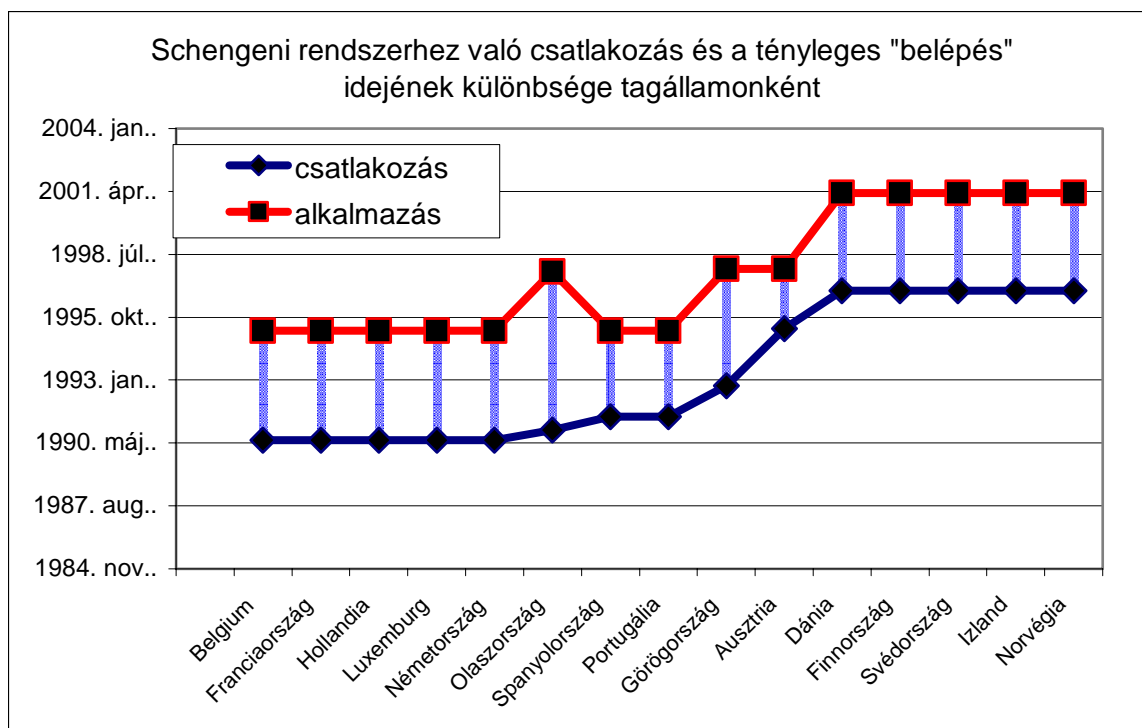
Mára tisztán látszik, hogy az időközben a témában született szabályozások sem fedik le teljesen a témaköröket, így a szabályozási folyamat tovább folytatódik. Időközben nyilvánvalóvá vált, hogy a SIS II. nem készülhet el az EU bővítés idejére, illetve nem egy csatlakozó ország nem képes teljes mértékben megfelelni a követelményeknek 2004. május elejéig, így megszületett a döntés a Schengeni 1. és 2. kategóriák felállításáról².

1. Kategória: A Schengeni Acquis azon rendelkezéseinek listája, amelyet, mint a bel- és igazságügyi együttműködés fejezetét alkotó közösségi joganyag integráns részét a csatlakozás idejére végre kell hajtani.
2. Kategória: A Schengeni Acquis rendelkezéseinek listája, melyek közvetlenül kapcsolódnak a belső határellenőrzés megszüntetéséhez, és amelyet legkésőbb a belső határforgalom ellenőrzés megszüntetésével egyidejűleg végre kell hajtani.

Lényegét tekintve a 2. kategória értelmében a SIS-hez való csatlakozás, a rendőri együttműködés teljes kiszélesítése, valamint néhány kisebb adminisztratív lépés és eljárás maradt az ún. teljes schengen csatlakozás idejére és csak ezután lehet a belső határokon a határforgalom ellenőrzést megszüntetni. Ezt rögzíti a Csatlakozási Szerződés 3. cikkelye is, vagyis azt, hogy a felkészülés meglétét egy értékelő eljárással fogja vizsgálni az Unió és ennek folyamányaként lehet a csatlakozó állam a schengen rendszernek a tagja.

¹ Amszterdami Egyezmény - CONF/4001/97

² Lényegében hasonló elvek alapján csatlakoztak a korábbi tagállamok is.



Mostani ismereteink szerint, politikai és praktikai szempontokat is figyelembe véve az ún. tömbönként való schengen csatlakozás várható, illetve elvárt az unió részéről, vagyis nem az országoként külön-külön. Ez esetünkben azt jelenti, hogy hazánknak Lengyelországgal, Csehországgal, Szlovákiával és Szlovéniával egyidőben kell(-ene) belépnünk a schengen rendszerbe. Információink szerint ezen országok köréből még Lengyelország és Szlovákia is képes 2007-ig végrehajtani a szükséges lépéseket, de viszont a SIS II. kialakítása (nem a most csatlakozó országok hibájából) csúszik, így előreláthatólag 2008 előtt a közép-európai országok nem lehetnek teljes értékű Schengen tagok.

A fentiekből kitűnik, hogy alapvetően két időpont van meg meghatározó a határőrizet kérdéskörében ez **2004. május 01.** az Európai Unióhoz való csatlakozás és **2008.** a teljes schengen csatlakozás.

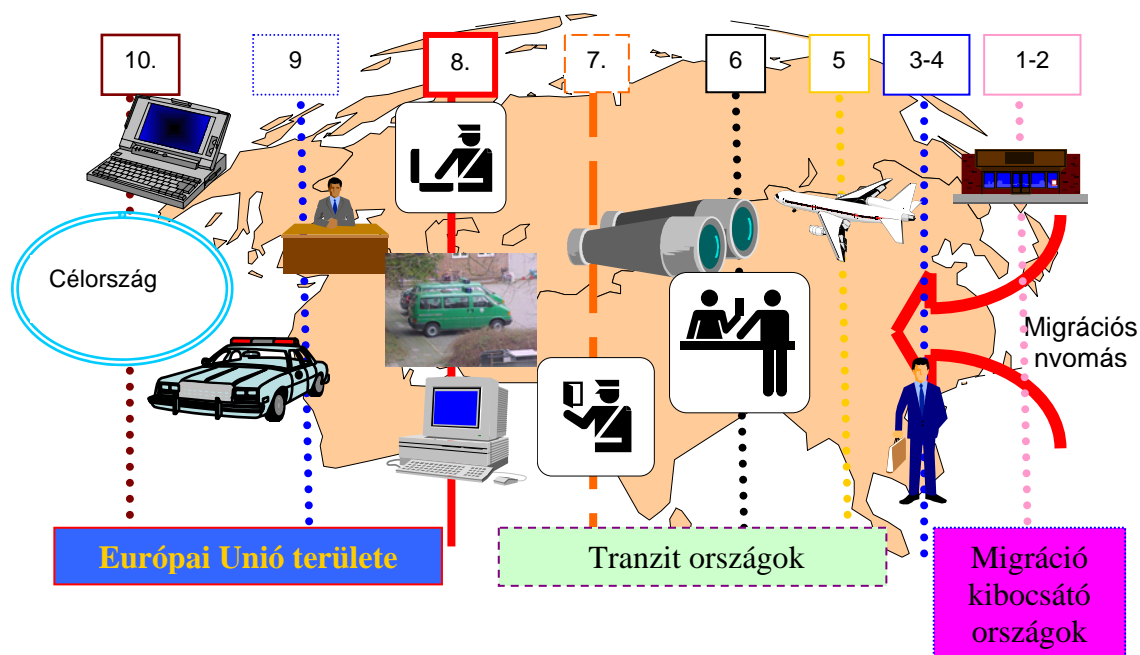
Mielőtt a csatlakozás feladataira, illetve az abból eredő problémákra rátérnénk egyértelműen rögzíteni egy-két fogalmat, mivel sajnos a leegyszerűsítések során számos félreértés és konfliktus (hibás döntés) keletkezett/keletkezhet.

A **határellenőrzés** az egyik ilyen legtöbb problémát okozó fogalom. Az EU, illetve schengen terminológia szerint ez a magyar határforgalom ellenőrzésnek felel meg és nem azonos az átfogó határőrizet, vagy a határrendészet kifejezésekkel. Ennek megfelelően a **leendő belső határokon nem a teljes ellenőrzés szűnik meg csak a határforgalom ellenőrzés** és a határok továbbra is fenn maradnak, mint az állami szuverenitás és felségterület határai, ennek megfelelően ennek ellenőrzése, felügyelete továbbra is feladatként jelentkezik.

Ügyelni kell a **migráció** kifejezésre is, mivel ez magába foglalja a **legális** – általában pozitív hatásokkal járó – és az **illegális migrációt** egyaránt, melyek viszont eltérő hatásai mellett eltérő adminisztratív és rendészeti lépéseket igényelnek.

Még egy fontos értelmezési kérdés, a **külső határok ellenőrzése, -őrizete**. Ez nem jelenti, és nem jelentheti azt, hogy kizárólag külső határok vonala (egy fizikailag szűk sáv) áll rendelkezésre az ellenőrzés végrehajtására és a biztonsági szükségletekből következő intézkedések végrehajtására, hanem egy **több lépcsős, összetett rendszert** kell (működtetni) érteni alatta, melynek egyes elemei szorosan összetartoznak, így egy-egy elem hiánya, vagy elégtelen működése képes az egész rendszer hatékonyságát jelentős mértékben csökkenteni.

A schengeni elvekkel összhangban lévő határőrizeti rendszer szűrői (vázlat)



1. Politikai, gazdasági, tájékoztató eszközök a migráció kezelésében;
2. Vízumrendszer alkalmazása;
3. Kihelyezett okmányszakértők;
4. Összekötők alkalmazása;
5. Szállító vállalatok felelőssége;
6. Tranzit államok határőrizeti rendszere;
7. Biztonságos harmadik országok;
8. Külső határok szigorú őrzete;
9. Kiegészítő intézkedések;
10. Belső határ ellenőrzése.

Meg kell jegyezni azt is, hogy jelen mű szerzője ismeretei és beosztásából adódóan nem vállalkozhat többre, mint a témakörben a határrendészeti aspektusok ismertetésére.

EU csatlakozás

Lényegében elmondható, hogy hazánk és ezen belül a Határőrség

- az Európai Unió közösségi vívmányai (acquis communautaire) átvételének Nemzeti Programjában (ANP),
- az egységes határellenőrzési rendszer megvalósításáról szóló **kormányzati koncepcióban**,
- illetve a **Schengeni Akciótervben** megfogalmazott feladatokat időarányosan végrehajtotta és ennek megfelelően hazánk a bel- és igazságügy területén zökkenőmentesen tud beilleszkedni az európai közösségbe.

A 2003 évi monitoring ellenőrzés és az országjelentés alapján kijelenthető, hogy Magyarország a határőrizet területén megfelel az ún. Schengeni 1. kategóriás követelményeknek, így ebben a vonatkozásban nincs akadálya az EU csatlakozásunknak.

Amennyiben viszont részletesebben megvizsgáljuk a kérdést már nem ennyire pozitív a kép. Nézzük külön a jogharmonizáció és az intézmény fejlesztés kérdéseit.

Jogharmonizáció

2002. január 1-jén hatályba lépett a módosított határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény és végrehajtási rendeletei, amelyek a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvénnyel megteremtődtek a korszerű határőrizeti rendszer jogi és intézményi feltételei.

Az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggő, a határok őrzetével, a határforgalom ellenőrzésével és a határátkelőhelyek egységes, valamennyi ellenőrzési formát érintő fejlesztésével kapcsolatos feladatokról és intézkedésekről szóló program alapján eddig végrehajtott feladatok teljesítéséről, valamint a 2003-2004. években fejlesztendő határátkelőhelyekről szóló előterjesztést a Kormány 2365/2002. (XII. 13.) határozatával elfogadta.

A Kormány döntése értelmében 2003-ban felmondásra kerültek a kishatárforgalomról szóló egyezmények. 2002. december 31-vel a Szlovákiával és Szerbiával, 2003. május 28-ával a Horvátországgal, július 01-el a Szlovéniával és Romániával, míg július 30-al az Ukrajnával kötött egyezmény szűnt meg.

Az ország mélységében a schengeni követelményeknek megfelelő ún. mélységi ellenőrzés (ChekNet) végrehajtása érdekében az érintett miniszterek elfogadták az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények komplex mélységi ellenőrzésének kialakítására és működtetésére vonatkozó 2/2002. BM-PM-SzCsM együttes utasítást. A rendszer 2002. június 1-től már működik, a Határőrség koordinációja mellett együtt tevékenykednek a határőr, rendőr, vám- és pénzügyőr, bevándorlási és munka-felügyeleti munkatársak.

Ukrajnával és Szerb-Montenegró államszövetséggel vízumkötelezettségről szóló egyezmény 2003. november 01-től lépett hatályba.

A bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002 évi LIV.sz. tv. 2003. április 27-i hatályba lépésével megteremtődhetett a jogszabályi alap a magyarországi bűnüldöző szervek EU, illetve Schengen konform együttműködéséhez szükséges nemzetközi megállapodások megkötéséhez, illetve annak gyakorlati megvalósításához.

34/2003. (VII.29.) BM-PM együttes rendelet született az összekötő tisztviselők kihelyezéséről, mely elősegíti, illetve egyértelműen szabályozza a hazai bűnüldöző szervek összekötő tisztjeinek delegálását.

2003 őszén létrehozásra került a teljes a „Schengeni csatlakozásra történő felkészüléshez kapcsolódó feladatok hatékony végrehajtásáról” szóló program, ennek kapcsán a szükséges szervezeti intézkedések is megszülettek. Részben ehhez kapcsolódóan megszületett a kormány 2023/2003. sz. határozata az ún. Schengen Alap felhasználásáról.

Az államhatár belső határként működő szakaszán a határőrizet, illetve a határforgalom ellenőrzés átmeneti bevezetésének feltételeiről és végrehajtásának szabályairól szóló kormányrendelet megalkotása kezdődött el 2003-ban.

EU csatlakozásig jelentkező jogszabályokat érintő feladatok:

A 2002. január 1-jén hatályba lépett új **idegenrendészeti** és módosított menekültügyi **jogszabályok** megteremtették az összhangot az elfogadásuk idején hatályos közösségi vívmányokkal. A jogszabályok gyakorlati alkalmazásából fakadó tapasztalatok, valamint a területre vonatkozó közösségi joganyag folyamatos bővülése ugyanakkor indokolják a felülvizsgálatot és – a jogharmonizációs programmal összhangban – a jogszabályok **módosítását**. Az országértékelések egyik legélesebb kritikai megjegyzései is ezt inspirálják. E feladat elvégzésére tárcaközi bizottság jött létre. A feladat ezidáig nem került végrehajtásra, pedig ezen feladat sürgető, mert EU csatlakozásunkig tiszta helyzetet kell teremteni. Az **illegális migráció** Határőrségi és a **legális migráció** Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal **egyértelmű hatáskörébe való helyezése** és az intézkedések mind egyszerűbb, szakszerűbb és költséghatékonyabb végrehajthatósága érdekében, természetesen szem előtt tartva a humanitárius szempontokat kell meg hozni a „jogkorrekciós” lépéseket. Egyúttal megkerülhetetlen a **menedékjoggal való visszaélések csökkentése**, a biztonságos harmadik országok rendszerének, EU kompatibilis kialakítása érdekébeni döntések meghozatala is.

A határőrizetről és a **Határőrségről** szóló **törvény** (és végrehajtási szabályozások) **módosítása** is szükségessé vált a hatályba lépés óta eltelt időszak tapasztalatokra tekintettel, a végrehajtandó szervezeti változások okán, valamint az Európai Unióhoz, illetve a Schengeni egyezményhez történő csatlakozás érdekében még szükséges anyagi jogi

szabályok korszerűsítése céljából, egyes részek 2004. április 30-ig, míg más részei az ún. teljes Schengen csatlakozásig tartó időszakban a tervszerinti feladata és szervezeti változásokkal összhangban.

A **bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről** szóló 2002. évi LIV. törvény **módosítása** is indokolt³ és célszerű mielőtt lezárulnának az e témában folyó, illetve tervezett nemzetközi tárgyalások, valamint szükséges lenne a törvény végrehajtására az alacsonyabb szintű szabályozást is megteremteni. (*Ismereteink szerint ez még 2002-ben meg is kezdődött, de valamilyen okból megakadt.*) Az **összekötő tisztviselők kihelyezéséről** szóló 34/2003. (VII.29) BM-PM együttes rendelet módosítása is szükségessé vált, az EU, illetve Schengen tagállamok tapasztalataira, illetve a témakört érintő dokumentumokban rögzített változásokra tekintettel. Ezen két hazai normatíva jelentősen szűkebb mozgásteret biztosít, mint az a schengeni elvek és gyakorlat megkívánná.

Az államhatár belső határként működő szakaszán a **határforgalom ellenőrzés átmeneti bevezetésének** (visszaállításának) feltételeiről és végrehajtásának szabályairól szóló kormányrendelet megalkotása még a teljes Schengen csatlakozás előtt indokolt, így nem oly mértékben sürgető feladat.

Fel kell viszont gyorsítani a **nemzetközi tárgyalásokat** a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködését, a határforgalom ellenőrzés és a határőrizetet érintő megállapodások megkötésében ebből többet még legkésőbb 2004. április 30-ig meg kellene kötni, illetve azt követően is mihamarább szükséges, hogy a megfelelő intézményfejlesztési lépések is megtörténhessenek a teljes Schengen csatlakozásig.

Az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggésben az egységes határellenőrzési rendszer megvalósításáról és a 2003-2004-ben **fejlesztendő határátkelőhelyek** meghatározásáról szóló 2365/2002. (XII. 13.) Korm. határozat, valamint a schengeni joganyag átvételéről és annak gyakorlati megvalósításáról szóló 32/2002. BM utasítás pontosítása, illetve módosítása is szükségessé válik 2004. évben.

E legutóbbi ponthoz, illetve a fentebb felsorolt feladatokhoz kapcsolódóan meg kell jegyezni, hogy a legfőbb gond abból adódik, hogy az EU és schengen csatlakozási stratégiák, tervek és ebből adódóan a szükséges döntések is 2002. december 31-i csatlakozással számoltak. Azóta a korrekciók és döntések inkább ad-hoc jellegűek, illetve döntések elodázása történik meg, vagyis **hiányzik egy egységes** stratégia, vagy középtávú és hosszú távú **koncepció a schengen csatlakozás kérdésében** melynek lépéseit megfelelő ütemezéssel tervszerűen végrehajtva zökkenőmentesen és plusz, váratlan terhek és feladatok jelentkezése nélkül végre lehetne hajtani. Ugyancsak ezzel összefüggésben érzékelhető, hogy **hiányzik a biztonság**, ezen belül is a széles értelemben vett **közbiztonság fejlesztésére vonatkozó kormányzati elképzelés** (ennek elengedhetetlen részét kell, hogy képezze a schengen rendszer hazai része), valamint a nem érzékelhető a külkapcsolatok továbbfejlesztése, a biztonság és rendvédelem témakörében a közelebbi és távolabbi térségekben megteendő lépések vonatkozásában egy kormányzati szinten összehangolt koncepció megléte.

Intézményfejlesztés

2003-ban a Határőrség megalkotta középtávú stratégiáját, mely az Unió és a Schengen csatlakozásra tekintettel meghatározta a főirányokat és feladatokat, ennek megfelelő szervezetfejlesztés is megkezdődött, a feladatok végrehajtása viszont az eredeti elgondoláshoz képest a minisztériumi döntések hiánya okán csúsztatás szenvednek.⁴

A Határőrség Országgyűlés által jóváhagyott 14 ezres létszámának elérése érdekében ütemterv szerint tervezett létszámfejlesztés csak részlegesen valósult meg (tervezett 893 fő helyett csak 153 fővel növekedett a tényleges létszám)⁵.

2003 első felében a PHARE Twinning keretében befejeződött 28 leendő összekötőtiszt és 54 határőr delegálható okmányszakértő felkészítése.

A Határőrség és a Német Szövetségi Köztársaság határőrizeti hatóságai között tervezett összekötő tisztek cseréje 2003. 04. 15-től megvalósult. A Németországba delegált határőr összekötő tiszt egyben a Szárazföldi Határok Központjában is képviseli hazánkat. 2003. december 01-től határőr összekötő tiszt dolgozik (az európai határőr) Kockázat Elemző Központban és az Ad-hoc Képzési Központban is, valamint a Légi Határok Központ munkájában is már több mint egy éve részt vesz a Határőrség szakértője.

³ Erre vonatkozó javaslatot lásd a 1. sz. mellékletben

⁴ Az időközben kiadásra került 2003/2004 BM utasítás a határőrizet korszerűsítésére, tekintettel a meghatározásra került rövid határidőkre inkább rögtönzött, gyors, rövid távú gondolkodást jelez, mint átgondolt hosszú távú stratégiai lépéseket, melyek megkerülhetetlenek a témában.

⁵ A monitoring ellenőrzés során, illetve az országértékelést követően is az Unió egyik kardinális kérdése a csatlakozási tárgyalásokon bevállalt létszám fejlesztés ütemének lelassulása, az üzemeltetési költségek mellett, amire még kiterünk.

A csatlakozási szerződés aláírásával párhuzamosan megkezdődött a tagállami működés közvetlen előkészülete, ennek részeként kialakult az ún. Interim rendszer, illetve a hazai szakértők 2003. májusától folyamatosan részt vesznek az érintett EU szakmai bizottságok munkájában.

Jelentős lépések történtek a schengeni felkészítés, a képzés terén is, elkészült a Schengeni Közös Kézikönyv magyar változata, mely beépítésre került az oktatási rendszerbe. Megkezdődött és jelenleg is folyik a felsőoktatásban alkalmazott tananyagok, szakmai, időszzerűségi, valamint európai uniós követelményeknek való megfeleltetésével összefüggésben a tankönyvek, jegyzetek, oktatási segédanyagok átdolgozása és újak kidolgozása, ezek oktatásban folyamatosan beépítésre kerülnek.

A Határőrség szervezeti átalakításával összhangban előkészítésre került és megkezdődött az új típusú kirendeltségek vezetőinek komplex felkészítése. Nemzetközi képzés terén 2003-ban az ENSOP francia rendőrtiszt-képző főiskolán, valamint a Német Szövetségi Államigazgatási Főiskola Határvédelmi Iskoláján is folyik magyar határőrök felkészítése.

Az EU tagállamokban, illetve a munkacsoportban kezdeményezett változtatások folytán a hazai FADO (Európai Képarchiválási Rendszer) alrendszereként is alkalmazható határőrségi dokumentációs (hálózati) rendszer kiépítésére vonatkozó dokumentumok, illetve előkészítő munka korrekciója vált szükségessé.

Folyamatban van az idegenrendészeti ügyintéző és ügykezelő hálózat létrehozása, továbbá az ujjlenyomat rendszerrel történő továbbfejlesztése, amely kapcsolódik az AFIS-hoz (Automatikus Ujjlenyomat-azonosító Rendszerhez).

Az elmúlt három év – elsősorban PHARE programok keretében – során a Határőrség technikai fejlesztésével a csatlakozásra váró országok közül az egyik legkorszerűbb technikai fejlettségű határőrizeti szervévé vált, mely a tervszerű fejlesztés következménye. A határátkelőhelyeken kialakított határregisztációs rendszer, az okmányhamisítás, illetve a megbújt személyek felfedését segítő eszközök és berendezések mennyisége és minősége megfelel a schengeni standardnak. A mobilitás és a zöldhatár ellenőrzés, felderítést támogató hőkamerás, lépésérzékelő eszközök korszerű eljárásokat tesznek lehetővé. Az informatikai rendszerek fejlesztése során a Határőrség megteremtette a SIS-hez való csatlakozás határőrségi alapjait. A fejlesztések továbbra is tervezettek, melynek részeként egységes rendszerek kialakítása a cél. (bevetés-irányítási rendszer, idegenrendészeti ügyintéző és ügykezelő rendszer, stb.) Megkerülhetetlen, hogy a következő években az évek óta húzóóda TETRA, illetve EDR rendszer kiépítésre kerüljön valamennyi rendvédelmi szervet érintően.

Problémát jelent, hogy a fejlesztésekkel, illetve a feladat bővüléssel összhangban a működési költség fedezet nem változott, ebből adódóan a beszerzett és rendszeresített korszerű eszközöket, berendezéseket nem lehet a kellő hatékonysággal alkalmazni. Az amortizálódott eszközök cseréjére sem biztosított forrást az elmúlt évek költségvetése, emiatt viszont féltő (ha nem változnak a kondíciók), hogy éppen a schengen csatlakozás időszakára (2007 körül) olymértékben több mint 60-70%-ban amortizálódna el az alkalmazott eszközök, berendezések, hogy az eredményesség nagyságrendekkel visszaesik és hazánk nem tud megfelelni a schengeni követelményeknek. Az ún. Schengen Alap csak részben jelent megoldást, mivel működési költségek ebből nem fedezhetők, kimondottan csak a külső határok támogathatók ebből a forrásból és számos feladat az ún. negatív listán szerepel.

A Határőrségnél az elmúlt években végrehajtott humánerőforrás- és technikai fejlesztéseknek is köszönhető, hogy 2003-ban az illegális migrációs cselekmények vonatkozásában értékelt eredményesség már elérte a 92 %-ot (1998 évi 65%-ról). A további eredményesség növekedés (illetve a visszaesés elkerülése) érdekében a további fejlesztések és a jelzett jogszabályi és intézményi fejlesztési lépések megtétele szükséges.

Az EU szakértők bevonásával olyan szintű szakmai és szellemi kapacitás került kialakításra, melyre építve lehetőség lesz a második körös, illetve a keleti, délkeleti szomszédos államok határőrizeti szerveit érintően egy **nemzetközi határőr regionális központ** kialakítása Magyarországon. A magyar határellenőrzési technológia, tapasztalat és szellemi potenciál az európai biztonságot elősegítő, garantáló exportcikk szerepét töltheti be, amely a határbiztonsági rendszer egységesítésében és a bővítés következő ütemében rentábilisan és hatékonyan kamatoztatható. Az ország képes arra, hogy az EU értékeket képviselve, saját példáját felmutatva, tapasztalatait átadva biztosítsa a kapcsolatot a szomszédos államokkal, segítse azokat abban, hogy jogi- és eljárási rendszerükkel igazodjanak az schengen acquishoz, megkönnyítse a felzárkózásukat az EU biztonsági standardhoz.

Magyarország eddigi törekvései, elismert eredményei, geostratégiai elhelyezkedése, a Magyar Határőrségnek a határbiztonság fenntartásában betöltött egyértelmű, valamint a komplex nemzeti és európai biztonsághoz kötődő koordináló, kooperáló szerepe potenciális lehetőséget kínál EU szinten arra, hogy megalapozza, illetve erősítse a Közösség pozícióit a veszélyeztetés közvetlen közelében, a további bővítés regionális kapcsolódási pontjában, biztosítsa a stratégiai elképzelések megvalósítását, az operativitás hatékonyságát.

Intézmény fejlesztés terén, illetve annak érdekében jelentkező főbb feladatok:

A szükséges politikai döntések meghozatala után (egységes kormányzati koncepció hazánk EU és NATO-n belüli szerep vállalása, a környező – és távolabbi migrációban, illetve hazánk biztonságával kapcsolatos tényezőkben érintett – országokkal való kapcsolatok és ennek folyamányaként a schengeni feladatrendszerben vállalt feladatok végrehajtásához szükséges jogi, szervezeti, finanszírozási kérdésekben) a **migrációs komplex szűrő háló kialakításának hazai elemeinek kialakításának megszervezése**,⁶ működtetés feltételeinek megteremtése.

Elérni, hogy a **külső határokon történő gyakorlati együttműködés összehangolására létrehozandó Európai Ügynökség**⁷ székhelye **Budapest**en legyen. Ez által nem csak a régió, hanem az Unió egyik olyan intézménye kerülne hazánkba, mely politikai és adminisztratív súlyánál fogva Magyarország pozíciója jelentősen megerősödhet az Unión belül, egyben a most csatlakozó, valamint a második és harmadik körös országok felé egyfajta határrendészeti koordinációs, továbbképző központtá válhat. Erre való felkészültséget mutatja a Budapest Csoport élén eltöltött több mint egy évtizedes vezető szerep, illetve hogy 2004-ben már tizenkettedik alkalommal kerül megrendezésre hazánkban a Nemzetközi Határrendészeti Konferencia,⁸ valamint a kialakított magyar határőrizeti rendszer nemzetközileg is elismert fejlődése és hatékonysága.

Ezt indokolja az is, hogy az EU felé mutató négy főbb migrációs csatorna hazánkban kapcsolódik össze. Az EU keleti, szárazföldi határszakaszának hossza 2007. után 2239 kilométerrel nő, amelynek a felét a leendő magyar külső határszakasz (1103 km) alkotja. Ezzel Magyarország külső határai az Unió keleti, szárazföldi külső határszakaszának 15 %-át adják. Ahhoz, hogy az Unió hatékonyra tegye új külső határai védelmét, a térségben szerteágazó, országoként eltérő feladatokat, együttműködést kínáló programok szükségesek. Bár külső határaink hossza is jelentős, az együttműködésbe bevonható perem- és szomszédos országok nagy száma miatt is hazánk predestinált a feladat ellátására.

A magyarországi székhely tehát egyszerre európai üzenet és megbízható magyar *know-how* — a Balkán esetében már meglévő, kezdeményezésünkre alakult vagy részvételünkkel működő együttműködési formák — bekapcsolásának lehetőségét nyújtja. Az EU következő nagy kihívása a délkelet-európai térség demokratizálása, amelyhez a schengeni együttműködés következetes, de segítőkész implantációja a fő feladatok közé tartozik. Olyan, határokkal szabdaltnak, kis országok térségéről van szó, amellyel hazánknak hagyományos kapcsolatai vannak, s amely számára az ügynökség földrajzi közelsége fontos.

Az Ügynökség székhelyének és abban való vezető szerepek egyikének megszerzése csak akkor válhat reális céllá, ha a jelenlegi határőrizet, illetve a teljes schengen csatlakozásig működő rendszert érintően számos feladat végrehajtásra kerül.

A legégetőbbek:

- külső határok hatékony működtetéséhez szükséges létszám biztosítása érdekében a **létszámfejlesztések**hez szükséges források biztosítása,
- a korábbi és a Schengen alpból tervezett technológiai fejlesztésekhez kapcsolódó, illetve a többlet feladatokból eredő **működési kiadás** költség növekedés fedezése.

Amennyiben ezen feladatok nem kerülnek megoldásra, akkor nem csak, hogy lemondhatunk a felvállalni kívánt szerep betöltéséről, de éppen a schengen csatlakozás idejére borulhat fel annyira a létszámstruktúra, illetve a technikai eszköz támogatásra épített határőrizeti rendszer hatékonysága olymértékben vissza eshet, hogy nem fog megfelelni a Schengen Acquis 2. kategóriában leírtaknak.

Számos kisebb súlyú, de megkerülhetetlen feladat is jelentkezik.

⁶ A megtervezése részben megtörtént a 2013/2001 kormány határozat előkészítése folyamán, illetve a Határőrség közép és hosszú távú stratégiája ezt tartalmazza, de a megszervezés, végrehajtás az időközben beállt változások folytán akadozik.

⁷ Ez az intézmény a feladatait és a szerepét tekintve lényegében az EUROPOL határőrizeti megfelelőjének tekinthető, ezért célszerű is lenne EUROBOARD-nak elnevezni.

⁸ Valamennyi lakott földrészről 43 ország határőrizeti szerveinek vezetői és 13 nemzetközi szervezet (Interpol, Europol, IOM, NATO, stb.) rendszeres találkozója a magyar Határőrség szervezésében.

2003-ban nem volt és 2004-ben sincs tervezve a határőr állományt érintő **fizetésemelés**, mely egyértelmű reálbércsökkenést jelent. Ezenlőre nem elérhető cél az EU rendészeti szerveinek bérszínvonalához való közelítés, de az, hogy a magyar határőrök – az illetmény vonatkozásában - a csatlakozó államok határőr szerveinek sereghajtója, már el kell, hogy gondolkodtasson, nem is beszélve arról, hogy a közszféra és a versenyszféra bérhelyzete az elmúlt évben jelentősmértékben elhagyta a határőrökét. Amennyiben ez így marad akkor a fluktuáció jelentősen meglódulhat, mely a korábban befektetett költségek (képzés, felszerelés, ruházat, stb.), illetve a megszerzett tudás elherdálását jelentené, akkor amikor a hazai és nemzetközi biztonsági kockázatokból eredő feladatok megkívánják a stabil, magas kvalifikáltságú állomány meglétét.

A fluktuáció emelkedéséből következő új állomány felvételi többletköltségei megközelítik a kívánatos bérfejlesztés forrás igényét. Meg kell jegyezni, hogy várhatóan így is jelentős kapacitás problémákat eredményez majd a csatlakozást követően, az idegen nyelvismerettel rendelkező és szakmai jártassággal rendelkező határőrök „EU beosztásba” való távozása.

Ennek rendezetlensége egyrészt megnehezítheti a **korruptió** elleni hatékony fellépést is, bár meg kell jegyezni, hogy ezen kritikus probléma nem kezelhető kizárólag határőr, vagy rendészeti szervek problémájaként, mivel összetett társadalmi hatások eredménye, így az ellene való fellépés is csak széles társadalmi intézkedési program részeként válhat kezelhetővé.⁹

Az által, hogy a magyar Határőrség fogja őrizni a külső határok jelentős részét nem csak a feladatai növekednek, de a felelősségük is hatványozottan megnövekszik, mivel adminisztratív a közösség területén már szabadon mozoghatnak az ide belépettek. Azáltal, hogy a határőrök tevékenysége 25 állam területére kihat, így tevékenységüket befolyásolni szándékozók súlya és mennyisége is jelentősmértékben megnövekszik, vagyis a korrupciós veszélyeztetettség jelentősmértékben erősödni fog, ezért megkerülhetetlen, hogy hathatós és mélyre ható lépések történjenek e kérdésben.

A rendészeti szervek közterületi jelenlétének, a **rendőrség – határőrség** közötti racionális **feladatmegosztás**¹⁰ végrehajthatósága érdekében döntéseket kell hozni (miniszteri, illetve kormányzati szinten). Ez egyben jelentős mértékben képes lenne megoldani a belső határokon a határforgalom ellenőrzés megszüntetéséből eredő biztonsági deficit kompenzálását és a határforgalom ellenőrzésből „felszabaduló” állomány feladattal való ellátását. Ez utóbbi jelentős szociális feszültségektől úgy mentesíthetné a kormányt és nyolc megye vezetését, hogy közben a közbiztonság erősítésének feltételei még javulnának is.

Feladatként jelentkezik a **nemzetközi szerződések** megkötése az EUROPOL és a schengeni tagságból eredő feladatok gyakorlati végrehajthatósága érdekében, elsősorban a rendészeti szervek nemzetközi együttműködését érintően. Számos bilaterális és esetleg több oldalú egyezmény aláírására van szükség, melyeknek csak egy kis részét érintően kezdődtek meg az egyeztetések és nem is túl jó ütemben haladnak.

Az Európai Tanács ajánlásának megfelelően a korábban – a csatlakozási tárgyalásokon elvártaknak megfelelően – megszüntetett **kishatáros egyezmények** helyett újjak kötéséről tárgyalásokat kell kezdeményezni. Ennek keretében részben megoldást is kínálhatunk az Ukrajnában és Szerbiában élő magyarságnak a vízumkötelezettségből eredő problémák kompenzálására.

További vízumkényszer bevezetése nem szükséges – a jelenlegi információk szerint -, mivel a harmonizáció ebben a tekintetben megtörtént. Feladatként jelentkezik viszont, hogy a magyar állampolgárok még EU állampolgárként (NATO tagként) is **vízumkötelezettek** az USA és Kanada területén, ez nem tartható tovább.

Sem 2004. májust, sem a teljes schengen csatlakozást követően a **külső határokon a határforgalom ellenőrzésben az állampolgárok jelentős változást nem fognak érzékelni**, ugyanis a kialakított technológia már most a schengeni elvek szerint működik. Remélhetőleg amit majd érzékelhetnek az az átalakított, bővített és új átkelőhelyeken a korszerűbb, gyorsabb ellenőrzés. Meg kell jegyezni, hogy a külső határainkon a határforgalom döntő többsége a két szomszédos ország állampolgáraiból tevődik ki, így a magyar állampolgárok „EU-sáv” használata várhatóan jelentős átlépési idő csökkenést nem fog eredményezni.

A leendő **belső határokon a határforgalom ellenőrzésben a változások** már a csatlakozási szerződés aláírásával (2003. április 16.) megkezdődtek. Ekkortól a leendő belső határszakaszok átkelőhelyein az EU és Schengen tagállamok, valamint a csatlakozó tíz állam polgárai csak ún. egyszerűsített ellenőrzésen esnek át, szigorúbb ellenőrzésükre csak gyanúok esetén kerül sor. Az ő körükben a határregisztráció is szünetel. Az EU csatlakozásunkat követően a vám ellenőrzés megszűnik a belső határátkelőkön, így az utasoknak ez már egy könnyebbség lesz, ezen

⁹ Jelen dolgozat nem vállalkozik és nem is vállalkozhat a korrupciós kérdések problematikájának megoldására.

¹⁰ Ebben a Határőrség és a Rendőrség vezetése alapvetően megegyezésre jutott.

kívül az Unió ajánlásnak megfelelően – a jelenleg folyó egyeztetések várható eredményeként – csak egy esetben, egy helyen kell megállni a határon átlépőknek és ott ellenőrzik őket egyik, vagy mindkét állam határőrizeti szervei. Ezen ellenőrzés során a most csatlakozó országok, így hazánk állampolgárai is már az EU-sávban közlekedhetnek, valamint már személyi igazolvánnyal is átléphetik a határt.

Az előbb jelzett **határregisztráció szüneteltetés** amellelt, hogy az utazó közönség számára egyfajta könnyebbséget, gyorsítást eredményezett, egyben a **jogérvényesítő képesség visszaszorulását** is magával hozta, vagyis míg a regisztráció bevezetése a korábbi évi 4-500 körözött (személy és tárgy) felfedést 3000-3500-ra, vagyis 6-8 szorosra emelte, addig már 2003-ban 1500 körüli esett vissza ez az adat. Ami azt jelenti, hogy a keresett személyek és tárgyak megtalálásának esélye csökkent, így a jogsértésekkel szembeni jogérvényesítés lehetősége is némileg visszaszorult és ennek erősödése várható a csatlakozást követően, ha csak nem születnek, illetve erősödnek az ún. kompenzációs intézkedések. Ennek egyik eleme a **SIS**, melynek adatbázisához való elérést, illetve abból való lekérdezést a jogosult valamennyi rendvédelmi állománynak biztosítani kell. Valamint a már jelzett **közterületen való jelenlét erősítésével, a határőrök mélységi idegenrendészeti ellenőrzéseinek fokozásával** lényegében kompenzálhatóvá válik. Meg kell jegyezni, hogy a közterületi jelenlét erősítése, együtt kell, hogy járjon a rendészeti szervek „szolgáltató jellegének” erősítésével, ugyanis csak így érhető el, hogy ne a „rendőrállam” képe jelenjen meg, hanem a szubjektív és objektív biztonság erősödjék.

Az EU csatlakozással a belső határokon **megszűnő vámellenőrzés a biztonsági deficit** erősödését hozza/hozhatja magával, ugyanis az addig zömében a vámellenőrzés során kiszűrt kábítószer és a lopott gépjárművek szinte akadálytalanul juthatnának át a határon. Ennek megakadályozása érdekében a **határőrizeti szerveket fel kell jogosítani**¹¹ és fel kell készíteni a szükséges intézkedések megtételére.

A határforgalom egy speciális szeptét is meg kell említeni, ez a **repülőtéri** utasforgalmon belül a **diszkont** (fapados) **járatok** megjelenése és remélhető emelkedése. Ez azt jelenti, hogy a **Ferihegyi I.** terminált felújítását, **bővítését** is be kell tervezni, ehhez kapcsolódóan a határőr állomány létszámát növelni kell, a **működési feltételeket** meg kell teremteni. Ez a korábban nem tervezhető feladat előkészítését mihamarább meg kell kezdeni, különben más szomszédos államok repterei válhatnak a diszkont járatok központjává és ezáltal az utasforgalomból származó bevételek sem hazánkat gyarapítanák.

A **SIS**-el kapcsolatban meg kell említeni, hogy jelentős infrastrukturális- és eszközfejlesztési feladat jelentkezik még e területen, melyeknek csak egy részét képes a **Schengen Alap** finanszírozni, mivel **több feladat is az ún. „negatív listán”** szerepel. Ennek megfelelően központi költségvetési támogatást kell ezen feladatok végrehajtásához biztosítani.

Ugyancsak központi döntés és finanszírozás szükséges a már évek óta húzódó, de a közösségi rendőri és határőri feladatok¹² XXI. századi színvonalon való végrehajtása érdekében elengedhetetlen az **Egységes Digitális Rádiórendszer** (EDR) megteremtése, még a schengen csatlakozás előtt.

2. a kriminalitás várható trendjei¹³ és az európai intézményi együttműködés prognosztizálható hatása¹⁴

A Magyarországon elkövetett **bűncselekmények**, illetve a bűnelkövetők **száma**, illetve lakosság létszámához viszonyított aránya nemzetközi összevetésben viszonylag **kedvező**, mégis az állampolgárok **szubjektív biztonsága érzete nem ezt tükrözi**. Hasonló a helyzet a külföldiek által elkövetett bűncselekmények és elkövetők száma és aránya és a közvéleményben kialakult kép vonatkozásában is.

Hazánkban a **külföldiek** által elkövetett bűncselekmények az össz cselekmények 2-2,5 %-a, míg az elkövetői arány is **mindössze 4-5 %** között alakul. Az **EU** tagállamokban ez az arány általában **25 %** felett van és vannak olyan – kis

¹¹ Később részletezett ügyekben.

¹² Többek között a Schengeni Végrehajtási Egyezmény 41 cikkelyében foglaltakra tekintettel.

¹³ Jelen mű szerzője határőr, így a kriminalitás aspektusait is elsősorban ebből a szempontból tudja megítélni, nem vállalkozhat a külföldiek, illetve határon átnyúló bűnözés keretén kívül eső területek mélyebb elemzésére.

¹⁴ A szerző megítélése szerint először célszerűbb lett volna a bűnözéssé a migráció terén jelentkező kockázatokat elemezni és az ebből következő „ellenlépések” részeként foglalkozni a schengeni kérdésekkel, de mivel így lett meg határozva, ezért ebben a sorrendben készült el a tanulmány.

lakosú, nagy külföldi mozgással rendelkező – országok is, ahol ez akár meghaladhatja az 50 %-ot is. Ez azt vetíti /vetítheti elénk, hogy **hazánkban is jelentősen megerősödhet** a külföldiek által elkövetett bűncselekmények száma.¹⁵

Bizonyos mértékig ezt erősíti a schengen államok tapasztalatai is, mely azt mutatta, hogy a csatlakozás után jelentős 10-20 %-os növekedés történt a bűnelkövetések vonatkozásában, a keletkezett biztonsági deficit folytán. A kilencvenes évek közepén végrehajtott szervezeti (vissza-)változtatások és bevezetett ún. kompenzációs intézkedések hatására zömében sikerült az eredeti szint közelébe szorítani az össz bűncselekmények számát és azon belül a külföldiek arányát.

Magyarországnak célszerű lenne **elkerülni ezt a traumát** és a szükségessé váló korrekciós lépéseket. Éppen ezért **nem szabad a Határőrség szervezetét és jogosultságait meggyengíteni sem** az EU, sem a schengen csatlakozást követően, sőt a kompenzációs intézkedések hathatós végrehajthatósága érdekében a jogosultságok körét némileg bővíteni is szükséges. Ez utóbbi megkerülhetetlen az által is, hogy hazánk határainak fele lesz külső határ. A bűnözési hullám fellendülésének megelőzése, illetve annak kezelhetővé tétele érdekében célszerű lenne (alulról induló) a **Rendőrség és a Határőrség** kezdeményezését a **racionális feladatmegosztás**ára miniszteriális, illetve kormányzati szinten támogatni és elősegíteni, a feltételek megteremtését biztosítani.

Ami azt jelenti, hogy célszerű a **Határőrséget nyomozó hatósági jogkörrel ellátni emberkereskedelem, személyi szabadság megsértése, bünszervezetben részvétel, közokirat hamisítás, visszaélés okirattal bűncselekmények tekintetében**, illetve **szabálysértési eljárási jogkört biztosítani** a tiltott határátlépés, úti-okmányokkal kapcsolatos szabálysértés, határrendészeti szabálysértés, határjel hamisítás, és jelrongálás, a külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértések esetén. A helyszínen-bírságot, jogkört ki kell terjeszteni a közúti határátkelőhelyeken kívülre, illetve a Határőrségnek érvényesítenie kell a személyazonosság igazolásával kapcsolatos köteleességek megszegése esetén is. A közrendet, közbiztonságot veszélyeztető bűncselekményekkel szembeni hatékonyabb fellépés érdekében célszerű a „gépjárműcsempészet” bűncselekmény mint új törvényi tényállás megalkotása, melyen belül a Határőrséget nyomozóhatósági jogkörrel kell felruházni, gépjármű okmányai tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás, egyedi azonosító-jel meghamisítása, jármű önkényes elvétele bűncselekmények vonatkozásában.

A schengen csatlakozásig, a bűncselekmények terén indokolt a Határőrség részére – nem kizárólagos – nyomozóhatósági jogkört biztosítani a **közlekedés biztonsága elleni**, a vasúti, légi vagy vízi-közlekedés veszélyeztetése, a légi jármű hatalomba kerítése, visszaélés robbanóanyaggal vagy lőszerrel, fegyvercsempészet, visszaélés kábítószerrel visszaélés radioaktív anyaggal, visszaélés nemzetközi szerződés által tiltott fegyverrel, visszaélés méreggel bűncselekmények vonatkozásában. Erre az időszakra célszerű újragondolni a külföldiek kitoloncolási lehetőségeit légi úton, és a végrehajtását az EU élenjáró gyakorlatának megfelelően a Határőrségre ruházni, valamint a hatósági kísérettel történő átszállítások engedélyezésének kiterjesztését a Határőrségre.

Az illegális migráció elleni hatékony, az egész ország területére kiterjedő fellépés érdekében elengedhetetlen a **szabálysértési hatósági jogkör kiterjesztése** a Határőrségre vasúti, műszaki vizsgálat elmulasztása, külföldiek illegális foglalkoztatásának elősegítése, koldulás, gyermekekkel koldulás, tiltott kéjelgés, valótlan bejelentés, közbiztonságra különösen veszélyes eszközzel kapcsolatos, gépjármű közlekedéssel összefüggő okmányokkal elkövetett, érvénytelen hatósági engedéllyel vagy jelzéssel való közlekedés, jogosulatlan idegenvezetés, jogosulatlan utazásszervezés, utazásközvetítés, magán-szállóhely szabálytalan hasznosítása szabálysértések vonatkozásában. Mondhatnánk úgyis, hogy a **határőrségi működés jellegét indokolt közelíteni a rendőri- rendészeti tevékenységhez**, ennek érdekében célszerű a rendőrségi fegyverhasználatot analóg módon a Határőrségre is kiterjeszteni.

A fenti bűncselekményi tényállások esetén történő nyomozási jogkör, a szabálysértési hatáskör kiterjesztése a Rendőrség és a Határőrség között arányosabb és racionálisabb feladatmegosztást, a **Rendőrség tehermentesítését**, s egyben a rendészeti tevékenység **hatékonyságának növelését eredményezné**. A Határőrség olyan ügyekben jár el, amelyek feladatköréhez kapcsolódnak, illetve a biztonsági rendszer fenntartásában indokolttá válnak.

Ezen túl nem csak a hazai együttműködést kell erősíteni, hanem a nemzetközit is, ugyanis csak így lehet hatékonyan fellépni a nemzetközi szervezett bűnözés és illegális migrációval szemben. Ennek szervei az **EUROPOL** és a most kialakítandó **Határőr Ügynökség**.

Várhatóan hazánk az EU-hoz való csatlakozása, de még inkább a schengen csatlakozás a jelenleginél **magasabb idegenforgalmat**, legális migrációt fog eredményezni. Ez a kedvező hatások mellett **biztonsági kockázatot** is jelent. Ez gyakorlati tapasztalatok alapján egyrészt a legális turista forgalom keretében beutazó általában vagyron elleni bűnelkövetők (rablás, lopás, csalás, stb.) számának, illetve általuk elkövetett cselekmények, és az illegális munkavállalás számának emelkedésével lehet számolni, valamint akár nemzetbiztonsági kockázatot jelentő személyek ellenőrzés nélküli bejutása is prognosztizálható.

¹⁵ Részletes elemzést lásd az 5. sz. mellékletben

Ezen kockázat egyrészt a már jelzett többlépcsős szűrőrendszer teljes kialakításával és működtetésével, valamint a hazai és nemzetközi együttműködés gyakorlati erősítésével kompenzálható. Ennek érdekében meg kell teremteni a jogi, szervezeti és működési feltételeit, hogy a Határőrség hatékonyan működtesse a *szűrőrendszert*, a Rendőrséggel megtervezett *feladatmegosztást* gyakorlatba át kell ültetni, valamint a lehetőségekhez mérten el kell érni, hogy a *Határőr Ügynökség* Budapesti székhellyel jöjjön létre.

Az illegális migráció tekintetében **hazánk továbbra is tranzit ország** marad, ahogy pl. Ausztria és Olaszország is az. Az illegális migráció nagysága, állampolgársági megoszlása viszonylag nehezen prognosztizálható, mivel jelentős mértékben befolyásolja a származási és a közbeeső tranzitországokban kialakult társadalmi, gazdasági és bűnüldözési helyzet. A jelenlegi információk alapján várhatóan a hazánkra nehezedő *illegális migrációs nyomás nem fog jelentősmértékben növekedni*, ha Románia továbbra is vízummentes marad,¹⁶ és Szerbia-Montenegróban nem válik instabilabbá a társadalmi és gazdasági helyzet, illetve a moldáv illegális migránsokkal szemben hatékonyan képesek és készek fellépni a román szervek, illetve a közel- és távol keleten nem keletkeznek újabb konfliktusok. Ellenkező esetben akár hatványozottan is megnövekedhetnek a Határőrség és a honi és EU rendvédelmi szervek feladatai.

Amennyiben a schengeni felkészüléshez szükséges **feltételek biztosítottak** lesznek és a fent vázolt tényezők is változatlanok lesznek, akkor a hazánkat érintő illegális migrációs nyomás fokozatosan *kismértékben csökkenhet* is (ahogy az elmúlt években), mivel a szervezett embercsempészek inkább a számukra kisebb kockázatot jelentő útvonalakat választva egyre inkább elkerülik hazánkat. Várhatóan az illegális migrációs cselekmények vonatkozásában továbbra is leginkább a román, moldáv, ukrán, iráni, iraki, afgán és a szerb állampolgárokkal lesz a legtöbb gond.

Várhatóan az embercsempészet szervezettsége és nagysága jelentősmértékben nem fog csökkenni, sőt az **okmányhamisítás tovább erősödése** várható az új és régi tagállamok nem egy esetben nem túl nehezen hamisítható személyazonosító okmánya vonatkozásában is. Ezért a *nyomozati tevékenység*, illetve a rendvédelmi állomány *okmányismeretét* és az ehhez szükséges *FADO rendszer* kiépítését, működtetését kell erősíteni.

Ezzel szemben, illetve a hazánk tranzit jellegéből eredően várhatóan jelentősmértékben **növekedni fog** a tagállamokból visszairányított (**tolonc**) külföldiek száma és az ezzel kapcsolatos intézkedések száma, és az ebből eredő költségek. Talán itt kell megemlíteni, hogy hazánk külső határ ellenőrzésében, őrizetében vállalt nagyobb *feladat* és *felelősség* és nem utolsó sorban *költségek* kompenzálására a már meglévő **EU finanszírozási** lehetőségeket eredményesen kell felhasználni, ehhez viszont megfelelő *szervezeti és személyi feltételeket* kell teremteni a BM és a Határőrség szintjén egyaránt. Ezen túlmenően a különböző fórumokon meg kell ragadni a lehetőséget, hogy már a görög elnökség idejében megszületett gondolatnak¹⁷ megfelelően létre jöhessen az ún. **Határőrizeti Alap**, mely egyben a közös teherviselés elvének előmozdítását is szolgálja.

A menekültek és **menedék kérők** számának, ha nem is nagyságrendi, de **emelkedésével lehet számolni**, a menekültügyi szervek készek és képesek kezelni e változást. A hazánkra nehezedő illegális migrációs nyomás, a jelentkező adminisztratív és nem utolsó sorban az anyagi terhek csökkentése érdekében – az EU lépésekkel összhangban – ki kell alakítanunk a **biztonságos harmadik országok** rendszerét és az ehhez kapcsolódó jogi és adminisztratív lépéseket meg kell tenni.

Egyrészt a már említett, emelkedő növekvő idegenforgalomból eredő külföldiek jelenlétének fokozódása, a külföldiek által elkövetett bűncselekmények és szabálysértések – várhatóan tovább növekszik pl. a német és osztrák állampolgárok által elkövetett közúti szabálysértések száma -, valamint a menedékkérők számának emelkedése folytán erősödni fog hazánkban az **idegengyűlölet**. Ennek elkerülése, illetve csökkentése a jogsértő cselekmények kordában tartásán túl, illetve igazán hatékonyan a **médián** keresztüli és az állampolgárok **szemléletének** kívánatos irányú és mértékű **változtatásával** érhető el. Ennek megvalósítására a már meglévő (pl. az EU csatlakozást előkészítő) programok ezirányú szélesítése, illetve új komplex programok indítása, támogatása szükséges. Ezen túl az EU által finanszírozott programokra építve a **letelepedést segítő**, illetve **hazatérési programokat** kell indítani.

A határhoz kapcsolódó társadalmi és szociális feszültségek vizsgálata kapcsán meg kell említeni, hogy a **kishatáros egyezmények megszüntetése**, és a schengeni szisztéma bevezetése a külső határon részben **visszaszorította** a keleti és déli határaink mentén meglévő **árucsempészetet**, illetve a módszerek megváltoztatására, esetleg más jogsértő, vagy más a joghatárait súroló megélhetést kénytelenek keresni maguknak a korábban ebből jól élők. Ez

¹⁶ A román állampolgárok vízummentessé válása óta Nyugat Európát országonként nem egy esetben több tízezres nagyságrendben „megszállták” a román jogsértő cselekményből élő (bűnöző, vagy feketemunkás) tömegek, akik jogsértésük és túltartózkodásaik okán készszer intézkedések végrehajtását követelik meg a tagállamok rendészeti szerveitől. Így az elmúlt évben számtalan nemzeti és nemzetközi akció került lebonyolításra a kérdésben, abban a reményben, hogy nem kell visszaállítani a vízum kényszert.

¹⁷ Többek között a 6731/03. számú, illetve “Integrating migration issues in the European Union's relations with third countries” című dokumentumban.

viszont a térség foglalkoztatási és gazdasági problémái okán bizonyos feszültségeket gerjeszt. Egyrészt politikai döntés kérdése, hogy az eddig „szürkének” tekintett gazdasági tevékenységet a gazdasági feszültségek eszkalálódásának megelőzéseként elnézik-e a jogérvényesítő hatóságok, és ezzel a jogsértés és a korrupció regionálisan elfogadást nyer, avagy a jogérvényesítés következetes megvalósítása következetesen megvalósul és a problémák kezelésnek más módját keresi a kormányzat és a helyi önkormányzatok.

Ez utóbbit teszik lehetővé az EU különböző *határmenti regionális fejlesztési programjaiban* való aktív részvétel, mely nem csak a honi, de a határon túli magyarság támogatását, felzárkóztatását is lehetővé teszi. Megfelelően kialakított intézményi rendszer és struktúra ezt elősegítheti, de különös gondot kell fordítani a kialakításra és ellenőrzésre, mivel a már jelzett korrupciós veszélyeztetés a térségben az átlagosnál is magasabb, így a kívánt cél csak ebben az esetben érhetően, helytelen kezelés esetén akár viszályra is fordulhat. A sikeres programkezelés elősegítheti azt is, hogy a hatóságok, így a határőrizeti szervek korrupciós veszélyeztetettségének szintje is csökkenjen.

A migráció vizsgálatánál elkerülhetetlen, hogy szó kerüljön az ország **lakosságának fogyásáról** és a lakosság korösszetételében folyó kedvezőtlen változásról, vagyis a társadalom **előregedéséről**. A következő években és egy-két évtizeden belül a lakosság más EU tagállamokba való elvándorlása várhatóan minimális lesz, ami évi 10-20 ezer főnél nem lesz nagyobb. A legálisan letelepedni szándékozók száma – kisebb mértékben EU tagállamból, nagyobb részt a szomszédos nem EU államokból – várhatóan ezt némileg meghaladja. Az illegálisan érkezők, illetve menedék kérelmet benyújtók zöme igyekszik majd továbbhaladni nyugatabbra, de egyrésztük nagy valószínűséggel itt „ragad,” ezek együttes száma sem lesz képes jelentős mértékben **enyhíteni** a demográfiai problémáinkat. Egyébként évente közel 50-60 ezres nagyságrendű bevándorlásra lenne szükség még kedvező születési és halálozási ráták mellett is.

Két érzékelhető megoldás mutatkozik a migráció tekintetében – igazán az elhalálozási arány csökkentéséhez, illetve a születési ráta jelentős emeléséhez szükséges feltételek, körülmények megteremtése jelenthetne hathatós megoldást. Egyrészt a határon túli magyarság Magyarországra „csábításával”, mely deklaráltan nem politikai cél. Másrészt távolabbi harmadik államok polgárainak letelepedését, munkavállalását megkönnyítő adminisztratív eszközökkel. Ez viszont azt eredményezné, hogy eltérő kultúrkörből, nyelvismereti, iskoláztatási problémákkal rendelkező személyek nagyobb arányú megjelenése nagyságrendekkel lenne képes növelni a xenofóbiát hazánkban. Ennek megfelelően politikai döntés szükséges a témában, hogy milyen lépések szülessenek, jelenleg **nincs átfogó elképzelés** e kérdésben, így különböző, néha egymásnak is ellentmondó lépések történnek.

Összegezve **nem vagyunk rossz helyzetben** a schengen csatlakozás és illegális migráció kezelés tekintetében, sőt **nagyon is kedvező helyzetbe kerülhetünk** a megfelelő lépések megtételével, ezek elmaradása viszont akár súlyos konfliktusokat eredményezhet, akár a **schengen csatlakozásunkat is késleltetheti**.



Javaslat

a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény módosítására

A törvény hatályba lépése – 2002. április 01 - óta, több szempontból felülvizsgálatra szorul. Az eltelt időszak során bebizonyosodott, hogy több rendelkezése nem, vagy nem teljes terjedelmében tartalmazza az Európai Unió, illetve a schengeni rendszer gyakorlatát, továbbá, hogy hazai alkalmazása több esetben nem kivitelezhető, egyéb, más jogszabályok által meghatározott korlátok miatt.

A végrehajtás során felszínre kerültek a törvénynek olyan hiányosságai, amelyeket a schengeni és európai uniós gyakorlathoz elengedhetetlenül pótolni szükséges.

A törvény az együttműködési formáknál nem vett figyelembe több olyan együttműködési formát, melyek a nemzetközileg jól beváltak és elengedhetetlenek a hatékony nemzetközi együttműködés megvalósításában. A felsorolásban viszont szerepel a szakmai zsargonban használatos kifejezés, melyet célszerű a nemzetközileg is ismert és helyes kifejezésre cserélni.

8. § Az együttműködés formái:

- a) a közvetlen információcsere;
- b) az ellenőrzött szállítás;
- c) a közös bűnfelderítő-csoport létrehozása;
- d) a bűnüldöző szervvel együttműködő személy igénybevétele;
- e) a fedett nyomozó alkalmazása;
- f) a határon átnyúló megfigyelés;
- g) a *határon átnyúló forrányomon* üldözés; (nemzetközileg ez az elfogadott fogalom)
- h) az összekötő tisztviselő alkalmazása;
- i) a titkos információgyűjtés nemzetközi együttműködés alapján;
- j) a Tanúvédelmi Program alkalmazása nemzetközi együttműködés alapján.
- k) *nemzetközi körözés során történő együttműködés,*
- l) *közös kapcsolattartási szolgálati hely működtetése,*
- m) *közös járőrözés,*

Az EU szakterminológiája megkülönbözteti a forrányomos üldözést a határon átnyúló üldözéstől. Ennek megfelelően a két fogalom egymástól teljesen eltér, és a nemzetközi együttműködés során alkalmazott módszer – a rendőri együttműködésről szóló kézikönyv alapján is – a határon átnyúló üldözés.

A 2002. évi LIV. Törvény a Határőrség tekintetében, mint – magyar bűnüldöző szerv – felhatalmazást ad a benne foglaltak végrehajtására. Alapvetően problémát jelent azonban, hogy párhuzamosan más jogszabályok ezen nemzetközi feladatok végrehajtását megnehezítik. Ilyen alapvető probléma fakad a Határőrség kettős rendeltetéséből, mely során, mint fegyveres erő, külön szabályozási kategóriába tartozik, ezért célszerű egyértelműen rögzíteni, hogy ezen törvény végrehajtása során a Határőrség tagjai (határőrök) nem mint a fegyveres erők része, hanem rendészeti szervként tevékenykednek.

A Határőrség kettős rendeltetéséből származó anomáliák elkerülése egyszerűen, egy jogtechnikai lépéssel megoldható. Ennek megfelelően a 13. szakaszt célszerű kiegészíteni egy 13/A szakasszal.

„13/A. § (1) magyar bűnüldöző szerv eljáró tagja külföldi állam területén

- a) *a hazai szabályok, illetve a vonatkozó nemzetközi megállapodások figyelembe vételével a fogadó ország nemzeti rendelkezései alapján jár el.*
- b) *ezen tevékenysége gyakorlása során a határőr a Határőrség rendészeti feladatkörében jár el.”*

A 14. szakasz (1) bek. b. és (3) bek. b. pontját pontosítani szükséges, mert a határterületen illetékességgel rendelkező magyar bűnüldöző szerv több szervezet takarhat, míg pontosítással konkrét hatáskör és illetékesség fogalmazható meg:

(1) b.) *„a határterülethez kapcsolódó jogellenes cselekményekben illetékességgel és hatáskörrel rendelkező magyar bűnüldöző szerv által a külföldi állam illetékes szervétől kért vagy annak szolgáltatott információ kizárólag az adott határterülethez jogellenes cselekményhez kapcsolódik.”*

(3) b.) *„személynek a határterülethez kapcsolódó jogellenes cselekményére határterületen kifejtett tevékenységére vonatkozik;”*

Ugyancsak pontosítás céljából a 15. szakasz i.) pontjában meghatározottak kiegészítése szükséges, a bűnüldöző szerv feladatainak telesebb körű végrehajtásához:

i.) *a személyazonosság, tartózkodási hely és lakcím, illetve tartózkodás jogszerűségének megállapítására, illetőleg igazolására;*

Szintén gyakorlati kérdés, annak tisztázása, hogy a NEBEK ne önállóan döntsön a közös nyomozócsoport területi működésében, hanem minden esetben egyeztessen az adott bűnüldöző magyar szervvel is, hiszen a nyomozás sikerességét a végrehajtó szervezet biztosíthatja, így neki kell döntenie az adott konkrét ügyben is. Ennek megfelelően szükséges a 20. §. (3) bekezdésének kiegészítése az alábbiak szerint:

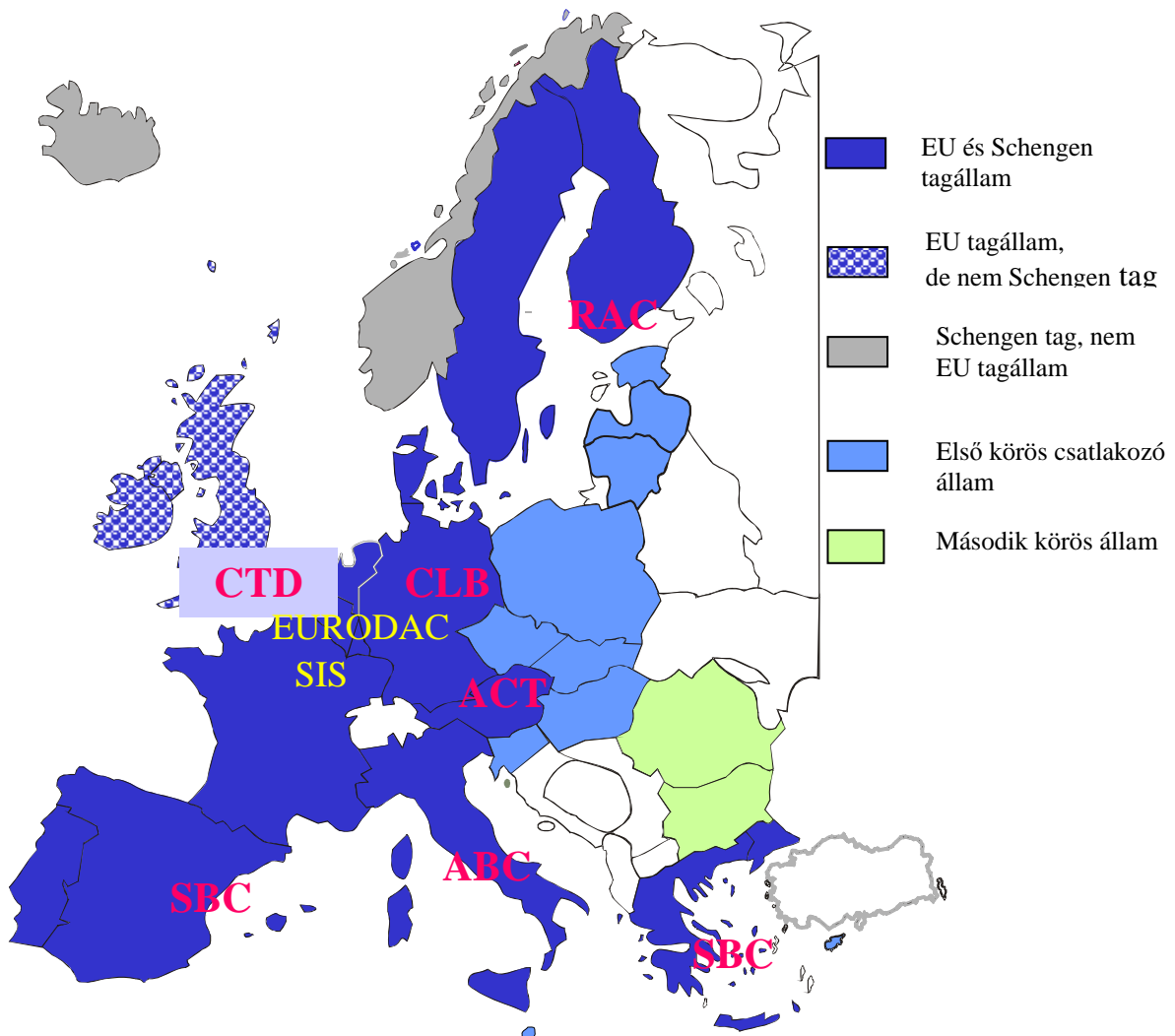
„(3) Az illetékes magyar bűnüldöző szervvel egyeztetetten a NEBEK az érintett külföldi hatósággal - az érintettség mértékét is figyelembe véve - állapodik meg abban, hogy a közös bűnfelderítő-csoport mely állam területén működjön.”

Mint korábban már szó volt róla a forrányomon üldözés kifejezést meg kell változtatni, így a 31-33. szakaszokban minden olyan esetben, amikor ez megjelenik.

Az összekötő tisztekre vonatkozó rész komolyabb módosítást igényel, hiszen a törvényben alkalmazott megfogalmazás nincs összhangban az Európai Unió határozataival. Az összekötő tisztt több, mint a bűnüldöző szervek részéről delegált, alapvetően a bűnügyi tevékenységet segítő szakértő. Ennek megfelelően a 34/2003 (VII. 29.) BM-PM együttes rendelet módosítását is kezdeményezni kell.

A nemzetközi bűnügyi együttműködésről szóló törvény alapelvével összhangban azonban javasolt a 34. szakasz (3) bekezdéséből a „központi” megjelölést törölni, mivel központi bűnüldöző szerv nincs.

„EU-s határőr központok” vázlat



- Nemzetközi Kockázatelemző Központ** (Risk Analysis Centre) -Finnország – Helsinki
Határőr Képzési Ad hoc Központ (Ad hoc Centre for Border Guard Training) -Ausztria – Bécs-
 Traiskirchen
Nemzetközi Repülőterek Központja (Air Borders Centre) -Olaszország – Róma
Tengeri Határőrizet Központja (Sea Borders Centre) - Spanyolország – Alicante
Technikai Fejlesztések Központja (Centre of Technical Development) - Anglia – Dover
Szárazföldi Határok Központja (Centre for Land Borders) - Németország – Berlin
- EUROPOL** - Hollandia – Hága
Schengeni Információs Rendszer - SIS – Franciaország – Strassbourg
Európai Daktiloszkópiai Nyilvántartás - Eurodac – Luxemburg

Külföldiek által elkövetett bűncselekmények alakulása Magyarországon

A bűnözés egyre nemzetközibbé válik, a határok többé már nem jelentenek akadályt a bűnelkövetők számára. Az Európai Unió és gyakorlatilag az egész európai kontinens közös "játéktér", illetve felvevőpiacot jelent a bűnszervezetek számára, amelyek tagjai különböző nemzetekhez, népcsoportokhoz tartoznak.

Magyarországon az elmúlt évtizedben a külföldiek által elkövetett bűncselekményekkel kapcsolatban nem egy esetben pontatlan, torz információ jelent meg. Egyes szakértők megítélése szerint a médiában megjelenő hírek, nyilatkozatok szöveg-összefüggései alapot adnak arra a feltételezésre is, hogy nem kevés politikai célzatosság bújik meg mögöttük. Vagyis „logikusan feltételezhető, hogy a külföldiekkel kapcsolatos tendenciózus nyilatkozatokkal, a bűnbakképzéssel egyes politikusok és rendőri vezetők csupán öngazolást kerestek.”¹⁸

Az objektív tények feltárása érdekében mindenekelőtt talán érdemes lenne megvizsgálni, hogy az elmúlt tizenöt évben¹⁹ hogyan alakult hazánkban és ezen belül a külföldiek által elkövetett ismerté vált bűncselekmények aránya, tendenciája.²⁰ A statisztikák tükrében, illetve a trend (lineáris) értékelése során megállapítható, hogy hazánkban az összesen elkövetett bűncselekményhez képest a külföldiek által elkövetettek viszonylag minimálisak, átlagban 2-3 % között vannak, az elmúlt másfél évtized alatt viszont – ha minimálisan is – növekvő tendenciát mutatnak. Vagyis a külföldiek is egyre több bűncselekményt követnek el Magyarországon.

Az elkövetői részarány a bűncselekményi részarányhoz képest jelentősen magasabb (4-5 %), viszont a tendencia lefelé mutató, ami arra utal, hogy a bűnelkövetők egyre kisebb része (a trend itt is lapos ívű) külföldi. Megjegyzendő, hogy a külföldiek által elkövetett bűncselekmények számának 1993-ban való drasztikus megemelkedése egy csalási ügyre – a közel tízezer rendbeli, ún. arany Buddha ügyre – vezethető vissza.²¹

A teljesebb és korrektebb kép érdekében célszerű megtekinteni az országos és a külföldieket érintően jelentkező trendek összevetését is. Az ismerté vált bűncselekmények alakulása egyértelműen tükrözi, hogy hazánk és közéletének kriminalizálódásának nem a külföldiek által elkövetett jogsértések az igazi okai.²² Ezt támasztják alá az elkövetői körre vonatkozó lineárisok is, mivel az összes elkövetők számának növekedését csak kismértékben követi a külföldi bűnelkövetők növekedési trendje. Sőt az utóbbi négy évben egyértelműen csökkenés érzékelhető.

A részleteket vizsgálva már némileg árnyaltabb a kép. A többszörös visszaesők²³ arányait²⁴ tekintve megállapíthatjuk, hogy a hazánkban a bűnismétlők által elkövetett bűncselekmények elkövetőinek közel fele (≈45%) ebbe a körbe sorolható, mondhatni bűnözői életmódot folytató személyek köréből kerül ki. Ezzel szemben a külföldi bűnelkövetői kör csak ötöd-nyolcad részben tekinthető többszörös visszaesőnek, sőt egyre inkább fogy ezen körbe tartozók aránya. Ami arra utal, hogy zömében egyedi, egyszeri bűnelkövetések jellemzik inkább a hazánkban jogot sértő külföldiek csoportját.

A különös visszaesők²⁵ vonatkozásában már nem ennyire pozitív (a külföldiekre nézve) a kép. Az elmúlt tizenöt évben e kategóriába sorolható bűnelkövetők aránya egyharmadról egyötödre csökkent országosan, míg a külföldieknél (igaz, hogy kisebb az arány, de) némi növekvő tendencia – egyhatedről egynegyed irányba – jelentkezik. Nem lehet eltekinteni attól a tényről, hogy ez a közel egynegyed is mindössze 15 külföldi bűnelkövetőt jelentett 1999-ben, míg ebben az évben az országos összes különös visszaesők száma 3523 fő volt.

¹⁸ Póczik Szilveszter: Külföldi bűnelkövetők Magyarországon a kriminálstatisztika tükrében – 28. old.

¹⁹ A teljesebb és hitelesebb kép kialakítása érdekében célszerű a rendszerváltás előtti néhány évet is figyelembe venni.

²⁰ Tájékoztató a bűnözésről 1986-2001. évi kiadványaiból Kiadja: A BM Adatfeldolgozó Hivatal és az Ügyészségi Számítástechnika-alkalmazási és Információs Központ, valamint „A külföldi állampolgárok bűnözése Magyarországon 1989-2001. évi kiadványaiból. Kiadja: Az Ügyészség Számítástechnika-alkalmazási és Információs Központ

²¹ uo.

²² Bár elgondolkodtató, hogy az elmúlt 4-5 évben a külföldiek által elkövetett bűncselek száma nem csökkent, inkább nőtt, míg a „hazaiak” által elkövetett cselekmények száma egyértelműen csökkent.

²³ Btk 137. § 16. pontja

²⁴ Sajnálatos módon a visszaeső külföldi bűnelkövetőkre vonatkozó adatsorok csak 1993-tól érhetők el.

²⁵ Btk 137. § 17. pontja

A hazai kép hitelesebb megismeréséhez, megértéséhez elengedhetetlen a más országokra való kitékintés. Világosan érzékelhető, hogy a példában illusztrált Németországban²⁶ a külföldiek által elkövetett bűncselekmények aránya valamennyi bűncselekmény csoportban a magyarországinak a többszöröse (3-8 szoros), valamint egyértelműen emelkedő tendenciát mutat.

Eközben hazánkban a kiemelt csoportonkénti elemzés is jelzi, hogy a külföldiek által elkövetett bűncselekmények aránya a Magyarországon elkövetett összes bűncselekménynek csak töredéke volt, általában az 5%-ot sem érte el, és viszonylagosan alacsony (az össz hazainál alacsonyabb) növekedési ráta jellemzi. A gazdasági bűncselekmények relatív magas aránya regisztrálható, de emellett az elmúlt években egyértelműen érzékelhető ezek csökkenő aránya az összes elkövetőhöz képest. Az államigazgatás elleni bűncselekmények aránya rendkívül hullámzó görbét mutat, a változást mutató trendje viszont egyértelműen növekvést – a másfél évtized alatti megduplázódást – jelzi. E növekvő trend nem utolsó sorban a később részletezendő határőrségi tevékenységből, vagyis az embercsempészet (mely ebbe a bűncselekményi csoportba tartozik) elleni erőteljesebb és hatékonyabb fellépésből, illetve az illegális migráció és az ezt kihasználó bűnözői csoportok intenzív tevékenységből adódik.

Talán nem érdemtelen megvizsgálni azt is, hogy egy-egy bűnelkövető átlagosan mennyi bűncselekményt követ el. Általánosságban megállapítható, hogy a „honi” bűnelkövetők már bő másfél évtizede is átlagban két bűncselekményt követtek el, melyet az ezredfordulóra meg is dupláztak. A külföldi bűnelkövetők viszonyt „anno” még csak „fejenként” egy bűncselekménnyel „beérték”, manapság viszont már ő „rovásukon” is több mint két bűncselekmény van. A kiemelt bűncselekményi csoportokat vizsgálva már érdekesebb a kép, vagyis az látható, hogy a közrend elleni, közlekedési, gazdasági bűncselekmények esetén a cselekmények száma alatta marad a „hazai” elkövetők által elkövetett cselekmény számnak. A vagyon elleni és a házasság, család, ifjúság és nemi erkölcs elleni cselekmények esetében is ez a fő tendencia, de egy-egy évben előfordult, hogy (akár nagyságrendekkel is) meghaladta a külföldi elkövetők által elkövetett cselekményi arány a „hazai” elkövetőkét. Igaz ez zömében a relatív kis statisztikai sokaságból ered, vagyis néhány cselekménnyel való növekedés nagyságrendi emelkedést eredményezhet, mint például 1993-ban a már említett ún. „Budha ügy” a vagyon elleni bűncselekmények vonatkozásában. Részben hasonló mondható el a személyek elleni bűncselekmények esetén is, de az már több mint elgondolkodtató, hogy 1999-től egy-egy külföldi bűnelkövető kétszer annyi bűncselekményt követ el, mint a „honiak”. Az államigazgatás, igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények esetében, viszont 1990-től a külföldiek által elkövetett esetszám egyértelműen magasabb, mint a „honiaké”, ami egyértelműen összefügg a határok „megnyitásával” és a Határőrség helyét, szerepét erősíti. Ez utóbbi azért is válik egyre fontosabbá, mert a közeljövőben nem csak az EU-nak, hanem a „schengeni” közösségnek is tagjává válunk, vagyis az országhatárok fel szabadon átjárhatóvá válik.

Németországban a külföldi bűnelkövetők származás szerinti megoszlását²⁷, illetve tendenciáját vizsgálva láthatjuk, hogy az országban nagy számban élő törökök okozzák a legtöbb gondot, de e mellett a szomszédos Lengyelország polgárai, illetve a balkáni térség (román, jugoszláv, boszniai), illetve az olasz állampolgárok emelkednek ki. Az időskort tekintve szembevetendő a kilencvenes évek első harmadának végén lévő törés, mely nagy valószínűséggel az ún. schengeni szigorított eljárások bevezetésének köszönhető, mellyel elsősorban a balkáni térségből származó elkövetők addig emelkedő tendenciáját sikerült megtörni, illetve csökkenővé alakítani.

Magyarországon a külföldi elkövetői kör állampolgársági elemzésénél²⁸ egyértelmű, hogy a rendszerváltást követően a lengyelek aránya jelentősen csökkent, mivel már lehetővé vált számukra is a nyugati – nagyobb „nyereséggel” kecsegtető – országokba való kijutás. Ezzel szemben viszont a román állampolgárok ugrásszerű megnövekedése és tartósan magas arányú elkövetési arányuk már elgondolkodásra kell, hogy készítsen, ugyanúgy, mint a jugoszláv emelkedő trend és a viszonylagosan magas ukrán „jelenlét” is. Mindebből az tűnik ki – a német adatokkal is összevetve -, hogy a leendő külső határok mentén elengedhetetlen a „szűrőrendszer” erősítése, valamint (előbbi részeként²⁹) a vízumkényszer hazánk biztonsága érdekében intenzívebb alkalmazása szükséges, illetve a származási országokat rábírní, hogy állják útját a tőlük származó bűnözői csoportoknak.³⁰

²⁶ BKA (Német Szövetségi Bűnügyi Hivatal) adatai alapján.

²⁷ *1993-tól horvátok, szlovének és boszniai-hercegovinaiak nélkül, 1994-től már macedóniaiak nélkül,

**1993-ig csehszlovákok, 1994-től csak a csehek.

²⁸ Az évek során legjellemzőbb tíz állampolgársági kategóriákból állította össze a szerző.

²⁹ Lásd még Schengeni szűrőrendszer.

³⁰ A Román kormány is rákényszerült erre a vízummentesség fejében.

Ugyanígy tanulsággal szolgálhatnak a németországi tapasztalatok, illetve adatok a külföldi bűnelkövetők tartózkodás jogosultsága szerinti megoszlása. Ez ráirányítja a figyelmet arra, hogy a bűncselekményt elkövető külföldiek döntő többsége nem a tartózkodási engedéllyel és tanulóként jelenlévők vagy a turisták köréből kerül ki, és ezek aránya nem is igen nő, míg a menekültkérelmek és az illegálisan érkezők aránya igen jelentős (az összes külföldi elkövető közel fele), sőt az utóbbi tendenciája is a legmagasabb növekedést mutatja. Ez is a schengeni-, illetve a határőrizeti rendszer jelentőségét tükrözi.

A nemzetközi összehasonlítás teljesebbé tétele érdekében tekintsük át az Interpol adatbázisának³¹ külföldi elkövetőkre vonatkozó számadatait is. A grafikonon érzékletesen mutatja, hogy a volt szocialista országokban tartósan alacsony, mondhatni minimális (huszadrészt sem igen elérő) a külföldiek által elkövetett bűncselekmények aránya, míg Nyugat-Európában az egy évtizeddel ezelőtti arányokhoz képest jelentős mértékben nőtt, majd magas szinten (átlagban egyötöd arány) stabilizálódott. Az eddigi adatok értékelése alapján a stagnálást, vagyis a növekedés megtörését nem utolsó sorban a Schengeni Egyezmény végrehajtására hozott intézkedések okozzák.

A fenti adatok és összehasonlítások talán elég plasztikusan megmutatták, hogy hazánkban a rendszerváltást követően jelentkező bűnözési „boom,-ot (a média és egyes politikai körök beállításaitól eltérően) nem a külföldieknek, hanem elsősorban magyar, és zömében a bűnözésből, a bűnözésnek élőknek „köszönhetjük”.

A Rendőrség feladatainak, terheinek drasztikus emelkedését - 1988-ban 185.344, míg 1998-ban 597.281 regisztrált bűncselekmény - némileg enyhíthette a rendvédelem más szerveinek hatás és jogkörének tisztázása (nyílt jogszabályokban való rögzítése) és növelése folytán a bűnüldöző és bűnmegelőző tevékenységük fokozódása. Ide sorolható a Határőrség feladat- és tevékenységi körének átalakulása is, melynek során a katonai szervezetből egy kettős jogállású rendészeti (nyomozási hatáskörrel, idegenrendészeti-, szabálysértési és szakhatósági) feladatokat ellátó szervezetté alakult át. Ennek következtében Magyarországon a külföldiek által elkövetett bűncselekmények felderítésében, megakadályozásában, illetve megelőzésében is egyre nagyobb szerepet vállal a Határőrség³².

Magyarországon a külföldiek által elkövetett összes bűncselekmény alakulását összevetve a Határőrség által felderítettekkel, jól mutatja, hogy a nem magyar állampolgárok által elkövetett bűncselekmények zömét egyre inkább a schengeni normákat mindteljesebb mértékben megvalósító határrendészeti szervezet lokalizálja.

A körözött személyek elfogásában jelentkező és egyre növekvő trend is azt mutatja, hogy a Határőrség egyre jobban képes betölteni a közrend és nemzetbiztonság védelméből reá háruló feladatokat. A Határőrség külföldiek által elkövetett bűncselekmények felderítésében egyre nagyobb arányú részvétele okán, illetve, mivel a külföldiek evidens módon az államhatárt átlépve jutnak hazánk területére, talán nem értelmetlen megvizsgálni van e összefüggés a Magyarországon külföldiek által elkövetett bűncselekmények és a határforgalom, valamint az államhatárral kapcsolatos jogsértések között.

A tiltott határátlépések és a Határőrség által felfedett jogsértések, illetve a külföldiek által elkövetett bűncselekmények száma és az elkövetők között egyértelmű összefüggés nem mutatható ki. Annak ellenére, hogy a négy tényező közül 1991-ben három, míg 1998-ban mind a négy elem emelkedést jelzett, mivel 1994-1997 közötti időszakban az államhatárhoz kapcsolódó jogsértések csökkenő tendenciát jeleztek, mely nem tükröződött a külföldiek által elkövetett bűncselekmények esetében.

A külföldiek által elkövetett bűncselekmények és az elkövetők számának elmúlt években történő alakulása és a személy- és jármű határforgalom között sem mutatható ki releváns összefüggés. A kilencvenes éves első felében a határforgalom enyhe emelkedése közvetlen módon nem volt hatással a bűncselekmények alakulására, mint ahogy az évtized második felében a járműforgalom kisebb és a személyforgalom jelentősebb csökkenése sem hatott, illetve nem volt összefüggésben a külföldiek által elkövetett bűncselekmények avagy a külföldi bűnelkövetők számának alakulásával.

Megállapítható tehát, hogy Magyarországon a külföldiek által elkövetett bűncselekmények volumene és tendenciája elmarad a hazai össz-bűnözéstől és a nyugat-európai országokban kialakult jellemzőktől egyaránt, vagyis nem igazoltak azon feltételezések, kijelentések, melyek a magyarországi bűnözés intenzívebbé válását a külföldiek jelenlétére vezetik vissza. Ennek ellenére, illetve ezzel együtt a Határőrségnek egyre nagyobb szerepe van a hazánkban külföldiek által elkövetett bűncselekmények felderítésében, felfedésében és nem utolsó sorban megelőzésében - a nagy valószínűséggel bűncselekményt elkövetni szándékozók hazánk területétől való távol tartása, illetve kiszűrésük útján. A nyugati adatok és tapasztalatok egyben egyfajta figyelmeztetés, figyelem felhívás számunkra, hogy az államhatárok őrzete, a polgárok széles értelemben vett biztonságérzetének fenntartása érdekében a határőrizetet végrehajtó szerveknek egyre jelentősebb szerep jut.

³¹ International Crime Statistics - INTERPOL 1987-88, 1989-90, 1991-92, 1993, 1994, 1995, 1996, 1998, 1999, 2000.

³² A Határőrség Országos Parancsnokságának éves statisztikai (1990-2002. évi) adatainak felhasználásával.

TÁJOK PÉTER:

A HATÁRÓRSÉG MINT SZABÁLYSÉRTÉSI HATÓSÁG

*„A kétségeink elárulnak minket. Visszatartanak attól,
hogy bátran nekivágjunk az ismeretlennek.
Ezáltal vesztesekké válunk, holott nyerhettünk volna.”
(Shakespeare)*

Az elmúlt időszakban bekövetkezett változások indokoltá teszik a Határórség szabálysértési feladatainak újbóli átgondolását. Több éves szakmai érvelésünk eredményeként körvonalazódnak látszik, hogy **a jogalkotó meg kívánja teremteni azt a jogszabályi háttérrel, mely a Határórség számára biztosítja a szabálysértési hatósági jogkör tényleges gyakorlásához szükséges feltételeket.**

A Határórség szabálysértési hatósági jogkörét leginkább a következő rendelkezések alapozzák meg:

1. A 2001. évi XXXIII. törvénnyel módosított, a határőrizetről és a Határórségről szóló 1997. évi XXXII. törvény 2002. január 01-jétől hatályos 45.§ (1) bekezdése alapján „A Határórség jogszabályban meghatározott esetben szabálysértési hatóságként jár el”.
2. A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 35.§ a) pontjában a Határórség a szabálysértés miatt eljáró más szervek között nevesített, és e rendelkezés szerint „A jogszabályban hatáskörükbe utalt szabálysértési ügyekben a szabálysértési hatóság jogkörét gyakorolják ...a) a határórség;...”.

A **Határórség számára** e törvényi rendelkezések alapján biztosított jogosultság tényleges gyakorlásához elengedhetetlenül **szükséges** a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény végrehajtására kiadott, az egyes szabálysértésekről szóló, többször módosított és hatályos **218/1999. (XII. 28.) Kormányrendelet** ismételt **módosítása**.

A szabálysértési hatósági jogkör gyakorlásának szükségességét az alábbi szakmai érvek indokolják:

1. A Határórség szolgálati feladatellátása során, a gyakorlati tapasztalatok alapján – különös tekintettel a külföldiekre – a szabálysértéseket elkövető személyek **két különböző kategóriájával** szemben kell, hogy **intézkedjen**. Az elkövető személyek és az elkövetett cselekmények alapján az **egyik kategóriát a társadalomra veszélyt jelentő illegális migránsok** alkotják, míg a **másik kategóriát a társadalomra csekély veszélyt jelentő „csak” szabálysértő külföldiek** képezik.
2. A Határórség számára - a jelenleg hatályos jogszabályok alapján - a nem migrációs céllal jogsértést elkövető külföldiekkel szemben a helyszíni bírság kiszabására, esetleg idegenrendészeti szankció (pld. visszautasítás) alkalmazására van lehetőség. Hiányzik az a láncszem a fokozatosság szempontjából (a szabálysértési eljárás keretében kiszabott pénzbírság), mely **a differenciált szankcionálás lehetőségét teremtené meg** számunkra.
3. Az érintett szabálysértési tényállások elbírálásához -azok a **Határórség alaprendeltetéséből adódó feladataihoz szorosan kapcsolódnak-** állományunk **kellő szakértelemmel rendelkezik**. Gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az említett tényállások esetében a szabálysértési hatóságként eljáró rendőrség gyakran kér eseti szakvéleményt, vagy segítséget a Határórség hivatalos személyeitől az eljárás lefolytatása érdekében.
4. A Határórség állománya **rövid időtartamú, speciális felkészítést követően képes lenne** a szabálysértési jogkör gyakorlásából adódó **feladatok végzésére**.

A Határórség szabálysértési hatósági jogkörének biztosításán túlmenően **indokolt** az egyes szabálysértésekről szóló **218/1999. (XII. 28.) Kormányrendelet** további szakaszainak **módosítása** is, egyrészt a **Határórség helyszíni bírságolási jogosultságára vonatkozó** korábbi pontatlan módosítások **korrigálása miatt**, másrészt a határterületen elkövetett szabálysértések elleni hatékony fellépés érdekében.

A Határórség helyszíni bírságolási jogkörének bővítését, illetve pontosítását az alábbi szakmai érvek indokolják:

1. A Határórség helyszíni bírságolási jogosultságának kormányrendeletben történő pontosítása, illetve bővítése azt eredményezné, hogy az államhatár rendje elleni szabálysértések, a külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés, valamint a határterületen elkövetett és fent felsorolt közlekedési szabálysértések elkövetőivel szemben **hatékonyabban tudnánk fellépni**.
2. Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Kormányrendelet módosításaival a Határórség több szabálysértési tényállásnál jogosultságát vagy elvesztette, vagy azok pontatlanul kerültek nevesítésre. A korábbi, számunkra kedvezőbb szövegezés visszaállítása feltétlenül indokolt, mivel **szakmai indokok eddig sem támasztották alá jogosultságunk csökkentését**.
3. Helyszíni bírságolási jogosultságunk bővítését a **személyazonosság igazolásával kapcsolatos kötelességek megszegése szabálysértés** esetén az indokolja, hogy a határterületen igazoltatott személyeknél, akik e szabálysértési tényállást megvalósítják, a helyszíni bírságolás, az esetlegesen alkalmazható figyelmeztetés lehetősége - főleg a határterületi lakosság tekintetében – elősegítené a jogkövető magatartás kialakulását mind generálisan, mind preventív módon. **A közlekedési szabálysértések tekintetében határterületre kibővített jogosultságunk elősegítené határterületen a közlekedési fegyelem megszilárdítását.**

Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Kormányrendelet módosítására elkészített jogszabálytervezet a napokban közigazgatási koordinációra került. A tervezett normaszöveg alapján kellő bizakodással állapíthatom meg, hogy a fent felsorolt határórségi szakmai érvek figyelembe vételre kerültek, így a jogszabály kihirdetését követő második hónap első napjától valamennyi jogszabályi **akadály elhárul az elől, hogy szabálysértési hatósági jogkörünket ténylegesen gyakorolni tudjuk.**

A szakmai érvek alapján elért lehetőség csak akkor ér valamit, ha azzal hatékonyan tudunk élni. Rögtön megfogalmazódik **a fő kérdés, hogyan is kívánja a Határórség ezt az új feladatot a gyakorlatban végrehajtani.** A kérdés önmagában egyszerűnek tűnik, de a megválaszolására tett kísérletek számtalan további kérdést indukálhatnak.

Szerzőként arra próbálok kísérletet tenni, hogy különböző modellek elkészítésével, folyamatlemezéseken keresztül adjak választ a felmerülő kérdésekre. Természetesen mindezt csak úgy tehetem, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezéseket alapul véve próbálok -az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Kormányrendelet módosítására elkészített jogszabálytervezetre tekintettel- javaslataimat, elképzeléseimet megfogalmazni.

I.

A várható jogszabályi változások

HATÓSÁGI JOGKÖR:

1. Tiltott határátlépés, úti okmánnyal kapcsolatos szabálysértés (22.§)
2. Határrendészeti szabálysértés (23.§)
3. Határjel-hamisítás és jelrongálás (24.§)
4. Külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés (30.§)

HELYSZÍNI BÍRSÁGOLÁSI JOGKÖR:

1. Tiltott fürdés határvízen (17.§)
2. Jégen tartózkodás szabályainak megsértése határvízen (18.§)
3. Tiltott határátlépés, úti okmánnyal kapcsolatos szabálysértés (22.§)
4. Határrendészeti szabálysértés (23.§)
5. Határjel-hamisítás és jelrongálás (24.§)
6. *Személyazonosság igazolásával kapcsolatos szabálysértés (27.§)*
7. *Külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés (30.§)*
8. Ittas vezetés közúti határátkelőhelyen (42.§)
9. Sebességkorlátozás jelentős túllépése *határterületen* (43.§)
10. Az elsőbbség és az előzés szabályainak megsértése *határterületen* (44.§)
11. *Tilos jelzés figyelmen kívül hagyása határterületen (44/A.§)*
12. Engedély nélküli vezetés *határterületen* (47.§)
13. Biztonságos közlekedésre alkalmatlan jármű vezetése *határterületen* (48.§)
14. Közúti jelzéssel kapcsolatos szabálytalanság *határterületen* (49.§)
15. Nehéz tehergépkocsira vonatkozó korlátozások megszegése *határterületen* (50.§)
16. Érvényes gépjármű-felelősségbiztosítási szerződés nélküli vezetés közúti határátkelőhelyen (51.§)
17. Közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése *határterületen* (54.§)

1. számú ábra

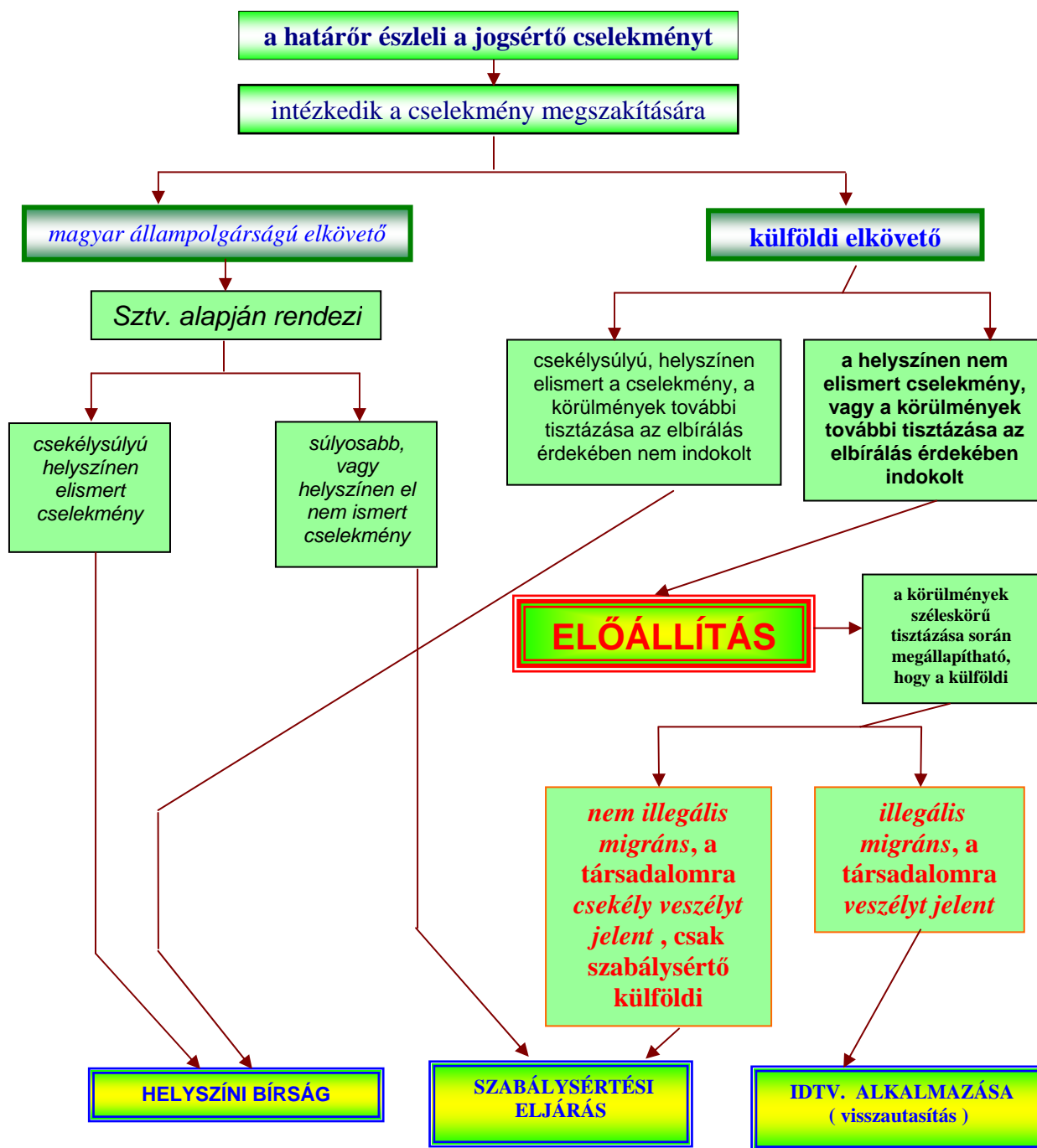
Az 1. számú ábra két táblája a tervezett jogszabályi normaszöveg alapján tartalmazza azokat a változásokat, melyek a Határőrség szabálysértési tevékenységét közvetlenül érinthetik. A helyszíni bírságolási jogkört komplexen jelenítettem meg, dőlt betűvel jelezve a tényleges változásokat. A táblázatokból egyértelműen megállapítható, hogy a bevezetőmben részletesen taglalt határőrségi javaslatok azokban szerepelnek, azokat a jogalkotó figyelembe kívánja venni.

II.

1. A HATÁRŐRSÉG ELJÁRÁSÁNAK MODELLEZÉSE

az idegenrendészeti és a tervezett szabálysértési hatósági jogkörök alkalmazása során

A Határőrség eljárásának modellezése
az idegenrendészeti és a tervezett szabálysértési hatósági jogkörök alkalmazása során
(elvi vázlat)



2. számú ábra

A 2. számú ábrán mutatom be azt a szakmai érvelést, mely szerint a külföldiek két különböző kategóriájával szemben intézhetnek határhoz. Az egyik kategóriát a társadalomra veszélyt jelentő illegális migránsok, míg a másik kategóriát a társadalomra csekély veszélyt jelentő „csak” szabálysértő külföldiek alkotják.

Ellentmondásos az a helyzet, mely szerint a Határőrség a jelenlegi jogkörei közül csak az idegenrendészeti törvényben biztosítottakat tudja hatékonyan alkalmazni. A 2002. január 1-jét követően, a visszafogadási egyezmények alkalmazásán alapuló idegenrendészeti jogköreink jól szolgálják az illegális migrációval kapcsolatos fellépésünket, de nem adnak megoldást az „egyszerű szabálysértőkkel” kapcsolatban követhető eljárásra. Gyakorlati tapasztalataink alapján a külföldieknek ez a kategóriája létezik, velük szemben, egy a szabálysértési eljárásában kiszabott pénzbírság kellő súlyú, az általuk elkövetett cselekménnyel arányban álló szankció lehet.

Az elvi vázlat is bemutatja azt a fontos körülményt, hogy az eljárást lényegileg befolyásolja az, hogy az intézkedő határőr képes-e a külföldiek e két kategóriáját egymástól helyesen elkülöníteni. Megítélésem szerint ez sarkalatos kérdés, melyre a végrehajtói állomány felkészítése során külön hangsúlyt kell fektetni.

III.

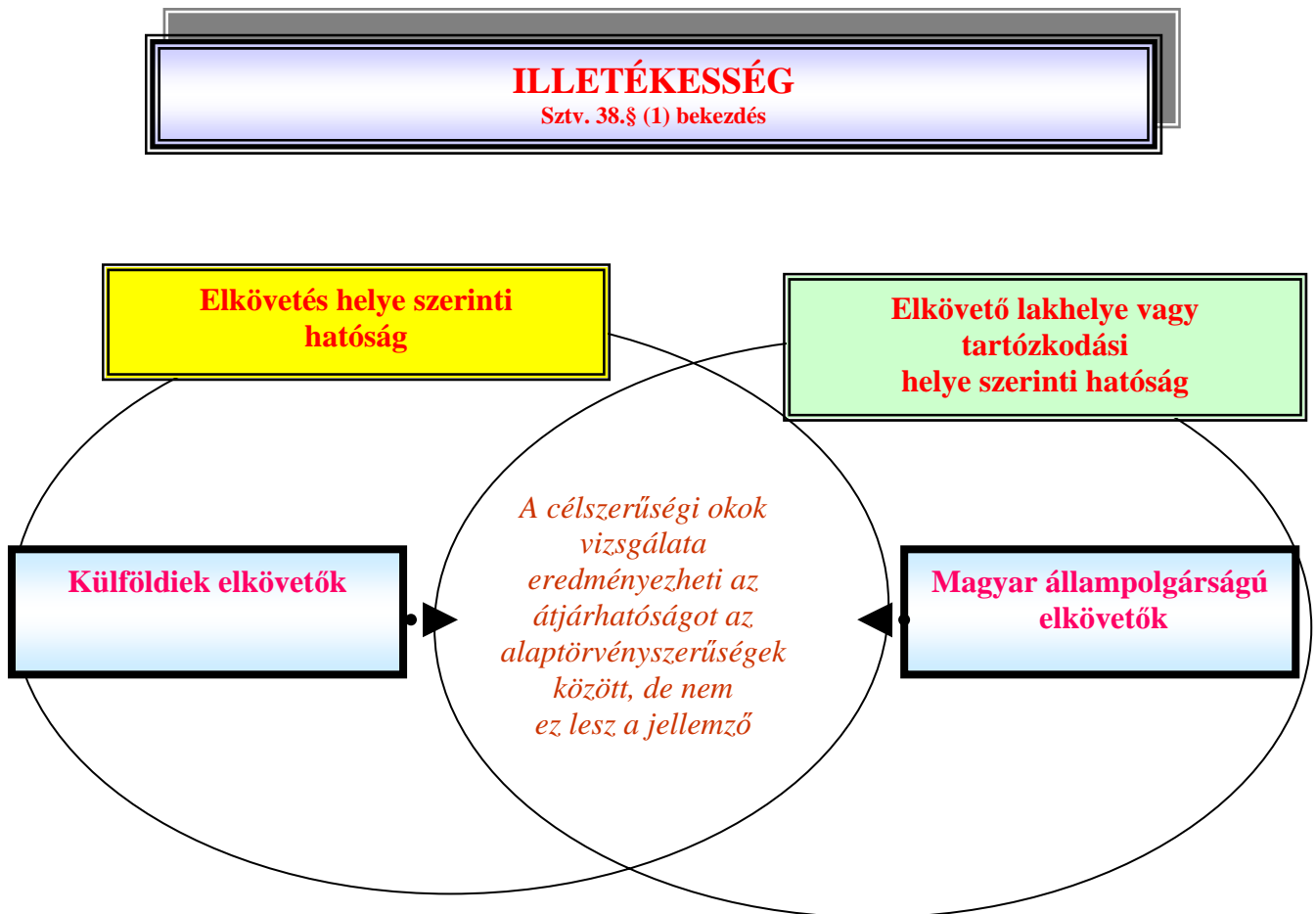
2. A TERVEZETT SZABÁLYSÉRTÉSI ELJÁRÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ ILLETÉKESSÉGI KÉRDÉSEK



3. számú ábra

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. számú törvény 38.§ (1) bekezdése alapján az eljárás lefolytatására az eljárás alá vont személy lakóhelye szerinti szabálysértési hatóság illetékes. Ha azonban az eljárás gyorsabb és eredményesebb lefolytatása indokolja, a törvény szerint lehetőség van kivételes illetékességi szabályok alkalmazására, így eljárhat az eljárás alá vont személy tartózkodási helye, munkahelye, szolgálati helye, az elkövetés helye, továbbá a felderítés helye szerint illetékes szabálysértési hatóság is.

A Határőrség várhatóan elsődlegesen külföldiekkel szemben fog szabálysértési eljárást lefolytatni. A 3. és a 4. számú ábrákon kívántam szemléltetni, hogy az érintett négy szabálysértési tényállás esetén mely illetékességi szabály választása látszik célszerűnek. Természetesen a végrehajtói állomány részére ez cogens útmutatásként nem adható ki, de megítélésem szerint „alapesetekben” ennek követése a célszerű, és ha ettől eltérő módon kívánják határőreink kiválasztani az illetékes hatóságot, akkor azt valamilyen „nem szokványos” körülménynek kell indokolnia.



4. számú ábra



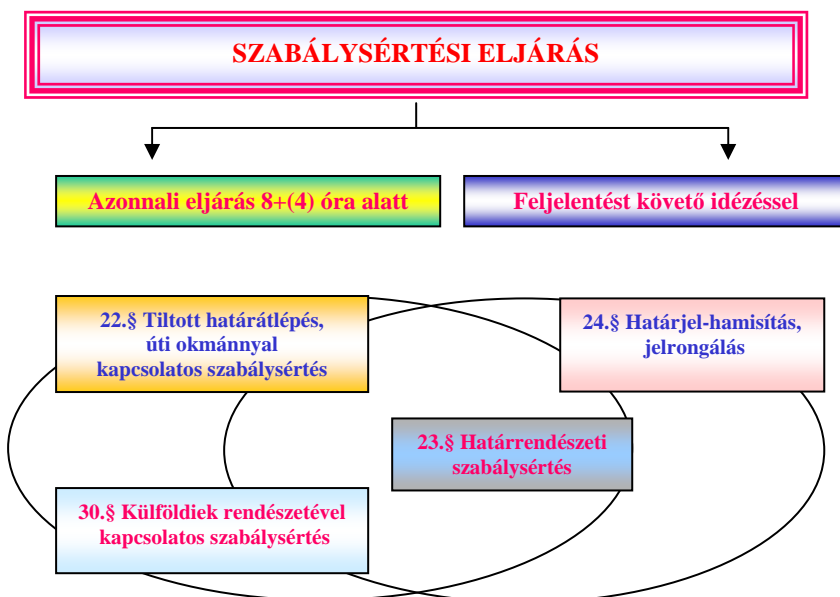
Az illetékesség meghatározásánál az is fontos kérdés, hogy a Határőrség mely szerve lesz pontosan az, amelyiknek le kell folytatnia az eljárást. Az illetékességi szabályok megállapításánál szakmai szempontok nem indokolják azt, hogy a Határőrség határrendészeti szerveinek és nyomozó hatóságainak illetékességi területéről szóló 18/2004. (VI.1.) számú BM rendelet rendelkezéseitől alapvetően eltérjünk. Feltétlenül fontos annak tisztázása, hogy a területi szerveink szabálysértési illetékessége csak a határterületen kívüli területekre terjedjen ki, tehát határterületen a határrendészeti kirendeltségeink rendelkezzenek kizárólagos illetékességgel szabálysértési ügyekben. (Izd. 5. számú ábra). A mobil erők (bevetési szakterület végrehajtói állománya) az illetékesség és hatáskör vizsgálatának eredményeképpen kell, hogy döntsenek arról mely szervnek tesznek szabályértési feljelentést.

5. számú ábra

IV.

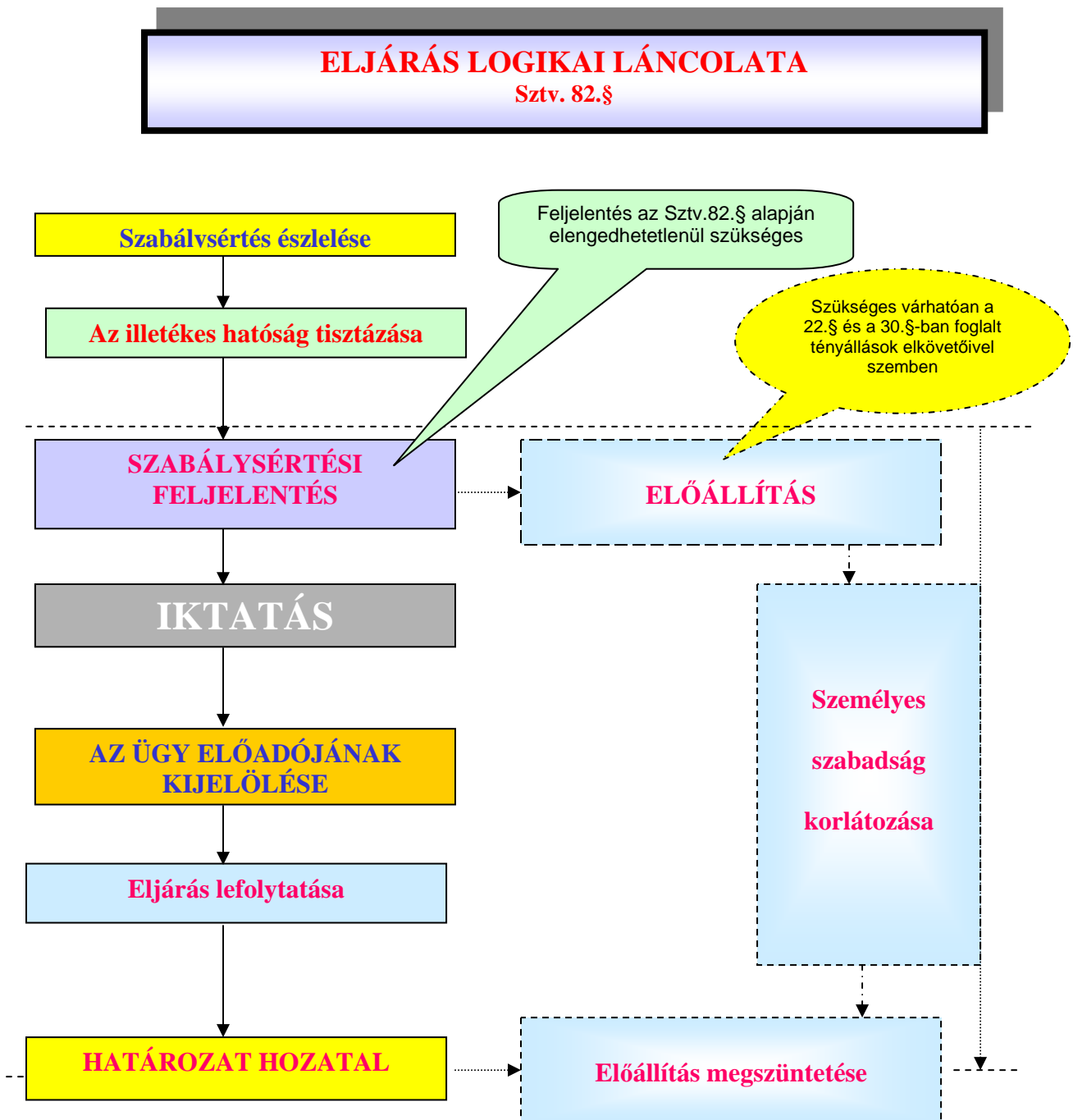
3. A TERVEZETT SZABÁLYSÉRTÉSI ELJÁRÁSOK LEFOLYTATÁSI IDEJÉT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A szabálysértési eljárás lefolytatásának időtartamát a tényállások jellemzői is befolyásolják. Tapasztalataink azt mutatják, hogy egyes tényállások indokolják az eljárás mihamarabbi lefolytatását, míg más tényállásoknál az nem feltétlenül indokolt. Az azonnali eljárás lefolytatását külföldi elkövetők esetében az indokolja, hogy általában tisztázandó körülmény a magyarországi tartózkodásuk jogszerűsége is, továbbá a magyarországi tartózkodási hellyel nem rendelkező külföldiek idézést követő, utólagos eljárás alá vonása vélelmezhetően kevés sikerrel járna.



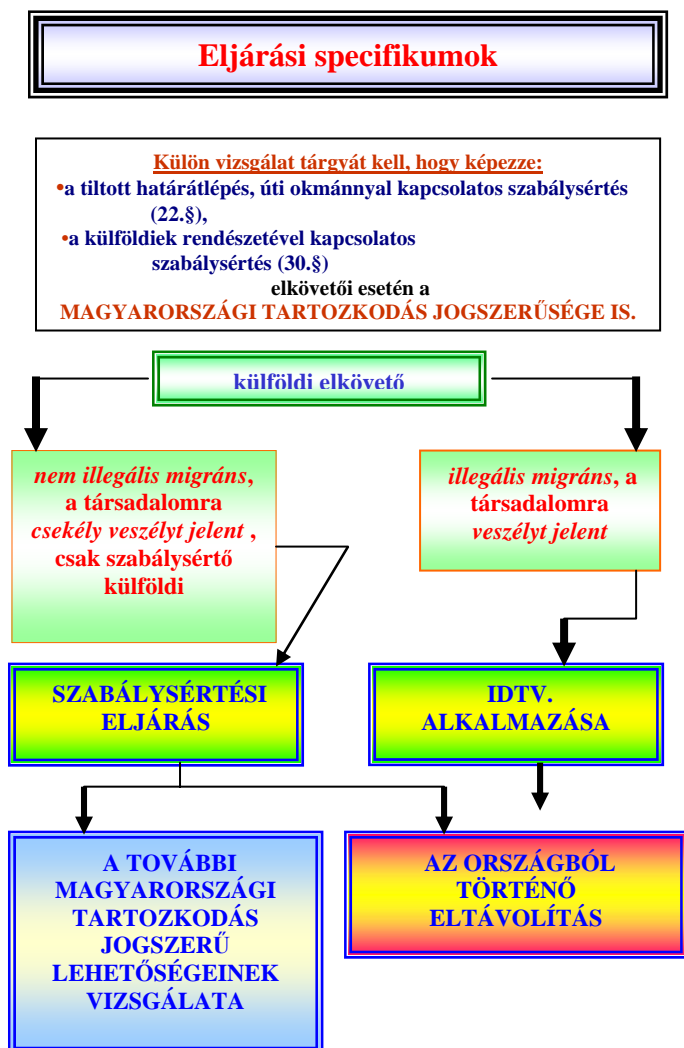
6. számú ábra

4. A SZABÁLYSÉRTÉSI ELJÁRÁSOK LEFOLYTATÁSÁNAK LOGIKAI LÁNCOLATA



7. számú ábra

A szabálysértési eljárások -hasonlóan a büntető eljárásokhoz- sajátos logikai rendszert képeznek. A szabálysértés észlelését követően az intézkedő először is megszakítja a jogsértő cselekményt. Ha az elkövetett cselekményt szabálysértési eljárás keretében kívánja szankcionálni, akkor meg kell tennie feljelentését az illetékes hatóságnak. Az írásosság még a saját kirendeltsége illetékessége esetén is indokolt, hiszen az Sztv. 82. § az eljárás megindítását feljelentéshez köti, továbbá későbbiekben ez az irat lesz a hatósági döntést leginkább meghatározó bizonyíték.



8. számú ábra

A logikai láncolat modelljében vagylagosan jelöltem az előállítást és a személyes szabadság korlátozását. Azt, hogy elő kell-e állítani a szabálysértés elkövetőjét vagy nem, az eset összkörülményei fogják meghatározni. Várhatóan fontos lesz a II. fejezetben már kifejtett illegális migráns és szabálysértő külföldi kategóriáinak különválasztása, majd ezt követően a szabálysértő külföldiek további tagozódásának megállapítása. Azon külföldiek esetében, ahol a magyarországi tartózkodás jogszerűségének tisztázása is vizsgálat tárgyát képezi elengedhetetlenül szükséges lesz (lsd. 6. számú ábra), míg magyar állampolgárságú elkövetők esetén, ahol vélelmezhetően a lakóhely szerinti eljárás lefolytatása lesz inkább célszerű (lsd. 4. számú ábra) ott az előállítás nem feltétlenül szükséges. A magyarországi tartózkodás jogszerűségének vizsgálata elsődlegesen a tiltott határátlépés szabálysértést és a külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértést elkövető külföldiek esetében lesz indokolt. (lsd. 8. számú ábra)

Külön magyarázatot érdemel az, hogy mit értek „a további magyarországi tartózkodás jogszerű lehetőségének vizsgálatán”. A problémát az okozza, hogy az államhatárt jogellenesen átlépő külföldiek, illetve a külföldiek rendészetével kapcsolatos szabályokat megsértő személyek magyarországi tartózkodása a szabálysértési eljárás lefolytatásával még nem válik „automatikusan” jogszerűvé. A jogszerű magyarországi tartózkodás vizsgálata, az ahhoz szükséges feltételrendszer megteremtése elkerülhetetlen feladatként jelentkezik a továbbiakban is.

A szabálysértési eljárás lefolytatása eddigi felállított logikai rendszerem alapján a tényállásokat elkövető azon külföldiekkel szemben merülhet fel a gyakorlatban, akiknek amúgy a személyazonossága hitelt érdemlően megállapítható.

A jelenlegi jogszabályi háttér alapján a megoldási lehetőségek a következőkben körvonalazódnak:

1. Az országot elhagyni kívánó külföldiek esetében, mivel ezek a személyek a kirendeltségeinkre előállításra is kerülnek az országból történő kilépésük kontrolálása, figyelemmel kísérése megoldott, így a jogellenes állapot megszüntetésének gyakorlati akadályai nem jelentkeznek.
2. Az országba illegálisan belépő külföldiekkel szemben, határterületen történő intézkedés esetén -ha velük szemben a szabálysértési eljárás lefolytatása az indokolt- az eljárást követően az 1. pontban leírtak szerint célszerű eljárni.

3. Az ország mélységében végrehajtott intézkedés esetén, a személy előállítását a határőr igazgatóságra kell majd foganatosítani az eljárás lefolytatásának érdekében. Ez azt jelenti, hogy a szabálysértési eljárást követően a külföldiek országunkat bonyolultabb módon tudják elhagyni, illetve annak ellenőrzése, figyelemmel kísérése akadályokba ütközhet. Megoldásként két lehetőség kínálkozik:
- a visszafogadási egyezmények alkalmazásával a személyek ellenőrzött módon hagyják el hazánkat,
 - ha a személy nem tartozik egyik visszafogadási egyezmény hatálya alá sem, akkor az idegenrendészeti eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal illetékes szervének kell majd átadni.

A továbbiakban az idegenrendészeti jogszabályok módosításainak kell feloldani azt az ellentmondást, hogy a tisztázott személyazonosságú, érvényes útiokmánnyal is rendelkező szabálysértő külföldiekkel szemben lefolytatott eljárást követően, miért nincs mód a jelenlegi rendelkezések szerint a magyarországi tartózkodásuk legalizálására. Ezt a kérdéskört azért is kell napirenden tartani, mert ezen elkövetői kör társadalomra történő veszélyessége nem áll arányban azzal, hogy őket feltétlenül minden esetben az országból „kitoloncoljuk”.

VI.

A szabálysértési feljelentés tartalmi követelményei

A szabálysértési feljelentés a sikeres szabálysértési eljárás záloga. A helyesen elkészített feljelentés „minősége” garantálhatja a szabálysértési eljárás lefolytatását, a szükséges szankció kiszabását és a határőrségi döntés helyességének akár bíróság általi megerősítését is.

A kialakult gyakorlat alapján megfogalmazhatóak azok a szabálysértési feljelentéshez kapcsolódó tartalmi követelmények, melyekben alapvető változás nem fog jelentkezni. A bizonyítékok körültekintő leírása, a tanúk megjelölése az eddigieknél is nagyobb szerepet kell, hogy kapjon, hiszen az eljáró hatóság számára ezek releváns információk, és a bizonyítási eljárást időben rövidíthetik, illetve egyszerűsíthetik. A feljelentésekkel szembeni tartalmi követelményeket csoportosítani az alábbiak szerint célszerű:

□ A feljelentés az alábbi adatokat tartalmazza:

- az intézkedő határőr szolgálati helye,
- a feljelentett személyi adatai:
 - családi és utóneve, asszonyoknál leánykori név is,
 - születési helye, éve, hónapja, napja,
 - anyja neve (külföldinél nem kötelező),
 - külföldi elkövető esetén állampolgársága,
 - lakcíme (ideiglenes lakcíme is) külföldi esetén magyarországi tartózkodási helye,
 - foglalkozása,
 - munkáltatójának megnevezése,
 - fiatalok esetén a szülő (gondozó vagy gyám) családi és utóneve, lakcíme, tanintézet - megnevezése és címe,
 - katona esetén beosztási helye és címe,
 - havi jövedelme és az eltartott családtagok száma (gyermek, szülő),
 - személyi igazolványának száma,
 - külföldi esetén útleveleinek, vízumszámának vagy tartózkodási engedélyének száma külföldiek esetén a rendelkezésre álló személyi adatokat kell feltüntetni,

- a szabálysértés elkövetéséről az intézkedő milyen módon értesült:
 - észlelte,
 - felkérésre intézkedett,
 - a szabálysértés elkövetésének leírása:
 - időpontja,
 - helye (nyilvános, nem nyilvános hely, helyiség, utca, házszám, útszakasz és kilométerkő, határjel számának megnevezése),
 - a cselekmény leírása,
 - az esetleges tanú megnevezése (név, születési hely, év, hónap, nap, anyja neve, lakcíme, munkahelye és annak címe),
 - a cselekmény elkövetését bizonyító egyéb körülmények vagy eszközök, rögzített bizonyítékok felsorolása,
 - a feljelentés keletkezése, az intézkedő határőr, valamint a feljelentést ellenőrző parancsnok aláírása.
- A feljelentésnek a szabálysértés jellegétől és következményétől függően még a további adatokat kell tartalmaznia:
- személyi sérülés esetén; a sérültet az orvos a helyszínen részesítette-e elsősegélyben (az orvos neve), illetve kórházba szállították (a kórház megnevezése és címe); a sérülés várható gyógykezelésének időtartama az előzetes orvosi vélemény szerint;
 - károkozás esetén; a károkozó és a károsult megnevezése (személyi adataik, lakcímük); a kár jellege (ruházat, jármű, határjel, stb. rongálódása); a kár hozzávetőleges értéke;
 - a határőr a sértettet, illetve a károsultat a magánindítvány, illetve a kárigény megtételének lehetőségére felhívta;
 - a lefoglalás érdekében visszatartott - a szabálysértés elkövetését bizonyító vagy elkobzás alá eső - dolgok (bokszer, léghuska, stb.) megnevezése és csatolása a feljelentéshez, illetve a megőrzéssel megbízott személy neve, az őrzési helye;
 - a visszaélés lőfegyverrel vagy lőszerrel szabálysértés esetén a lőfegyver-tartási engedély száma, a kiállító hatóság megnevezése, az engedélyezett és az engedély nélkül tartott fegyver fajtája, gyártmánya, gyári száma, kalibere, illetve az engedélyezett és az engedély nélkül tartott lőszer fajtája, mennyisége;
 - közlekedési szabálysértés járművel történt elkövetése esetén
 - a vezetői engedély (igazolvány) száma, a kiállító hatóság megnevezése,
 - a járművet üzemeltető személy vagy szerv adatai.
- **A feljelentésnek tartalmaznia kell az egyéb sajátosságokat is -amennyiben voltak ilyenek- ezek lehetnek például:**
- ha volt felbujtó vagy segítő, az arra történő utalást és személyi adataikat,
 - ha az intézkedés során felelősséget kizáró okra való utalás merül fel, vagy az, az intézkedő tudomására jut, annak tényét.

A nem hatáskörbe tartozó szabálysértések esetén a feljelentést az intézkedő határőr közvetlen vezetőjének vagy **parancsnokának kell ellenőriznie** és aláírnia. Ha az érdemi döntéshez szükséges adatokat a feljelentés nem tartalmazza - a szabálysértési hatósághoz való továbbítás előtt – el kell rendelni annak kiegészítését.

Ha az azonnali eljárás lefolytatása nem indokolt a szabálysértési feljelentést - előzetes intézkedés esetén annak irataival együtt - az Sztv.-ben meghatározott eljárásra az elkövető állandó lakhelye szerinti illetékes szabálysértési hatósághoz kell megküldeni 8 napon belül.

Ha több elkövető van és különböző helyen laknak, továbbá ha a szabálysértést több szabálysértési hatóság területén követték el, vagy az elkövetés helyét nem lehet megállapítani, az a szabálysértési hatóság illetékes az eljárásra, amelynél a feljelentést megtették (amely a szabálysértést észlelte) illetőleg amely az ügyben korábban intézkedett.

A határőrségnél **szóban tett** szabálysértési **feljelentést** vagy bejelentést **jegyzőkönyvbe kell foglalni**, amellyel az előzőekben leírtak szerint kell eljárni.

A jegyzőkönyvbe foglalás során lehetőség szerint tisztázni kell a feljelentésnél leírt tartalmi elemeket.

A jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell:

- az eljáró szerv megnevezését,
- a jegyzőkönyv készítésének helyét, idejét, az ügy tárgyát (szabálysértési feljelentés),
- a feljelentő vagy bejelentő személy nevét, lakcímét, személyi igazolványa számát (külföldinél útlevelének számát),
- a feljelentő vagy bejelentő, a jegyzőkönyvet felvevő, tolmács alkalmazása esetén a tolmács aláírását.

VII.

5. A VÉGREHAJTÓI ÁLLOMÁNY SZABÁLYSÉRTÉSI ELJÁRÁSOKKAL KAPCSOLATOS FELADATAI

A végrehajtói állomány (járőr, útlevékezeltő stb.) szabálysértési hatósági eljárásokkal kapcsolatos feladatai alapvetően nem változnak. A feljelentés megtétele marad továbbra is e tekintetben a fő feladatuk. A Határőrség szabálysértési hatósági jogkörének tényleges gyakorlása azonban – különös tekintettel az állomány felkészítésére – az alábbi súlyozott feladatokat eredményezi:

A határőrnek tudnia kell:

- megállapítani indokolt-e az azonnali eljárás lefolytatása, vagy sem,
- megállapítani ki az eljáró hatóság,
- körültekintően elkészíteni a szabálysértési feljelentést, különös tekintettel a bizonyítékok leírására, tanúk megnevezésére



9. számú ábra

VIII.

6. HOGYAN INDULHAT MEG A SZABÁLYSÉRTÉSI ELJÁRÁS A HATÁRŐRSÉGNÉL?



Az érintett négy szabálysértési tényállás tekintetében a Határőrség vélelmezhetően kizárólagos hatósági jogosultságot fog kapni, mely azt eredményezi, hogy nem csak azokra az esetekre kell felkészülnünk, amikor szolgálati személyeink észlelik a jogsértést, hanem azokra az esetekre is, amikor más szervek, vagy személyek tesznek nálunk feljelentést. A hatósági eljárás szempontjából nem releváns körülmény ki teszi a feljelentést, hiszen az eljárás lefolytatását szigorú jogszabályi rendelkezések határozzák meg függetlenül a feljelentő kilététől.

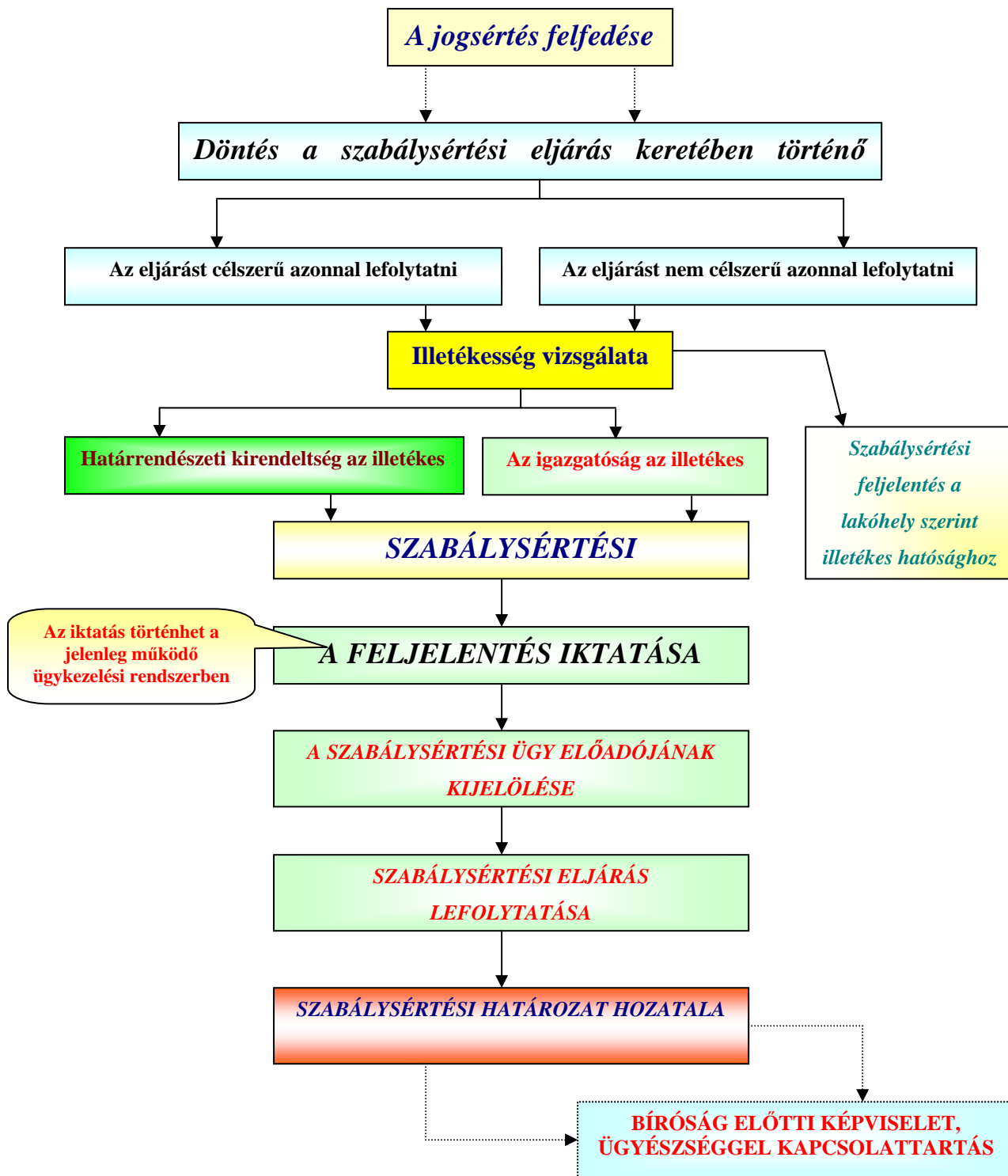
10. számú ábra

IX.

A SZABÁLYSÉRTÉSI ELJÁRÁSOK LEFOLYTATÁSÁNAK TERVEZETT RENDJE A HATÁRŐRSÉGNÉL

A HATÁRŐRSÉG SZABÁLYSÉRTÉSI ELJÁRÁSAINAK LEFOLYTATÁSI RENDJE

(ELVI VÁZLAT)



11. számú ábra

A 11. számú ábra hivatott arra, hogy összegezze az I-IX. fejezetekben foglalt logikai modelleket és egy általános elvi vázlat alapján mutassa be ténylegesen, hogyan kell majd a Határőrségnek a szabálysértési hatósági feladatait ellátnia. Ha korábbi logikai feltételezéseimben nem hibáztam, akkor az elvi vázlat ismételt indokolás nélkül is helytálló.

A téma befejezéseként, mint szerző, a mottónak választott shakespearei gondolathoz kívánok visszatérni. Az, hogy kétségeink ellenére mernünk kell vállalni az új kihívásokat erre a szakterületre is igaz.

Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Kormányrendelet fent leírt szövegszerű módosításaival képes lehet a Határőrség alkalmazni a határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvényben biztosított szabálysértési hatósági jogkörét az államhatár rendje elleni szabálysértések, valamint a külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés elkövetőivel szemben. Az, hogy ezt milyen hatékonysággal fogja gyakorolni sok, egymással összefüggő tényező eredője lesz. Mint szerző igyekeztem széleskörűen megvizsgálni azt, hogy milyen új lényeges körülmények befolyásolhatják majd a hatósági jogkör gyakorlását számunkra. Tudom, hogy minden kérdés ma még megválaszolhatatlan, készen kell lennünk arra, hogy a felmerülő további kérdésekre is mihamarabb a legmegfelelőbb válaszokat tudjuk adni, ezáltal zökkenőmentessé tenni e tevékenységünket.

A több éves szakmai érvelésünk, melynek eredményeképpen a jogszabályváltozásokkal megteremtődik a szabálysértési hatósági jogkör gyakorlásának valamennyi feltétele, csak akkor ér igazán valamit, ha be tudjuk bizonyítani, hogy a lehetőséggel élni tudunk, korábbi érveink a mindennapok munkájának eredményességében visszaköszönnek.

Kézirat lezárva: 2004 július 1-én



DR. JUR. GULYÁS-KIS ZSUZSA

A HATÁRŐRSÉG RENDÉSZETI ADATKEZELÉSE

különös tekintettel az idegenrendészeti adatkezelésre

A Határőrség adatkezelését a határőrizetről és a Határőrsegről szóló – 2002. évi XXXIII. törvénnyel módosított – 1997. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Hőr tv.) VII. fejezete határozza meg, amelyhez – témánkat tekintve – elengedhetetlenül kötődik a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény (a továbbiakban: Idtv.) V. fejezetének adatkezelésre vonatkozó része, illetve az Idtv. végrehajtásáról szóló 170/2001. (IX.26.) Korm. rendelet kapcsolódó rendelkezései.

A Hőr tv. alapján a Határőrség a törvényben meghatározott bűnüldözési, bűnmegelőzési, **rendészeti**, honvédelmi és **államigazgatási** feladatai ellátásának érdekében *személyes adatot kezel*. Nem érdektelen utána nézni, mi is minősül személyes adatnak, illetve adatkezelésnek.

Személyes adat {a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény – a továbbiakban: Atv értelmében} bármely meghatározott {azonosított vagy azonosítható} természetes személlyel – a továbbiakban: érintett – kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet.

6.1. Adatkezelés (az Atv alapján) az alkalmazott eljárástól függetlenül a *személyes adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így például gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása. Adatkezelésnek számít a fénykép – hang – vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők {pl. ujj vagy tenyérnyomat, DNS minta, íriszkép } rögzítése is.*

Az adatkezelés törvényes megvalósítása érdekében elengedhetetlen annak figyelembe vétele, hogy az adatkezelés célhoz kötött, hiszen személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet.

Csak olyan személyes adat kezelhető továbbá, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, de csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.

Az érintettel az adat felvétele előtt közölni kell, hogy az adatszolgáltatás önkéntes vagy kötelező. Kötelező adatszolgáltatás esetén meg kell jelölni az adatkezelést elrendelő jogszabályt is. (Pl. a Határőrség Szolgálati Szabályzatát azon igazoltatott személy meghatározott adatai rögzítésekor, akinél ez a további intézkedéshez, eljáráshoz szükséges vagy „egyéb körülmények ezt indokolják”. – utóbbinál feltehetően azon okból, hogy az igazoltatott esetleg panasszal kíván élni az igazoltatás miatt).

Az érintettet – egyértelműen és részletesen – tájékoztatni kell az adatai kezelésével kapcsolatban minden tényről, így különösen az adatkezelés céljáról és jogalapjáról, az adatkezelésre és az adatfeldolgozásra jogosult személyéről, az adatkezelés időtartamáról, illetve arról hogy kik ismerhetik meg az adatokat. A tájékoztatásnak ki kell terjednie az érintett adatkezeléssel kapcsolatos jogaira és jogorvoslati lehetőségeire is.

Megjegyzésként a részletes szabályozás ismertetésének elejére kívánkozok, vajon miért kerül a rendészeti feladatok ellátására szolgáló személyes adatkezelésen kívülre az államigazgatási feladatok ellátása érdekében végzett személyes adatkezelés, amikor a rendészeti feladatkörben jelenik meg az a feladat, hogy jogszabályban meghatározott közigazgatási eljárásokban szakhatóságként működik közre. /További megjegyzésre érdemes, hogy a szakhatósági tevékenység nem teljes köre a szervezet közigazgatási jogalkalmazásának. /

A rendészeti feladatkörben ellátandó feladatok között szerepel: végrehajtja a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben és a végrehajtására kiadott jogszabályokban meghatározott idegenrendészeti feladatait.

Ezek ellátása érdekében az általános munkarend korlátaitól függetlenül kérhet adatot a határőrség

- a személyi adat- és lakcímnnyilvántartó szervektől
(a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény melynek hatálya a MK területén élő magyar állampolgárokra, bevándorolt és menekültként elismert személyekre terjed ki.)
- az országos gépjármű alapnyilvántartásból
- a büntettek (bíróság által jogerősen elítéltek) nyilvántartásából
- a büntetés végrehajtási intézetben fogvatartottak nyilvántartásából
- a külföldre utazásban korlátozottakra és az útlevélre vonatkozó nyilvántartásokból
- a határjelekre vonatkozó nyilvántartásból
- az idegenrendészeti nyilvántartásokból ,
amelyet hiányos és töredék adatok esetén is teljesíteni kell.

A központi idegenrendészeti nyilvántartás

- a kiutasítottak, valamint a beutazási és tartózkodási tilalom alatt állók,
 - a vízumkérelmek és a kiadott vízumok,
 - a meghívó természetes, illetőleg jogi személyek továbbá a meghívott természetes személyek,
 - a letelepedési vagy tartózkodási engedéllyel, illetőleg ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolással rendelkezők
 - a személyi szabadságukban korlátozott, továbbá a rendkívüli eseményekben érintett külföldiek
 - az úti okmány elvesztését bejelentő külföldiek
- Idtv-ben meghatározott adatait tartalmazó résznyilvántartásokból áll.

Az indokolás szerint azonban az idegenrendészeti ellenőrzés és méginkább a személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedések alkalmazása során a személyes adatok kezelése nélkülözhetetlen, ezért a törvénynek az adatkezelés lehetőségét az eljáró hatóságok számára biztosítani kell.

Ennek alapján a törvényi adatokat a hatáskörrel rendelkező idegenrendészeti hatóság is kezeli.

A Határőrség idegenrendészeti hatóságaként a határforgalmi kirendeltség rendelkezik vízum és ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolás kiadási joggal, míg az igazgatóság beutazási és tartózkodási tilalom elrendelési és visszautasítási őrizet elrendelési joggal, így az ezekre vonatkozó adatkezelés jogával is (bár a visszautasítással és a visszautasítási őrizettel kapcsolatos idegenrendészeti hatóság adatkezelés jogát az Idiv. nem szabályozza).

Nézzük a Határőrség Hör. tv- által szabályozott szintenkénti rendészeti adatnyilvántartási rendszereit.

A helyi szervek illetékességi területükre kiterjedően kezelik:

a., a hatáskörükbe és illetékességükbe tartozó ügyekben a jogellenes cselekményt elkövetők adatait a felvételtől számított 2 évig,(a határrendsértéssel okozott jelentősebb kár vonatkozásában 5 évig).

- elkövető neve, születési ideje, lakó- és tartózkodási helye, állampolgársága
- az elkövetett jogellenes cselekmény minősítése, viszonylata, ideje, iránya, indítéka
- a bekövetkezés oka, az elkövetés módja , jellege
- az elkövetésre tett intézkedés egyéb adata

ide tartoznak természetesen jogellenes cselekményként a szabálysértések, függetlenül attól, hogy figyelmeztetést, helyszíni bírságolást vagy feljelentést alkalmazott az elkövetővel a határőr. A figyelmeztetés és a helyszíni bírságolás azonban nem számíthat „priusznak”, ezért megkérdőjelezhető az ezzel kapcsolatos adatkezelés jogalapja.

Említést érdemel az is, hogy a jogellenes cselekmények magukban foglalják a bűncselekményeket is, amelyekre vonatkozó adatokat a Határőrség nyomozó szervei is (?) kezelnek.

A jelentősebb kárra vonatkozóan nincs utalás, minek alapján állapítandó meg. A Büntető Törvénykönyv a jelentős kár összegét 2 és 50 millió forint közötti összegben határozza meg.

b., a szabálysértésért felelősségre vontak adatait a felelősségre vonástól számított 2 évig

- a felelősségre vont neve, állampolgársága, lakcíme
- az elkövetett cselekmény
- az alkalmazott büntetés vagy intézkedés és az ügy száma.

Ez az adatkezelés azonban részben átfedi a jogellenes cselekményt elkövetők adat nyilvántartási rendszerét, hiszen a szabálysértés is jogellenes cselekmény. – mint már szó volt róla -. Jelenleg a Határőrség csak a Hőr tv. szerint szabálysértési hatóság, a szabálysértésekről szóló törvény alapján nem. A szabálysértésért felelősségre vontak adat nyilvántartási rendszere a Hőr tv-ben feltehetőleg a szabálysértési hatósági hatáskörre tekintettel került szabályozásra, bár ezt csak következtetni lehet, mert a törvény nem szól róla.

Így az a teljesen ésszerűtlen helyzet áll fenn, hogy az illetékességi területen hatáskörrel rendelkező szabálysértési hatóság által jogerősen elbírált ügyet szerepeltetni kellene a nyilvántartásban. Ehhez képest az még az enyhébb értelmezés, hogy csak a határőr által feljelentett ügyeket kellene figyelemmel kísérni és a végeredményt megjelentetni az adatkezelésben, mégpedig mindhárom szinten, hiszen a Hőr tv. „a Határőrség illetékességi területére kiterjedően rendelkezik a szabálysértési felelősségre vontak adatkezeléséről, ez pedig jelenti a központi, területi és helyi szintet egyaránt.

c., a határátkelőhelyre nem határátlépési céllal érkezők adatait az engedély lejártától, illetve visszavonásától számított 1 évig

- a személy neve, állampolgársága, állandó lakóhelye
- személyi igazolvány száma
- a határátkelőhelyre történő belépés célja.

d., a beutazási és tartózkodási tilalom alatt állók adatait

- a személy neve, anyja neve, születési helye, neme, állampolgársága
- az elrendelésre vonatkozó kód, az adattárba kerülés és az elrendelés lejártának dátuma
- az utolsó adatkarbantartás dátuma és pontos ideje.

Ide kívánczik még, hogy a határforgalom ellenőrzését szolgáló nyilvántartási rendszerben az elrendelő által adott sorszám /adattári szám / illetve az elrendelés típusa / adattári jel / alapján kezeli a beutazási és tartózkodási tilalom alatt álló személyek adatait az elrendelő által meghatározott ideig.

Megjegyzésre érdemes, itt nem szűkíti le a törvény az adatkezelést az igazgatóság által elrendelt beutazási és tartózkodási tilalomra, hanem illetékességi terület alapján differenciál, függetlenül attól, milyen szerv az elrendelő. /Az adatkezelés jogát megadja a határőrizeti kirendeltségnek is, holott az nem idegenrendészeti szerv. /

Az Idtv. alapján a határforgalmi kirendeltség kezeli

a., vízumkérelmek és a kiadott vízumok alapján a vízum érvényességi idejének lejártát követő 1 évig

- a személy neve, anyja neve, születési helye, ideje, neme
- állampolgársága /hontalan státusza/, állandó külföldi lakóhelye,
- arcképmása és útlevelének okmányazonosító adatai,
- a beutazás célja és a tartózkodás tervezett időtartama,
- beutazásához és tartózkodásához szükséges feltételeket igazoló okiratok másolata vagy az ezekre utaló adatok
- a vízumkiadás elutasításának ténye és oka
- a kiadott vízum száma, sorozatszama, érvényességi területe és ideje,
- be- és kiutazás ideje, a határátlépés helye.

Ezen adatok közlésével minden esetben értesíteni kell az idegenrendészeti központi adatkezelő szervet is.

A beutazási és tartózkodási tilalom alatt álló külföldi vízumkérelmének elutasításáról illetve ilyen személy visszairányításáról és vízuma érvénytelenítéséről is értesíteni kell a központi adatkezelő szervet.

b., az ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolással rendelkező külföldiek adatait az igazolás érvényességének lejártáig

- a személy neve, anyja neve, születési helye, ideje, neme
- állampolgárság, /hontalan státusz /, állandó külföldi lakóhely
- beutazás / érkezés / időpontja, itteni tartózkodási helye
- útlevel okmányazonosító adatai
- tartózkodás célja, az érintett családi állapota, iskolai végzettsége, szakképzettsége, foglalkozása
- arcképmása és aláírása
- az általa használt és külföldön nyilvántartott gépjármű forgalmi engedélyének adatai
- végleges kiutazásának időpontja.

Az ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolással kapcsolatban nem rendelkezik az Idtv. az adatkezeléshez szükséges adatok központi adatkezelőhöz történő eljuttatásáról, de azt e nélkül is teljesíteni kell, hiszen a központi adatkezelésnek része az ezzel kapcsolatos résznyilvántartás.

A területi szervek illetékességi területükre kiterjedően kezelik a hatáskörükbe és illetékességükbe tartozó ügyekben

a., a jogellenes cselekményt elkövetők,

b., a szabálysértésért felelősségre vontak azon adatait, amelyeket a helyi szervek is kezelnek.

A területi szervek adatkezelése szükségképpen tartalmazza a helyi szervek adatkezelését és legfeljebb annyiban szélesebb körű, amennyiben az igazgatóságok illetékességi területe meghaladja az alárendeltségébe tartozó határforgalmi és határőrizeti kirendeltségek illetékességi területét.

c., a beutazási és tartózkodási tilalom alatt állók azon adatait, amelyeket a helyi szervek is kezelnek.

Az Idtv., mint illetékes idegenrendészeti hatóságot, feljogosítja az igazgatóságot a beutazási és tartózkodási tilalom alatt álló külföldiek adatainak kezelésére, melyek az állampolgársággal bezárólag megegyeznek a Hőr tv. alapján kezelt adatokkal.

A továbbiak

- állandó külföldi lakóhely

- a tilalom fenntartásának jogalapja, határideje

- az elrendelő szerv megnevezése.

Az adatkezelési jogosultság a tilalom fennállásáig tart.

Úgy tűnik a külföldiek ezen körénél a két törvény szerinti adatkezelés párhuzamos.

Az Idtv. az igazgatóság, mint a Határőrség idegenrendészeti szerve által folytatott más adatkezelésről nem rendelkezik.

Így szükségképpen a Hőr tv. által szabályozott jogellenes cselekményt elkövetők adat nyilvántartási rendszerében történik az Idtv. alapján visszautasított külföldiekkel kapcsolatos adatkezelés a Hőr tv. által meghatározott adatokra vonatkozóan.

d., a szakhatósági és engedélyezési nyilvántartási rendszerben a kiadott engedély és szakhatósági hozzájárulás alapján

az engedély időtartamának lejártától, illetve a visszavonástól számított 2 évig,

- az engedéllyel és szakhatósági hozzájárulással érintett személy személyes adatát / amely feltehetőleg a név, anyja neve, születési helye, ideje /

- az engedély tárgyával, illetve a szakhatósági hozzájárulással folytatott tevékenységgel összefüggő adatokat /feltehetően a tevékenység helye, ideje, jellege /

Fenti szabályozás alapján kizárt az engedély kiadásának illetve a szakhatósági hozzájárulás megtagadásának esetében az adatkezelés, az ügy jogerős lezárásáig legfeljebb az iratok kezeléséről lehet szó.

Nem a Hőr tv.-ben került szabályozásra a Határőrség határvízzel kapcsolatos szakhatósági tevékenysége /kivéve a határvízen vagy partján kikötőhely vagy egyéb építmény létesítése, fürdőhely kijelölése, fenntartása /, hanem a vízi közlekedés rendjéről szóló 27/1993.(IX.23.) KHVH rendelet 12. és 13. mellékletében.

E szerint

a határőrség illetékes szervének hozzájárulása szükséges határvízen

- vízi rendezvény engedélyezéséhez

- faúsztatáshoz

a határőrség illetékes szervével egyetértésben hagyja jóvá az illetékes hajózási hatóság határvízen közlekedő kishajó és csónak telephelyét (kikötőhelyét).

Feltehető, hogy ezen esetekben az illetékes szerv a határőrizeti kirendeltség, amely ilyen ügyekre vonatkozóan nem kezelhet adatot, így ezt az adatkezelést is – mert illetékességi területéhez tartozó ügyről van szó – az igazgatóság kezeli.

A Határórség központi szerve kezeli

a., hatáskörébe és illetékességébe tartozó ügyekben a jogellenes cselekményt elkövetők már részletezett adatait.

Felmerül a kérdés, melyek a csak a központi szerv hatáskörébe és illetékességébe tartozó ügyek. Legfeljebb a kitoloncolással szemben benyújtott végrehajtási kifogás elutasítással szembeni fellebbezés elbírálásáról, illetve a vissza nem utasítható külföldiekkel szembeni visszafogadási egyezmény alkalmazásáról lehet szó.

b., illetékességi területére kiterjedően a szabálysértési felelősségre személyek adatait, a már részletezettek szerint.

Ez viszont azt jelenti, hogy tartalmaznia kell minden igazgatóság ide tartozó adatait.

c., a helyi és területi szerveknél a beutazási és tartózkodási tilalom alatt állókkal kapcsolatban kezelt adatokon túl az adattári szám alapján kezelésre kerül az elrendelő szervezet kódja, az **érintett személyleírása, arcfényképe**, illetve az elrendelő szervezet további megjegyzése.

Az Idtv. az önálló beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésére lehetőséget ad távol lévő külföldivel szemben is, amikor e két „adat” felvétele lehetetlen. Arcképmás rögzítésére pedig csak személyazonosítás céljából jogosult az idegenrendészeti hatóság.

A Hór tv. szerint a Határórség az Idtv.ben meghatározott feladatkörében meghozott határozatról, illetve alkalmazott intézkedésről haladéktalanul értesíti a központi adatkezelő szervezet.

Ez a kötelezettség az Idtv. szerint csak a beutazási és tartózkodási tilalom alatt álló külföldi vízumkérelmének elutasításánál, illetve visszairányításánál és vízumának érvénytelenítésénél áll fenn / pl. külföldi anyagi fedezet hiánya miatti visszairányításánál nem /, valamint a visszautasítási őrizettel kapcsolatban.

Utóbbinál az értesítési kötelezettség az elrendelő határozattal történik, amelyhez később kapcsolódhat az őrizet meghosszabbításáról, illetve a törvényi felülvizsgálat eredményéről rendelkező bírói végzés. Az ezekben szereplő adatok kerülnek be a személyi szabadságukban korlátozottakra vonatkozó résznyilvántartásba annak érdekében, hogy teljesíthető legyen kétoldali konzuli egyezmény kötelezése alapján – a Külügyminisztérium útján – a külföldi magyarországi konzuli vagy diplomáciai képviseletét ellátó szerv értesítése.

A visszautasítási őrizettel összefüggésben nem folytat a Határórség adatkezelést.

Az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól szóló 27/2001. (XI.29.) BM-IM együttes rendelet értelmében az őrizetes adatainak helyi nyilvántartását a fogda vezeti.

A nyilvántartott adatok köre meglehetősen széles, tartalmazza:

- az őrizetes nevét, születési helyét, idejét, anyja nevét, állampolgárságát (hontalanságát).
- TB azonosító jelét, lakóhelyét
- az őrizetet elrendelő idegenrendészeti hatóság, a hosszabbító bíróság megnevezését
- a határozat, illetőleg a végzés számát
- az őrizet kezdetének és lejártának napját
- az őrizet megszakításának okát és időtartamát
- azt a napot, amelyen engedély nélkül eltávozott, illetve amelyre engedélyezett távolléte után nem tért vissza
- arcfényképét, nyilvántartási számát
- az őrizet foganatosításával összefüggő adatokat /különösen az alkalmazott kényszerítő eszközre, biztonsági intézkedésre, kérelemre, panaszra, egészségi állapotára és a kezelésre, költségekre, a letétbe helyezett tárgyakra, a károkozásra vonatkozó adatok /.

A teljesség kedvéért megjegyzendő, hogy a központi szerv is engedélyező hatóság meghatározott ügyekben. Ezzel összefüggésben azonban nem kezel adatot, mert ezen ügyek konkrét személyhez nem kötődnek.

Az adatkezeléssel kapcsolatban szólni kell arról, hogy az Idtv. a visszautasítási intézkedéssel kapcsolatban írásba foglalási kötelezettséget ír elő, melynek tartalmát meghatározza. Arról azonban nem tesz említést, hogy az irat másodpéldányát meg kellene őrizni, az adatkezelés pedig kizárt.

A visszairányítás intézkedés ugyancsak meghatározott tartalmú írásba foglalási kötelezettséggel jár, ez az irat azonban a foganatosító idegenrendészeti hatóságnál / a határforgalmi kirendeltség / 2 évig megőrzendő.

Az iratokba az

- idegenrendészeti hatóságok,
- az igazságszolgáltatási és büntető,
- a nemzetbiztonsági,
- a menekültügyi szervek tekinthetnek be.

Külön adatkezelésről azonban itt sincs szó, tehát a törvény kizárja.

Az adatkezeléssel kapcsolatban lényegi kérdés az adatszolgáltatás, melyről mind a Hőv tv., mind az Idtv. rendelkezik.

Az Atv. az adattovábbítást úgy határozza meg: ha az adatot meghatározott harmadik személy számára hozzáférhetővé teszik.

Az „adatszolgáltatás” kifejezés – így értelmezése sem – nincs az Atv.-ben, így logikailag az adatszolgáltatás, adatátadás – amely kifejezések a Hőv tv.-ben és az Idtv.-ben szerepelnek – azonosak az adattovábbítással.

Az Atv. általános rendelkezése az adattovábbításra, az adatkezelések összekapcsolására: az adatok akkor továbbíthatók, valamint a különböző adatkezelések akkor kapcsolhatók össze, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy törvény azt megengedi és ha az adatkezelés feltételei minden egyes személyes adatra nézve teljesülnek. Ezt a rendelkezést kell alkalmazni az ugyanazon adatkezelő, valamint állami és az önkormányzati szervek által kezelt adatok összekapcsolására is.

A Határőrség törvényben meghatározott feladatai ellátásához adatokat vehet át a központi idegenrendészeti nyilvántartásból, de az átvett adatokat más szerv részére nem továbbíthatja, és csak az eljárás befejezéséig kezelheti. A Határőrség a más szervek által felvett és a Határőrségnek feladatvégrehajtásra átadott... a beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt állók nyilvántartásából adatszolgáltatást nem teljesíthet.

A Határőrség feladatkörére tekintettel ide kívánczik az Atv. Adattovábbítás külföldre szabályozása is.

Személyes adat az országból – az adathordozótól vagy az adatátvitel módjától függetlenül – külföldi adatkezelő részére csak akkor továbbítható, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy törvény azt lehetővé teszi, feltéve, hogy az adatkezelés feltételei a külföldi adatkezelőnél minden egyes adatra nézve teljesülnek.

(E rendelkezés a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződés hatályba lépésének napján módosul: Személyes adat /beleértve a különleges adatot is / az országból – az adathordozótól vagy az adatátvitel módjától függetlenül – **harmadik országban lévő adatkezelő vagy adatfeldolgozó részére** csak akkor továbbítható, ha ahhoz az érintett hozzájárul, ha azt törvény lehetővé teszi, **vagyha arról nemzetközi szerződés rendelkezik, feltéve hogy a harmadik ország joga – az Európai Unió által meghatározott – megfelelő védelmet biztosít az átadott adatok kezelése során.**)

Ehhez kapcsolódik a Hőv tv.: a Határőrség személyes ...adatokat...külföldi határőrizeti...szervek részére nemzetközi egyezmény...alapján átadhat, ha a továbbítás súlyos vagy közvetlen veszély elhárításához vagy bűncselekmény megelőzéséhez szükséges és a személyes adatok kezelésének feltételei a külföldi adatkezelőnél minden egyes adat tekintetében teljesülnek.

Az Idtv. szerint a központi adatkezelő szerv és az illetékes idegenrendészeti hatóság a nyilvántartásból ...törvény vagy nemzetközi szerződés alapján az abban meghatározott adatkörben és szervek részére szolgáltat adatot.

A visszafogadási egyezmények hatálya alá tartozó saját állampolgárookra és vissza nem utasítható harmadik országos állampolgárookra vonatkozó adatkezelésről sem a Hőv tv. sem az Idtv. nem rendelkezik. (Következtetni lehet arra, hogy a saját állampolgárral kapcsolatos adatkezelés a jogellenes cselekményt elkövetők határőrség nyilvántartási rendszerében, míg a vissza nem utasított harmadik országos állampolgárokkal kapcsolatos adatkezelés az adott igazgatóság, mint idegenrendészeti szerv beutazási és tartózkodási tilalom alatt álló külföldiek nyilvántartásában történik.)

A visszafogadási egyezmények alkalmazása tipikusan az az eset, amikor nem lehetőség, hanem kötelezettség a külföldre történő adattovábbítás (nemzetközi szerződés által nevesített szervek között).

Nézzük például a jogellenesen tartózkodó személyeknek az államhatáron történő visszafogadásáról szóló – 1999. évi LXXVII. törvénnyel kihirdetett – a Magyar Köztársaság Kormánya és a Bolgár Köztársaság Kormánya között létrejött nemzetközi egyezmény VI. rész 11. cikkének rendelkezéseit.

A személyes adatok védelmére mindkét Szerződő Fél érvényes jogszabályi előírásainak figyelembe vételével a következő feltételeket kell betartani:

- az átvevő Szerződő Fél hatósága a személyes adatokat csak az átadó Szerződő Fél hatósága által megadott célra és az általa közölt feltételekkel használhatja fel,
- az átadó Szerződő Fél hatósága kérésére az átvevő Szerződő Fél hatósága tájékoztatást nyújt az átadott személyes adatok felhasználásáról és az elért eredményekről,
- a személyes adatok csak a jelen Egyezmény végrehajtásában illetékes hatóságoknak adhatók át. Az adatok továbbítása más hatóságoknak csak az átadó Szerződő Fél hatóságának előzetes engedélyével történhet.

- az átadó Szerződő Fél hatósága felel az átadott adatok helyességéért. Ha bebizonyosodik, hogy pontatlan adatok is átadásra kerültek, úgy erről a tényről az átvevő Szerződő Fél hatóságát haladéktalanul értesíteni kell,
- amikor azt a Szerződő Felek jogszabályai lehetővé teszik, az átadott személy számára, kérésére, felvilágosítást kell adni a személyével kapcsolatban kezelt adatokról és a tervezett felhasználás céljáról. A tájékoztatási kötelezettség nem áll fenn azokban az esetekben, ha az információ visszatartásához fűződő közérdek meghaladja az érintett személy érdekeit,
- a Szerződő Felek hatóságai az átadásakor közlik a saját jogszabályaikban meghatározott, érvényes adattörlési határidőket. Ezekről függetlenül az átadott személyes adatokat a szükségesség megszűnésekor törölni kell,
- a Szerződő Felek hatóságai kötelesek a személyes adatok átadásáról, átvételéről és törléséről nyilvántartást vezetni,
- a Szerződő Felek hatóságai kötelesek az átadott személyes adatokat hatásosan védeni a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás és nyilvánosságra hozatal ellen.

Az Atv. általánosan előírja, hogy az érintett tájékoztatást kérhet személyes adatai kezeléséről (az adatkezelő tájékoztatásának tartalmát a törvény pontosan meg is határozza).

Az érintett tájékoztatását az adatkezelő csak akkor tagadhatja meg, ha azt törvény az állam külső és belső biztonsága, így a honvédelem, a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy bűnüldözés érdekében, továbbá állami vagy helyi önkormányzati pénzügyi érdekből, valamint az érintett vagy mások jogainak védelme érdekében korlátozza (2004. január 1-től e rendelkezés kiegészül az ún. Tiltakozási joggal).

A tárgyalt rendészeti, idegenrendészeti adatkezelés körében az érintett – vagyis a beutazási és tartózkodási tilalom alatt álló külföldi – tájékoztatása megtagadásának jogát csak az Idtv. engedi meg nemzetbiztonsági és bűnüldözési érdekből.

Az Idtv. értelmében az illetékes idegenrendészeti hatóság (határőrségi idegenrendészeti szerv) a vízum, ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolás és a beutazási és tartózkodási tilalom alatt állók nyilvántartásából jogszabályban meghatározott feladataik ellátása céljából adatot szolgáltathat:

- az igazságszolgáltatási és bűnüldöző szervezeteknek,
- nemzetbiztonsági szolgálatoknak,
- a menekültügyi hatóságoknak,
- az Idtv.-beli szakhatóságoknak.

A Hőr tv. szerint

a jogellenes cselekményt elkövetők nyilvántartásából

- a rendőrség,
- a nemzetbiztonsági szervek,
- a menekültügyi hatóság,

a szabálysértési felelősségre vontak nyilvántartásából

- a rendőrség
- a nemzetbiztonsági szervek,
- igazságszolgáltatási szervek,
- a közúti közlekedési nyilvántartást végző központi hivatal,

Joggal vethető fel, ha a Határőrség jogosult (lesz) szabálysértési eljárásban is felelősségre vonni az elkövetőt, nyilvántartásból miért nem szolgáltathat adatot a rendőrségen kívül a többi szabálysértési hatóságnak / jegyző, vám- és pénzügyőrségnek / az ún. priusz megállapíthatósága érdekében.

A szakhatósági és engedélyezési nyilvántartásából

- a rendőrség,

a határátkelőhelyre nem határátlépési céllal érkezők nyilvántartási rendszeréből

- a rendőrség,
- a nemzetbiztonsági szervek,
- a Vám- és Pénzügyőrség számára szolgáltatható adat.

Az Idtv. egyébként megjegyzi, hogy az e törvény szerinti személyes adatkezelésre a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint a Rendőrségről szóló törvény rendelkezései az irányadóak.

A Hőr tv. hasonló rendelkezést nem tartalmaz.

A rendészeti adatkezelés szabályozásának bemutatása az oktató és nem a szakember szemével (és logikájával) történt.
Jó lenne megismerni az adatkezelést végzők véleményét a jogi szabályozással és azok értelmezésével kapcsolatban.



KERTÉSZ ÁGNES

Projektevolutió

A projektrendszer elméleti és gyakorlati fejlődése a Határőrsegnél

Bevezetés

Az evolúció az a folyamat, amely segítségével az élőlény bonyolultsága folyamatosan nő, azaz teljesen új szervek és tulajdonságok fejlődnek ki új genetikai információ keletkezése által. A természetes kiválasztódás genetikai információt töröl ki, mégpedig a kevésbé előnyös tulajdonságok genetikai kódját. Ugyanakkor új információ létrehozása feltétlenül szükséges az evolúcióhoz, vagyis a változó környezethez történő minél tökéletesebb alkalmazkodáshoz.

A vizsgálat tárgya egy hierarchikus felépítésű, kettős rendeltetésű fegyveres szerv, amely jogszabályokban meghatározott állami feladatok végrehajtására szerveződött széles társadalmi igények alapján. (1949. évi törvény 40/A§ (1)) A szervezet életképességének egyik lényegi fokmérője az alkalmazkodóképesség megléte és annak rugalmas viszonyulása a folyamatos idősíkon végbenő környezeti változásokhoz.

Egy szervezet számára - a meglévő gyengeségeinek és erősségeinek tudatában, az adott szerkezeti felépítéséből adódóan - milyen lehetőségek vannak a kiszámíthatatlan változások miatt anarchikusnak mondható nemzetközi környezetben?

A cikk megírására az a szemléleti kíváncsiság motivált, ami egy meglévő adottságokkal rendelkező szervezetre irányul, hogy az adott környezeti változásokhoz hogyan képes és tud viszonyulni egy adott szempontból. Ez a szempont az életbenmaradáshoz szükséges finansziális eszközök és lehetőségek minél szélesebb körű felhasználása, ehhez szükséges fejlődési folyamat nyomon követése, és a változás szükségességének megállapítása.

Abból a feltételezésből indulok ki, hogy a Határőrsegnél egyfajta versenyhelyzetben van, nem csak a közvetlen belügyi ágazati környezetben, hanem a nagyobb régió (európai kontinens) szintjén is. Az „életbenmaradáshoz” szükséges eszközöket a Határőrsegnél kell feltérképezni, nevesíteni és elérhetővé tenni. Magának a szervezetnek kell tudatosítani az alkalmazkodás és a változás szükségességét, amely önkéntelenül is maga után vonna egyfajta szemléletváltást és egy merészebb gondolkodásmódot a vezetés részéről.

Az „életbenmaradási képesség” vizsgálatának első lépcsője az adott korszak (jelen esetünkben a XXI. század) makro- és mikrokörnyezeti tényezőinek vázlatos áttekintése, ami lehetővé teszi a környezeti viszonyok feltérképezését és az alkalmazkodásra történő felkészülést. Ezt követi az elemzés tárgyát képező szervezet változási folyamatainak felvázolása a múlt, a jelen és a jövő idősíkján, avagy, hogyan volt képes a szervezet a változó környezetben a változatlan hozzáállással boldogulni. Az „evolúció törvényeit” a projektmenedzsment elméleti megközelítése jelenti, vagyis azon eszközök felhasználását, ami alapjaiban feltételezi a megváltozott szemléletet.

További vizsgálat tárgyát képezik az elvi alapokon elinduló, belső változáshoz szükséges lépések, amelyek összhangban állnak a szervezeti tradíciókkal. A hagyományok közül viszont szelektálni célszerű a fejlődést gátló tényezőket -, mint a legtöbb hierarchikus-bürokratikus szervnél -, és ezt követnie kellene egy előretervezett és ésszerűen végrehajtott generációváltásnak.

I. Környezeti hatások i.sz. a XXI. században (makro és mikrokörnyezeti fejlődés, elvárások)

I.1. Globalizáció

A világregdet a XXI. században a minden területre kiható globalizáció jellemzi. Nem új keletű jelenség, de pillanatnyilag ez a legmeghatározóbb folyamat a Földbolygón. Röviden a világ összekapcsoltságának is leírhatnánk, ahol az okok és okozatok összemosódnak, a pozitív és negatív következmények párhuzamosan jelen vannak, természetesen más és más jellegű folyamatok indukálódnak. Jól látható jelei vannak a gazdasági és politikai globalizációnak, a multilaterális, transznacionális intézmények egyre növekvő hangsúlyosságának.

A gazdasági globalizálódás olyan komplex folyamatok egységeként fogható fel, mint a tőke, javak, szolgáltatások, technika, munkaerő és információk áramlásának bővülése és fontosságának növekedése a nemzetgazdaságok működésében.

A gazdasági egységesülést szorosan követi (vagy elősegíti) a politikai globalizáció, ami együtt jár a nemzetállamok szerepének módosulásával. A kölcsönös segítségnyújtás és a kollektív előnyök élvezetét elősegítő különböző szintű társulások, integrációk nagyszámú növekedésének lehetünk tanúi már a második világháború befejezése óta.

A gazdasági és politikai globalizálódást segítik elő - átvállalva a szerepet a nemzetállamoktól és a nemzetgazdaságoktól – a multilaterális intézmények, szervezetek megjelenése és tevékenységük intenzitása. Három vagy többoldalú társulások tagjai azzal bízzák meg a köztes szervezet vezetését, hogy az átruházott jogokkal és kötelezettségekkel megvalósítsák a szervezet létrejöttének céljait (ami fakadhat gazdasági, politikai, biztonsági, szociális, és egyéb társulásokat életre hívó motivációs erőből).

Az ENSZ Milleneumi Nyilatkozata³³ foglalja össze hosszú kiterjedt kutatások eredményeként a globális transzformációkat generáló tényezőket, amelyek között szerepel a hidegháború utáni politikai instabilitás a volt szocialista országok körében, az új hatalmi világrend kialakulása és nagyhatalmi versengések a nemzetközi szervezetek szerepvállalásainak megnövekedése az egyre sűrűsödő új típusú háborús konfliktusok megjelenése. A gazdasági területen a piac – rendszer, mint egy életképes és gyorsan alkalmazkodó mechanizmus bizonyítottan válik a globalizáció hajtómotorjává. A társadalmi szinten a demográfiai viszonyok lassú, de folyamatosan jelenlevő mozgása (fejlődő és fejlett országok közötti népesedési, munkaképességi, szociális ellátottsági szakadék) mellett megjelenik az ökológiai fenyegetettség és a biztonságos életér fenntartásának minden nemzet számára érezhető problémái.

Globális folyamatnak tekinthetjük a technológiai kutatások és fejlesztések intenzív támogatását, megcélózva ezzel az átfogó, mindenkit érintő kölcsönhatások kezelésének illetve megelőzésének egyik alternatíváját.

A globális folyamatok, mint makrokörnyezeti tényezők szervesen áthatják a mikrokörnyezet alakulását és az abból adódó jelenségek, problémák megelőzését és kezelését.

1.2 Mikrokörnyezet

A vizsgálat tárgyát képező szervezet mikrokörnyezetéhez az európai kontinentet sorolom, azon belül is a kelet-közép európai térséget, a Balkánt és az Európai Uniót, mint a nemzetközi rendszer meghatározó szereplőjét. Főbb környezeti jellemzői közül meg kell említeni a közelmúlt (15 év) politikai rendszerváltását, ami a világhatalmi rend transzformációját és piacgazdasági mechanizmus térnyerését idézte elő.

A kelet-közép európai térségben a több évtizedes, kényszeres együttműködést egyfajta felkészülési versenyfutás váltja fel a nyugati rendszer elérése érdekében. Ez a rendszer egy nagyobb - kontinentális kiterjedés felé haladó – magas szintű integráció, amelynek tagállamai széles jogköröket ruháznak át a hármas tagolású (törvényhozó, végrehajtó és bíraskodó) közösségi intézményrendszerre. Ezen integráció határait átlépve további regionális szerveződés és együttműködési tendenciák határozzák meg az adott szervezet működési kereteit.

1.3 Ágazati környezet

A szervezet közvetlen környezetében születő kölcsönhatások és függőségi viszonyok képezik az életbenmaradás egyik legjelentősebb fokmérőjét. Egyre éleződő versenyhelyzet alakul ki a közel azonos célokra szerveződött apparátusok között a létjogosultság bizonyítására és szervezeti tekintély megszerzésére. A természetes szelekció alaptörvénye ugyanúgy érvényes a mesterségesen létrehozott, alapvető társadalmi igényeket kielégítő szervezetekre, mint a természet más alkotóelemeire.

A vizsgálat tárgyát képező szervezet a Magyar Köztársaság Határőrsége, annak közvetlen környezete, pedig a Belügyminisztérium, mint az elsődleges kiválasztódást tudatosan is irányító és befolyásoló döntőszervezet. Ugyanezen „védőernyő” alá tartozó további konkurens rendvédelmi szervek a rendőrség, katasztrófavédelem, és „migrációfelügyelőség”. Másik ágazathoz tartozó vám és pénzügyőrség erőteljes tekintélyhajszolása tovább erősíti a Határőrség „ébredésének” szükségességét és a helyzeti előny megszerzését.

Ilyen tudatosan irányított ágazati kiválasztódás (kiválasztás) egyik bizonyítéka a Határőrség Országos Parancsnokságának és szerveinek 2003. évi átfogó belügyi ellenőrzése. Az ellenőrzés témája az EU csatlakozásra való felkészülés helyzetének vizsgálata, a jogharmonizáció és intézményfejlesztéshez szükséges szakértői és PHARE koordinátori hálózat működtetése.

A PHARE, egy Európai Unió támogatási forma, amit nevezhetünk egy mesterségesen támogatott, kiválasztódást elősegítő folyamatnak olyan szervek részére, amelyek addig bizonyították létjogosultságukat a nemzetállamok keretein belül.

1.4. Speciális környezeti követelmény

A szervezet határain kívülről érkező segítségnyújtás megfelelő kezelése és felhasználása jelenti a speciális környezeti igényekhez való alkalmazkodást. Ilyen speciális követelmény a külső projektindítások, mint például az Európai Unióból érkező pályázati felhívások. A pályázó országoknak szóló felszólítások speciális megkötésekkel rendelkeznek.

³³ Simai Mihály: A Milleneumi Nyilatkozat, az ENSZ és az Európai Unió a XXI. századi kihívásainak tükrében – In. Az ENSZ és az EU együttműködése 9-25. oldal – Magyar ENSZ Társaság, 2003.

A kiíró EU-s tagállam, vagy EU-s szervezet kiköti, hogy milyen területre szánja a (pénzügyi és szakmai tapasztalat) segítségét. Amennyiben a pályázó országnak az adott szakterületen vannak a hiányosságai, akkor pályázhat a kívülről meghatározott célra. Látszólag a pályázó dönti el a projekt konkrét célját, hogy mire kérjen támogatást, de ez a kívülről és felülről jövő, behatárolt lehetőségek különböztetik meg a belső projekttől. Nagy előnye a támogatási rendszerben, finanszírozásban rejlik. Ezzel a módszerrel az EU határozottan tudja szabályozni a felkészülés menetét, irányait és ütemét, ráadásul közös költségvállalással.

Határország számára 1990-es évek közepén, amikor már a csatlakozási szándék mind a befogadó, mind a csatlakozó oldalról nyilvánvalóvá vált, elindultak a felkészülést elősegítő támogatások. Ezt fogta össze a PHARE (Pologne, Hongrie Assistance Pour la Reconstruction Economique) rendszere. Ezen belül létrejött a COP (Country Organise Partner) programszerkezet, amiben az EU további pénzüsszegeket ajánlott fel a csatlakozni kívánó országoknak a szupranacionális szervezeti célok által meghatározott képességek fejlesztésére.

Szerencsés esetben a szervezeti és ágazati célok egybeesnek az unió céljaival. A mi esetünkben egyre erősödő mértékben a külső határok hatékony ellenőrzése-védelme, mint határozott elvárás jelentkezik számunkra. Több éve már az Unió prioritásai közé tartozik a migráció, a szervezett bűnözés és a terrorizmus. Ezek megfelelő kezelése és a bővítés kockázatainak csökkentése miatt rendkívüli mértékben támaszkodnak a külső határok védelmére.

A közös célok eléréséhez szükséges képességek kifejlesztésére irányított pénzeszközök hatékony felhasználása és kezelése a Határország számára egyfajta szelekciós követelményt jelent. Ennek a speciális követelménynek a megfelelési kényszermutatója - az adott kor versenyhelyzetét figyelembe véve - egyenesen arányos a támogatások mértékének növekedésével. (Az egyéb külső és belső környezeti követelmények vizsgálata már szervezeti stratégiaelemzés körébe tartozik, amit e cikk nem tűzött ki célul.)

II. A meglévő rendszer és a változó környezet

Az előző fejezetben a változó környezet feltérképezésének szükségességére irányítottuk a figyelmet. Az elemzett környezetbe kell elhelyezni az adott szervezetet, vagyis a Határorséget, a maga adottságaival, felépítésével, szervezeti céljaival és tradícióival.

II.1. Szervezeti felépítés és a projektek

A funkcionális célok alapján a célszervezet felépítése hierarchikus, piramisszerűen elhelyezett vezetési szintekkel és jól elkülönített szakterületi építőelemekkel. A projektek, természetükből adódóan (lásd: III. fejezet) egy rugalmasan szervezett, speciálisan a projektre létrehozott, kisméretű, „legálisán” – felső vezetés által támogatott módon - működő irányító-végrehajtó csoportokat követelnek meg, saját szervezeti felépítéssel és saját célokkal. A projektcél megvalósítása után viszont a csoport visszaolvad az adott hierarchiába és a létrehozott termék, pedig beépül a rutin munkába.

A már említett speciális környezeti követelmény, a pénzügyi támogatások elnyerésére, konkrétan a PHARE Twinnig programok lebonyolítására nem volt egy szervezeti egység elkülönítve. A pályázatfelhívások az Integrációs és Stratégiai Osztályhoz (ISTO) kerültek (2001-2003) a rendészeti főigazgató útján. Az osztály begyűjtötte a szakterületekről a támogatásra váró igényeket és vezetői döntés alapján a pályázati kidolgozás megkezdődött. A megírt pályázat a Belügyminisztériumon keresztül jutott el az Európai Bizottsághoz.

A döntés megszületése után a projekt kezdeti szakaszában a Határország mellett a Belügyminisztérium képviselője elindítottál a programot. A Határország felső vezetése szóbeli kijelölés alapján határozta meg azt a személyt, aki attól fogva lesz a program „felelőse”, az eddigi rendszeres napi munkája mellett. A programfelelős legtöbbször a projektet érintő szakmai területről került ki. A kinevezés nem minden esetben hivatalosan történt meg. A szóbeli kijelölést nem követi a vezetői célkitűzések egyértelmű megfogalmazása, a projekten dolgozó csapat tudatos összeállítása. A szakértői kiválasztás általában „ad-hoc” módon történt, kerülve minden szervezettségi formát és felelősségi kör megnevezését. (Legfeljebb az egység vezetője szóbeli hozzájárulását adja az eseti projektfeladatok elvégzéséhez).

II.2. Munkamódszer és a projektek

A munkamódszer tekintetében lényeges konfliktusokat hordoz magában, hogy a programban dolgozó szakértők az addigi napi munkájuk mellett látják el a feladatokat. A feladatszabást részben a programfelelős látja el, amit sok esetben hátráltat a funkcionális szervezeti egység vezetője a rutin- és a projektprioritások összetűközése miatt.

A csapattagok között a rendszeres koordináció nem tökéletes, a programfelelős külön-külön tartja a kapcsolatot a tagokkal. Az információáramlás ezért nem kielégítő a program résztvevői között. Az egy „külön csapat egysége” nem jól elhatárolt, ennél fogva felelősségi érzetüket is befolyásolja ez a munkamódszer. A feladatok informális meghatározása okán a projektmegvalósítás sikere sok esetben a projekttagok egyéni motiváltságától függ. Ösztönző és jutalmazó rendszer nincs beépítve a felső vezetés részéről.

Összegezve a határőrségi projektmenedzsment a kezdeti formában eltérő hatékonysággal működött. Ennek okai a nem megfelelő szintű szervezettség, a részletekig történő előretervezés és a határozott koordináció hiánya és a vezetői koncepció eseti megjelenése. A csapattagok kiválasztása és a munkafeladatok megosztása nincs összhangban az egység vezetőjének támogatásával ezáltal az egyéni motiváció erős befolyás alá esik. Ezek, a munkafolyamatot gátló tényezők nagyban gyengítik a projekt hatékonyságát és ennek következtében a Határőrség előnyökhöz való jutását is. A projekt alapvető törvényét a részletes előtervezést szinte teljes mértékben figyelmen kívül hagyja a szervezeti tradíció. Az alapvető projektdokumentumok teljes hiánya az előre történő gondolkodást akadályozza, ami bizonyíték a projekthátráltató tényezők negligálására.

A határőrségi PHARE programok megvalósításának hatékonysága, a projektalapú munkakultúra és az ezzel járó átfogó működési rend hiányában nehezen meghatározható, s bár a megvalósítások színvonala – figyelembe véve az 1999 és 2002 között elért eredményeket – jónak mondható, az azonban nagyban az egyes emberek személyes célkitűzéseinek mintsem a szervezet pontosan definiált célfüggvényeinek és a kidolgozott munkamódszereknek köszönhető. Személyi változások, vagy bármikor bekövetkező motivációvesztés éppen ezért a folyamatban lévő, vagy a jövőbeni programok megvalósítása során komoly kockázati tényezőt jelenthetnek. Mindamellet megváltozik a támogatások rendszere nagyobb aktivitásra, önállóságra van szükség a lehetőségek kiaknázására.

III. Evolúciós alaptörvények – a projekt elméleti alapjai

Az objektívan szemlélt törvények, általános érvényű szabályok ismerete lehetővé teszik a helyes gyakorlat kialakítását, amennyiben tisztában vagyunk a meglévő rendszer működésével.

A változó környezetbe illesztett határőrségi projekrendszer elemzése után szót kell ejteni azon törvényszerűségekről, amelyeket kis változtatással hozzá tudjuk igazítani az adott rendszerhez és ezáltal hatékonyabb fejlődést eredményezhet.

III.1. Fogalommeghatározás

Keith Lockyer és James Gordon szerzőpáros szerint a

1. „project egyetlen definíciója sem felel meg minden projekthelyzetnek”

34. Az ISO 8402(1994) szabványban leírt definíciót veszik alapul a fenti szerzők:

„**Projekt:** egyedi folyamatrendszer, amely kezdési és befejezési dátumokkal megjelölt, specifikus követelményeknek – beleértve az idő-, költség- és erőforráskorlátokat - megfelelő célkitűzés elérése érdekében vállalt, koordinált és kontrollált tevékenységek csoportja.”

Peter Hobbs átugorja a projekt pontos meghatározásának látszólagos szükségletét és rögtön a legfontosabb összetevőinek felsorolásával alapozza meg a projektmenedzselés elméletét.

„**A projekt** lényege egy kitűzött cél megvalósítása (...) minden munka projekt is egyben, ha határozott eredménye van, erőforrásokon alapszik és időkeretek korlátozzák.”³⁵

A magyar szakmai élet két képviselőjének írásából kiderül a projekt megfogalmazása:

„A projektek időben lehatárolt gyakorlati vonatkozású vagy absztrakt tervek, amelyek méretük, bonyolultságuk, jelentőségük és egyediségük miatt a menedzsment rutinszerű terv- és vezetői feladatainak keretei között általában nem oldhatók meg kielégítően.”³⁶ A hazai szakma életéből meg kell még említeni dr. Papp Ottó nevét, aki írásainak a projektet a következőképp definiálta:

„**A projekt:** konkrét célok és eredmények érdekében, adott idő-, költség- és erőforrás korlátok között meghatározott minőségi és teljesítmény követelmények mellett, lehetőleg minimális vagyonelem (illetve erőforrás) felhasználásával, elfogadható kockázati szint mellett és valamilyen egyértelműen definiált termék (létesítmény, szolgáltatás, innovációs rendszer stb) létrehozására irányuló tevékenység (illetve egymással összefüggő tevékenységsor)”³⁷

³⁴ Keith Lockyer – James Gordon: Projektmenedzsment és hálós tervezési technikák Kossuth Kiadó, Budapest 2000, 13. oldal

³⁵ Peter Hobbs: Projektmenedzsment Scolar Kiadó, 8. oldal

³⁶ Aggteleky Béla – Bajna Miklós: Projekttervezés Projektmenedzsment Közlekedési Dokumentációs Rt. Budapest, 1994 21. oldal

³⁷ Papp Ottó: Projektmenedzsment a gyakorlatban Budapest, 2002. 22. oldal

Projekt a DIN 69901 szerint:

„Olyan tervszándék (terv, feladat), amelynek legfontosabb jellemzője a feltételek egyszeri előfordulása az adott összetételben.

Ilyen feltételek pl:

- célelőírás (tartalom, minőség, ráfordítások, határidők)
- időbeli, pénzügyi, személyi vagy egyéb behatárolások,
- más tervektől elhatárolás,
- projekt specifikus szervezet.”

A fogalmak áttekintéséből kimutathatjuk azok legjellemzőbb összetevőit. A projekt döntő tényezői az idő, a költség és a minőség. Ezek a tényezők minden projektben megtalálhatók, a fontossági sorrend viszont változhat.

További közös elemek:

- projektnek van „terméke,” világosan megfogalmazható célja (eredményorientáltság)
- külön terv, (pontosan megfogalmazott menetrend, kockázatelemzéssel, erőforrás megjelöléssel)
- meghatározott időkeret,
- meghatározott költség,
- minőségi elvárások,
- egyedi, egyszeri nem ismétlődő jellegű,
- összetett feladatrendszerrel jelöl,
- eltér a napi, rutinszerű munkafolyamatoktól,
- team-munka, ad-hoc munkacsoportok,
- koordinált és kontrollált menedzselés.

A fenti felsorolásban még olyan elemek is bekerültek, amik már a definíció kereteiben nem fértek el.

III.2. A projekt forrásai

A projektötletek származási helye nem behatárolt, ellenkezőleg egy szervezetnek biztosítani kell, hogy azok a lehető legszélesebb körből származzanak. Ezek begyűjtésére, feldolgozására és rendszerezésére külön egységes módszer nem áll rendelkezésre, ezért ez a felelősség magát a szervezetet terheli.

A projektek főbb származási területeinek egyik legáltalánosabb kategorizálása a négyoldalú forráscsoport:

-kintről származó projektforrás: a szervezeten kívüli kiírások és pályázati felhívásokra való jelentkezés tartozik ide, amelynek egyik sajátossága az erősen behatárolt projektigény megjelölés. A kiíró szervnek előre meghatározott szándéka alapján csak bizonyos fajtájú, témájú projektötleteket támogatnak. (lásd: EU integrációt elősegítő programok)

-bentről származó projektforrás: az adott szervezeten belül fogalmazódik meg az igény, és a szervezet valósítja meg, nagyrészt saját költségvetését felhasználva

-„lentől” származó projektforrás: Egyrészt a végrehajtásban dolgozóktól származó olyan projektötletek, amelyek szorosan kapcsolatban vannak mindennapi munkavégzésükkel. És határozott szándékként jelenik meg az eredményesség fejlesztése az adott munkafolyamatokban. Másrészt a szervezet célcsoportjaitól származó fejlesztési igényeket jelölnek a lentől jövő projektek. Pl. egy szolgáltatást nyújtó cég célközönsége indítja el a változtatási igényt (panaszok nagyszáma alapján történő korrigálás)

-„fentről” származó projektek: Ez a kategória a változó nézőpont alapján alakul. A lényeg, hogy a vezetőségtől indul ki a projekt, és megmarad annak hatáskörén belül.

A kategorizálás célszerűsége abban rejlik, hogy a feltérképezést, a projektötletek begyűjtését megkönnyítik. Ez egyfajta visszajelzést ad a felső vezetés számára az adott szervezet működéséről, céljáról és a szűkebb és tágabb környezetben elfoglalt helyéről és szerepéről. A fenti csoportok más - más kezelési technikát igényelnek a projekt első fázisaiban.

Magát a projekteket témájuk, finanszírozási keretük és nagyságuk szerint is lehet csoportosítani, mint műszaki (létesítményi vagy beruházási) projektek, innovációs (fejlesztési, változási), mega- (vagy szuper) projektek, és multi - projekt rendszerek.³⁸ A tervezésnél továbbá figyelembe kell venni a tervező cég jogállását, költségvetési sajátosságát. Egy állami költségvetésű szerv projektjei más kategóriába esnek, mint egy NGO (Non Governmental Organization) szervezet pályázatai. Figyelembe véve, hogy az előzőnek a környezete meghatározott, mozgásszabadsága funkcionalitásának megfelelően beszabályozott.

³⁸ dr. Papp Ottó: Projektmenedzsment a ... 23. oldal

A projekt alapját képező igény keletkezése, felmérése után a projektindítási engedéllyel elindul az adott változtatási kívánalom megvalósítására irányuló, gyors megoldást megcélzó, változást elősegítő, eredményorientált feladattervezés, végzés és irányítás.

III.3. A projekt fázisai

A projekt fázisait tágabb és szűkebb értelemben lehet meghatározni. A szakértők véleményei nem térnek el nagyban egymástól, hiszen egy logikus eseménysorozattal kell számolni az igény felmerülésétől a rendszerbe állításig.

Hobbs a projekt menetét öt lépésben határozza meg. Ez a sorrend a konkrét körülményektől függetlenül ugyanaz.

Meghatározás – első lépésben a cél feltérképezése történik: idő, költség és minőség viszonylagos keretében.

Tervezéssel igazolható a már megfogalmazott projekt megvalósíthatósága.

A **kivitelezés**, a már előre eldöntött menetrend szerint történik, ami során nem zárja ki a változtatás jogát. A projektmenedzser szervezői és irányító szerepe előtérbe kerül, ezért a kommunikáció és a hatékony feladat-, csapat-, és forrás összehangolás kiemelt fontossággal bír.

Az **átadás** a kivitelezés záró szakaszát jelenti, a végfelhasználók számára már elérhető az adott projekt „terméke”.

Az **értékelés** egy fontos része a projektnek. A projekt szereplőinek visszajelzései a további tapasztalatok bővítését szolgálja, ami, akár elvezethet egy korrekciós folyamathoz is.

A fázisok megnevezése, tartalmi meghatározása és feladatcsoportok köre és mélysége függhet a projekt típusától is.

Hasonló törvényszerűséget fedezünk fel a Papp-féle menedzsmentgyakorlatban is. A definíciós fázisban a projekt meghatározása és kialakítása a fő feladat. A tervező-előkészítő fázis tartalmazza a munkafolyamat-tervezést, tendereztetést, szerződéskötéseket. A megvalósítási szakaszban a gyakorlati projekt-irányítás, a folyamatos projektmonitoring és kontrolling kap szerepet, a projekt befejezéséig. A zárási-értékelési részben, a „projektum” (amiért a program szerveződött, a „termék” rendszerbehelyezése történik, az addigi folyamatok teljes értékelése és utóelemzése.

A gazdasági jellegű projektek életszakaszai a következők lehetnek³⁹:

1. a projekt definiálása, céljainak meghatározása, a projekt specifikációja és dokumentálása
2. a megvalósíthatósági tanulmány elkészítése és elfogadása
3. a hatékony szervezet és kommunikációs rendszer kialakítása
4. tendereztetési eljárások, szerződéskötések
5. tervezési munkák és beszerzések ütemezése
6. munkabontás
7. a projekt indítása (munkalisták, utasítások)
8. a kivitelezési munkafolyamatok és a szükséges változtatások menedzselése
9. költségmenedzsment (korrekciók és előrejelzések)
10. A projekt befejezése (költséglezárás, és a záró dokumentum elkészítése)

A továbbiakban Hobbs és Lock elveit veszem dolgozatom alapjául, mert a programok teljes szélességben szerepelnek elméletükben.

A projekt fázisainak elméleti meghatározása hozzásegíti a projektben résztvevőket az erő és feladatkoncentráció megvalósításához. A témafüggő projekteket előre behatárolt időkereten belül kell elvégezni a szakembereknek. A megfelelően hozzáértő munkaerőnek továbbra is el kell látni a hagyományos feladatokat, így a napi rutin munka mellett a projektrésztvétel is megjelenik.⁴⁰

III.4. A projektmenedzsment fogalma

A projektmenedzsment elméletéről külföldön már jelentős nagyságú szakirodalom állt össze, amiben többször kísérletet tettek arra vonatkozóan, hogy meghatározzák az elméleti alapokat. A projektmenedzsment, akár mint a stratégiai tervezés, egyfajta keretrendszerként ajánl a felhasználóknak, amit ők maguknak kell tartalommal feltölteni. Tervezési, eljárási, ügykezelési és kivitelezési mechanizmusok sorozata érvényesül a mindig más - más témájú projektek, programok realizálásánál.

³⁹ Denis Lock: Projektmenedzsment Pane Kiadó, Budapest 1998

⁴⁰ Már vannak ugyan kifejezetten projektekre szerződött szakemberek, de a mai magyar állami hivatalokban sokkal inkább jellemző a szokásos napi feladat mellett jelölik ki a csapattagokat a projektmunkára.

„A projektmenedzsment egy komplex folyamat (projekt) egészét átfogó és eredményességét segítő integrált vezetés-irányítási rendszer, amely magába foglalja a projekt egész „életciklusát”, a problémafeltárás, illetve a koncepcióalkotás fázisától egészen a megvalósítás, az implementálás fázisáig.”⁴¹

A definíció kulcsa az „integrált vezetés-irányítási rendszer”, melynek mélyebb tanulmányozására, törvényszerűségeinek feltárására a vezetésstudomány nyújt tartalmas segítséget.

A projektmenedzsment (DIN 69901 szerint) a projekt lebonyolítására szolgáló, vezetési feladatok, szervezetek, technikák és eszközök összessége.

Az Aggteleky szemlélet szerint négy vezetési alaptételt alkalmaz a projektmenedzsment:

- a célok kitűzése révén történő vezetés (projektcélok, keretfeltételek meghatározása, prioritások)
- a feladatok átruházásával történő vezetés (a projekt team részére)
- a beavatkozás csak kivételes esetben
- konzultációs team munka

A projektmenedzsment feladatai

A projektmenedzsment feladatai eltérő intenzitással jelennek meg a projektfázisokban. Egyes szakaszokban célszerűbb, ha a teljes vezetést képviseli, más fázisokban, ugyanakkor csak a folyamatos monitoring – ellenőrző, figyelő szerepet tölti be a projektvezetés. Ez általános elveken és az adott szituációtól függ.

Az általános elvek közé tartozik, hogy a definíciós szakaszban a menedzsmentnek jelentős vezetőerőt kell képviselni. A probléma, a változtatás meghatározásától függ az egész projekt eredményessége. A valós igények feltárása, annak pontosítása és a projekt céljainak kijelölése a definíciós fázisban telítődnek tartalommal. Egy adott igény definiálása önmagában nem elégséges. Az ötletet el kell helyezni az adott rendszerbe, és más projektekkal összehangolni. A projektötlet beillesztetése a szervezet stratégiájába szintén a meghatározás szakaszának egyik jelentős tervezési eleme, amihez hozzákapcsolódik a felhasználók, a kedvezményezettek érdekeinek figyelembevétele is.

Ezek összefoglalására a menedzsment munkáját nagyban segíti a Projekt Definíciós Dokumentum elkészítése. Ez a dokumentum a kidolgozási fázisban készül el és a projekt egész fejlődésére, mintegy stratégiai irányvonalként szolgál minden érintett fél számára. A célmeghatározás és feladatok körülhatárolásán túl a projekt gazdasági, hatékonysági, és minőségi követelményei is tervezés alá esnek. A dokumentum továbbá tartalmazhatja a projekt eredményeihez kapcsolódóan a feltételezéseket, az esetleges kockázatokat, azok lehetséges kezelését, az erőforrás megjelölését, és az előzetes időtervet.

A megvalósítási fázisban a projektmenedzsment fő feladata a projekt elindítása után a monitoring (követő figyelés), a folyamatok ellenőrzése. A gyakorlati szervezés, a szereplők és a tervek, összehangolása követel nagyobb hangsúlyt. A figyelemmel követés célja, az esetleges kockázati tényezők megjelenésekor a gyors beavatkozás, a „válságkezelő programok” elindítása, ami után szükség lehet esetleg a projekt egyes elemeinek módosítására (változásmenedzsment). Ezek elkerülésére a folyamatok elemzése és az előrejelzések megtétele szintén a projekt menedzsment feladata közé tartozik. A projektvezetés a zárás és az értékelési szakaszban a tervek és az eredmények összevetésére alapozva következtetéseket von le a hatékonyság mérésére vonatkozóan.

Az eredményesség érdekében a projektmenedzser ugyanolyan fontosnak tartja a projekt elemeit, fázisait, és a vezetés módszereit, mint a projektben dolgozó embert.

III.5. A projektszereplők

A projektben, alapjában véve három fő szereplő van (Hobbs), a projektszponzor, a projektmenedzser és a végfelhasználó.

A projektszponzor felel a kivitelezésért, segíti és irányítja a projektmenedzser és a csapata munkáját. Az ő feladata a projektet meghatározó dokumentumok elfogadása, a kezdeti tervek ellenőrzése, a kivitelezés során a rendszeres ellenőrzés, a projektben történő változtatás engedélyezése és legfőképpen a szükséges erőforrások felett is ő rendelkezik.

A projektmenedzser felel a projekt hatékony működéséért. Ebbe beletartozik a saját csapatának összeállítása, motiválása, a szerepek és célok kijelölése. Kapcsolattartó a csapattagok, a végfelhasználó és a szponzor között, információátadás mellett tervez, irányít, szervez, figyelemmel kísér és ellenőriz.

⁴¹ Dr.Papp Ottó: Projektmenedzsment ...28.oldal

A végfelhasználók körét illetően már egy kissé nehezebb meghatározni az ő szerepüket. A kedvezményezett állapotát, mindenképpen elfoglalják, ehhez viszont szükséges a végfelhasználók megkérdezése, igényeik felmérése, valamint az eredmény hatásvizsgálata. A projektmenedzser folyamatosan tájékoztatja a végfelhasználókat a projekt nagyobb részfázisairól.

A projektmenedzser csapatáról annyit mindenképp meg kell említeni, hogy a siker kulcsának is tekinthetők. Különböző, ad-hoc jellegű csapatok résztvevői egyaránt fontosak a projekt megvalósításában. A feladatok és a szerepek leosztása a projektmenedzser felelőssége. A szakemberek bármilyen kapcsolódó területről „jöhetnek” akár külső, akár belső szervezettől is, de mindig az adott téma kidolgozására, megvalósítására szerveződnek.⁴² A projekt – team⁴³, egy olyan eltérő összetételű, szakemberek csoportja, amely egy adott projektre szerveződött, meghatározott feladat ellátására és kötött időre. A szakértők a szervezet különböző funkcionális területeiből kiválnak és külön egységet képeznek a hagyományos munkastruktúrán kívül. Amennyiben a feladat megkívánja a team dolgozhat teljesen külön, a napi rutinmunkától elválasztva. Általában véve, a hagyományos munkák mellett kell a szakértőknek még a projektfeladatokat elvégezni. Ez jelenthet többletmunkát, vagy a feladatok újraosztását is, de ebben a munkamódszerben az adott szervezeti egység vezetőjének a tudomásával és szükség szerű közreműködésével kell a projektmenedzsernek előre számolni.

A csoportmunka sikeréhez hozzátartozik, a minden tekintetben lévő eltérő összetétel (szakterület, látásmód, nem, életkor, stb), a tagok magas fokú kreativitása és együttműködő készsége. Az önkétség és az alapmotiváltság mindenképpen az alapfeltétel közé tartozik, ezért a projektmenedzsernek, viszonylag széleskörű kitekintést kell végezni, csapatának összeállítása során. A team alapítást és a munkára való felhatalmazást a szervezet felsővezetője végzi. Ő nevezi ki a csapattagokat (a menedzser javaslata alapján), és ő gondoskodik a motiváció fenntartásának biztosításáról is (pl. dicséret, jutalom, külföldi utazás, előrehaladás kilátásba helyezése), továbbá a tagok funkcionális vezetőivel is egyeztető megbeszélést kell folytatni a felső vezetőnek az elkülönített projekt munkavégzés biztosítása miatt. A fent említett projektszereplők a munkafolyamat során minden fázisban jelen vannak, váltakozó prioritással.

III.6. A projekt és a szervezet kapcsolata

A Lockyer - Gordon szemlélet külön kitér a hagyományos munkavégzés és a projektvégzés közötti különbségekre, azok jelentőségeire. Ebből kifejezetten a hierarchikus szervezet és a projektmenedzsment kapcsolatára kívánok rávilágítani.

Lockyer szerint a „hagyományos lineáris – funkcionális menedzsment irányításával létrejövő műveletek stabil helyzetben vannak, ami feltételez egy bizonyos fajta megfontolt folyamatot. Ezzel szemben a projektmenedzsment teljes mértékben a változás bevezetésével és menedzsmentjével foglalkozik. Nagyon is valószínű, hogy az ilyen változás átlépi a hagyományos funkcionális határokat és olyan tevékenységekkel is foglalkozik, amelyek kívül állnak a szervezet általános tevékenységi körén.”⁴⁴

Maga a projektmenedzsment egyfajta szervezeti felépítés módosítását is maga után vonhatja, amennyiben a hagyományos funkcionális alapon működő cég rájön, hogy kénytelenül magas azoknak a projekteknek a számát, amikkel foglalkozni kell. A szigorúan hierarchikus felépítésű szervezetben az előre meghatározott státuszok szabhatják gátját az ilyesfajta átszervezéseknek.

„Változás minden szervezetben bekövetkezik. Amíg a funkcionális igazgató ellenőrzése alatt tudja tartani, addig általában teljesen normális a folyamat és nem igényel speciális intézkedéseket. Ám ha a változások mértéke szétfeszíti az erőforrásokat és/vagy a változás más funkciókat is érint akkor szükség van a projektmenedzsment valamilyen formájára (még akkor is, ha ez nem is tudatosul határozottan), és megbízzák a projektmenedzsmentet”⁴⁵

Ezáltal létrejön egy közbülső irányító koordináló szervezeti egység, amelynek van vezetője, irányított csapata és szigorú időkereten belül kell megoldani az adott feladatsort. Ez a „közbenső szervezet” különlegessége még annyiban áll, hogy erős ráhatása van a többi egységre, hiszen a bevezetendő változás egy vagy több területet érint a vállalaton/szervezeten belül, anélkül, hogy az adott terület funkcionális vezetője szervesen részt venne a projektmenedzsmentben. Ennek az egyik következménye lehet, hogy a saját szakértőit a hagyományos vezető nem

⁴² Hobbs további szerepeket említ, a minőségellenőr és a projektkoordinátor személyében, kiknek alkalmazása nem minden esetben feltétele a projekt sikeres kimeneteléhez.

⁴³ A team-kifejezés általában véve is egy ideiglenesen összeállított csapatot jelent egy adott feladat ellátására.

⁴⁴ Keith Lockyer – James Gordon: Projektmenedzsment és... 15-16. oldal

⁴⁵ uo

vagy csak akadályoztatva engedi szerepeltetni a projektcsapatban. A másik lehetséges következmény a projektmenedzser és a funkcionális vezető közötti rivalizálás megjelenése. A hatalomféltes, hatáskör szűkülés és a költségvetési megszorítás a projekt miatt mind gyakorlati akadályokat jelentenek a projektek megvalósításában. A felső vezetőnek van nagy szerepe abban, hogy a projektmenedzsert kielégítően „menedzselje,” és közvetlen ráhatással legyen a funkcionális vezetőkre az eredményes együttműködés kialakítása végett.

Az egyes programok végrehajtása történhet külön kidolgozó – végrehajtó csapat összeállítása útján, de korán sem a környezetének minden befolyásolása nélkül.⁴⁶

A program eredményességére több tényező van hatással. A lehetséges sikertelenség okai között szerepelhet a nem egyértelmű projektcélok, a határozatlan időkeret, a felső vezetők koncepcionális bizonytalanságai, és ha a felső vezető nem definiálja világosan a projektmenedzsment helyét és szerepét, és nem támogatja egyértelműen a feladatok, hatáskörök, felelőségek kialakítását. A eredménytelenség további okozói lehetnek a rossz kommunikáció a hierarchia egyes szintjei között, az erőfeszítések duplikálása, autokratikus típusú vezetés a projektmenedzsment részéről és a motiváció elősegítése, a felfelé haladó ötletek bátorításának hiánya.⁴⁷

A projekt, lényegét tekintve, egy határozottan gyakorlati tevékenység. A sikerhez hozzájárul az elméleti megalapozottság, a teoretikus felkészülés, mivel a projekt maga egy új fogalmat jelent, különösen egy fegyveres szervben, ahol a merev autokratikus vezetés szolgálja alapvető funkciójának sikeres megvalósulását. A projekt meghatározása, a kidolgozásban és a megvalósításban való résztvevők vizsgálata, a projektek életrészeinek, fázisainak, azonosítása annak a bizonyítéka, hogy az elméleti megalapozás és tudatos munkaszervezés befolyással van az eredményességre. Az újfajta, kidolgozó munka hatással van a más munkafolyamatokra épülő testületek életére, annak sikertényezőire és kudarclehetőségeire egyaránt. A projektszereplőknek (főként a projektmenedzsernek) és a tervszerű szervezethez kiemelt szerepük van a projektek életében, és új pozíciót foglalnak el a felső vezetéssel való kapcsolatrendszerben.

IV. Az átváltozás

IV.1. Új kódolás

A (tágabb és szűkebb) környezeti elvárások feltárása, a szervezeti adottságok és a fejlődés irányelveinek hármasa megmutatja számunkra az életbenmaradáshoz szükséges nyero pozícióhoz vezető utat.

Ezek alapján a cél a hatékony programmenedzselés alapjainak megteremtése a Határőrség szervezetén belül. Törekedni kell az Európai Unió és a Magyarország által felkínált támogatások, előnyök minél teljesebb körű megszerzésére. Ehhez egy olyan szervezetre, csoportra, egyénre, felelősre van szükség, aki folyamatosan figyeli a pályázatokat, mind a nemzetközi, mind a magyar (elektronikus) sajtóban és egyéb megjelenési helyen. Összegyűjti a kormányzati kezdeményezésű programokat, támogatási rendszereket, minden úton és módon keresi azokat a lehetőségeket, amiből a Határőrség anyagi, elméleti támogatást szerezhet, tekintet nélkül a szakmai területre.

A felső vezetés, a szakmai területek vezetőinek határozott koncepciót kell képviselni a támogatást igénylő területekkel kapcsolatban. Ennek következtében folyamatos koordináció szükséges a szakmai szervek vezetőivel, és a legfelső vezetéssel. A projektigény megfogalmazásában már az érintett szakterület képviselői és a leendő projektvezetőnek is részt kell venni.

A projektvezetőt a legfelső vezetésnek célszerű kinevezni, hivatalos keretek között előre meghatározott időtartamra, feladatköri leírással, és megszabott hatáskörrel ellátva.

A hivatalosan kinevezett projektvezetőnek kell összeállítani a munkacsapatot, meghatározza a munkafolyamatot, feladatleosztást készíti. Erről tájékoztatja a vezetői állományt. A felső vezetésnek biztosítani kell az adott projektre szerveződött kidolgozó csapat munkafeltételeit, a munkavégzés idejét és eszközeit.

A projektigény megfogalmazásától a záró feladatok elvégzéséig meg kell teremteni a folyamatos koordinációt a projekt minden szereplői között (projektszponzor, projektvezető, csapattagok, a szerv vezetői, a felhasználók, kedvezményezettek).

Az információáramlást tudatosan szervezett keretek közé kell terelni (koordinációs ülések a csapattagoknak, fórumok a felhasználók irányában, tájékoztatók a felső vezetés számára, folyamatos visszacsatolás a szponzornak).

A projektvezetőnek figyelmet kell fordítani a visszajelzések fogadására, az esetleges változtatások végrehajtására

⁴⁶ Amennyiben a projekt természete megköveteli a folyamatos munkát és odafigyelést, illetve szükség van a csapat összekovácsolására, és a team-öntudat fejlesztésére akkor célszerű lenne, hogy a felső vezető kiemlje a team - tagokat eredeti funkcionális pozíciójukból és földrajzilag külön helyezze az eddigi munkahelytől.

⁴⁷ Dr. Papp Ottó: Projektmenedzsment a ...36. oldal

A projektvezető a program megvalósítása után a „levezető” feladatokra is hangsúlyt kell helyezni meghatározott időtartamig. (a rendszer kipróbálása, a visszajelzések alapján felvenni további intézkedéseket, korrigálásokat tenni)
A felső vezetésnek és a projektvezetőnek kiemelten kell kezelni a munkamotiváció erősítését és az eredmények elismerését.

Az átváltás realizálásához nélkülözhetetlen egy szabályozói keret megalkotása, szervezetkorszerűsítés, munkamódszer fejlesztés, látásmód - átalakítás, információáramlást-racionalizáló eljárás, „motiváció-generálás”.

IV.2. Szervezeti felépítés és a projektek –A folyamat

A szabályozói keret bevezetése – a cikk írásának idejében– felső vezetői döntés előtt áll.

Szervezetileg a Határőrség megtette az első lépést és létrehozta az Integrációs és Projekt-koordinációs Osztályt (IPKO) a Nemzetközi Főosztály szervezetén belül. Az IPKO képviseli a Határőrség projekt-irányításának szervezett kereteit, és célul tűzte ki a fegyveres szervhez illeszkedő hierarchikus felépítésből kiváló, rugalmas és adott programra szerveződő projekt-csoport jellegű munkamódszereinek elterjesztését és alkalmazását a programok gyors és minőségi céljainak elérésére.

A projekt-koordinátori rendszer alapelvei:

- 1- a hierarchikus szervezeti struktúra tiszteletben tartása,
- 2- a projektszemlélet kialakítása és adaptálása a felsővezetők támogatásával,
- 3- projekt-háttértámogató szervezeti egység létrejötte, (, amely összeköti a hierarchikus és a projekt szemlélet gyakorlati aspektusait)
- 4- folyamatos tanácsadás a felső vezetésnek,
- 5- munkamódszertani háttértámogatás nyújtása az adott projekt-csoportnak
- 6- hatékony motivációs elmélet alkalmazása,
- 7- folyamatos monitoring

Az újfajta projektmechanizmus lényegét tekintve a határőrségi projektrendszer két fontos rugó mozgatja: egyrészt a stratégiai célkitűzések, másrészt az állomány igényei a változtatásra.

A stratégiai célok adják meg a keretet, amibe bele kell illeszteni az állomány változtatási javaslatát. Amennyiben az adott ötlet nem ütközik stratégiai célokkal (vagy már épp a megvalósításán dolgoznak), abba beleilleszhető és megfelelően indokolt, a megvalósítás kidolgozása (vezetői döntéstől függően) elindítható.⁴⁸

Ötletet, javaslatot az IPKO (Integrációs és Projekt-koordinációs Osztály) fogadja, gyűjti össze és az ő feladata azt a stratégiával összevetni, összehangolni. Amennyiben indokolt, van realitás alapja, akkor az ötletet, ki kell bontani, meg kell vizsgálni vázlatosan, hogy hogyan lehet megvalósítani, mivel, mennyiből, mi kell hozzá, mennyi idő alatt. Ezt az adott vezető felé kell átadni („eladni”) (OPK, v Igazgató), ő engedélyezheti a további, sokkal részletesebb kidolgozást. A projektötlet adója illetve környezete ismeri és tudja leginkább a változtatás mértékét, irányát. A javaslat kidolgozását ezért ebben a körben kell végezni.

A javaslatból Megvalósíthatósági Tanulmány, illetve Projekt Alapító dokumentum készül (az adott javaslat komplexitásától függően). Ez alapján a részletesen kidolgozott projekt feladatai, végrehajtásra vezetése-, határideje, költségterve, mintegy jól nyomon követhető forgatókönyvként fog funkcionálni, mind a projektvezető, a projekt tagok és mind a projekt – engedélyező számára.

A koncepció-kialakítási és tervezési fázist a megvalósítás követi. A vezető engedélyével a megvalósítási fázis elkezdődhet a már előzően részletesen megtervezett menetrend alapján. Folyamatos elemzéssel, nyomon követéssel kell a projektet mederben tartani. Amennyiben nem várt helyzet (előre kockázatelemzést is készíteni) áll elő, vagy egy kritikus ponthoz érkezik a megvalósítás, akkor igénybe kell venni a vezető szervek együttműködését is. A projekt megvalósítása során figyelmet kell fordítani arra, hogy az eredeti igények, célkitűzések ne, vagy csak a lehető legkisebb mértékben torzuljanak. A projekt eredményét be kell építeni a mindennapi munkarendbe, ennek ellenőrzésére, beillesztésére is gondot kell fordítani, mind az adott projektvezető, mind a hagyományos vezetők és végrehajtók segítségével.

IV.3. Munkamódszer és a projektek – A csapat

Az új munkamódszer sok mindenre megtanította és tanítja a Határőrség dolgozóit, felső és középvezetőit is egyaránt. A legfontosabb velejárója a projektmenedzsmentnek, az hogy a benne résztvevő emberek szervesen, eredményesen és látványosan hozzájárulnak a projekt eredményéhez. Az egyéni és szervezeti célok közelítenek egymáshoz, a dolgozókból csapattag lesz, aki (többnyire egyedül) felelős egy adott szakterületért, vagy részmunkáért, (akár helyettesítés nélkül)

⁴⁸ Lásd 1., és 2.sz ábrát

ezáltal magáénak érzi a célt és az érte tett erőfeszítés eredményessége erősíti a munkamotivációt esetleges más projekteken is.

A szervezet felső vezetésének döntő szerepe van ennek a támogatásában és ösztönzésében, továbbá abban, hogy az új módszereket elfogadtassa a környezettel és a hagyományos ügymenet vezetőivel. A projektmenedzsereknek, felelősöknek érdemes lenne külön tanfolyamra eljárni a projektvezetéshez szükséges felkészítő programokra-lehetőleg csak a potenciális projektvezetőket készítsék fel).

A Határőrség számára ez a fajta munkaprogram több állami, és nemzetközi támogatáshoz juttatná a szervezetet. Ezért a programok meghatározása, tervezése, költség mellé rendelése, megvalósítása, a projektmenedzser csapatának összeállítása és hatékony vezetése kulcsfontosságú tényezők a környezeti hatásokhoz történő sikeres alkalmazkodásnak és a szervezeti cél -megvalósítás eredményességének.

Befejezés

Mindent összevetve a projektrendszer valójában teljesen idegen (volt eddig) a költségvetési szervek számára. Érthető, hogy minden eleme funkciójának megfelelően alakult ki és az állam szolgálatára szerveződtek, hierarchikus felépítésben, minél kevésbé megingatható módon.

XXI. század, a helyzet csak annyiban módosul, hogy EU tagságunkkal a Határőrségnek nagyobb felelőssége lett, ugyanakkor a nemzeti költségvetés prioritásai nem teszik lehetővé a megnövekedett biztonsági igény-kielégítést. Emiatt egyfajta felkészülési frusztráció lép fel magában a szervezetben, hiszen akarna, kell is, de nem nagyon tud.

Ehhez a frusztrációhoz még egy újfajta magatartásforma is párosul, a szervezet önállósodása. Az érvényesülési képesség fontossága, a versenyhelyzet elismerése, az alternatív pénzügyi források keresése, az életbenmaradás szükségessége, mind arra irányul, hogy a szervezet, mint individuum jelenjen meg a nemzetközi biztonsági térben.

Az önállóság nem, mint egyedüli kizárólagos szereplőt jelent a biztonsági állapot „elhozatalában” EU szinten, hanem önállóan részt vesz az azonos funkciókkal rendelkező nemzetközi terület működtetésében, átlépve saját ágazati határait.

A projektrendszer, a költségforrások kihasználása csak az egyik utat jelenti a szervezet életbenntartásához.



Feldolgozott és felhasznált irodalom jegyzéke

A Határőrség Szervezeti és Működési Szabályzata 2003.

Aggteleky Béla – Bajna Miklós: Projekttervezés, Projektmenedzsment - Közlekedési Dokumentációs Rt. Budapest, 1994.

Belügyminisztérium Internet website – www.b-m.hu, Letöltés időpontja: 2004. március

Denis Lock: Projektmenedzsment - Pane Kiadó, Budapest, 1998.

Dr. Nemeslaki András: Projektmenedzsment – Nemzetközi Menedzser Központ, Budapest, 1995.

Enterprise Project Management Protocol <http://www.4pm.com/adpm/excessession.html> Letöltés időpontja: 2004. április

Gazdag Ferenc (szerk): Biztonságpolitika – SVKH, Budapest, 2001.

Határőrség Országos Parancsnokságának és szerveinek 2003. évi átfogó belügyi ellenőrzése

Keith Lockyer – James Gordon: Projektmenedzsment és hálós tervezési technikák - Kossuth Kiadó, Budapest, 2000.

Kertész Ágnes: Projektmenedzsment a Határőrségnél, Határőrségi Tanulmányok – 2003. 2.sz

Pálvölgyi Lajos előadása a Projektmenedzsmentről, 2004. április 08. Határőrség Országos Parancsnokság

Papp Ottó: Projektmenedzsment a gyakorlatban – Budapest, 2002.

Peter Hobbs: Projektmenedzsment - Scolar Kiadó, Budapest, 2000.

Projektmenedzsment Szövetség website- www.pmsz.hu Letöltés időpontja: 2004. április

R.K.Corrie: Project evaluation – T. Telford, London, 1991.

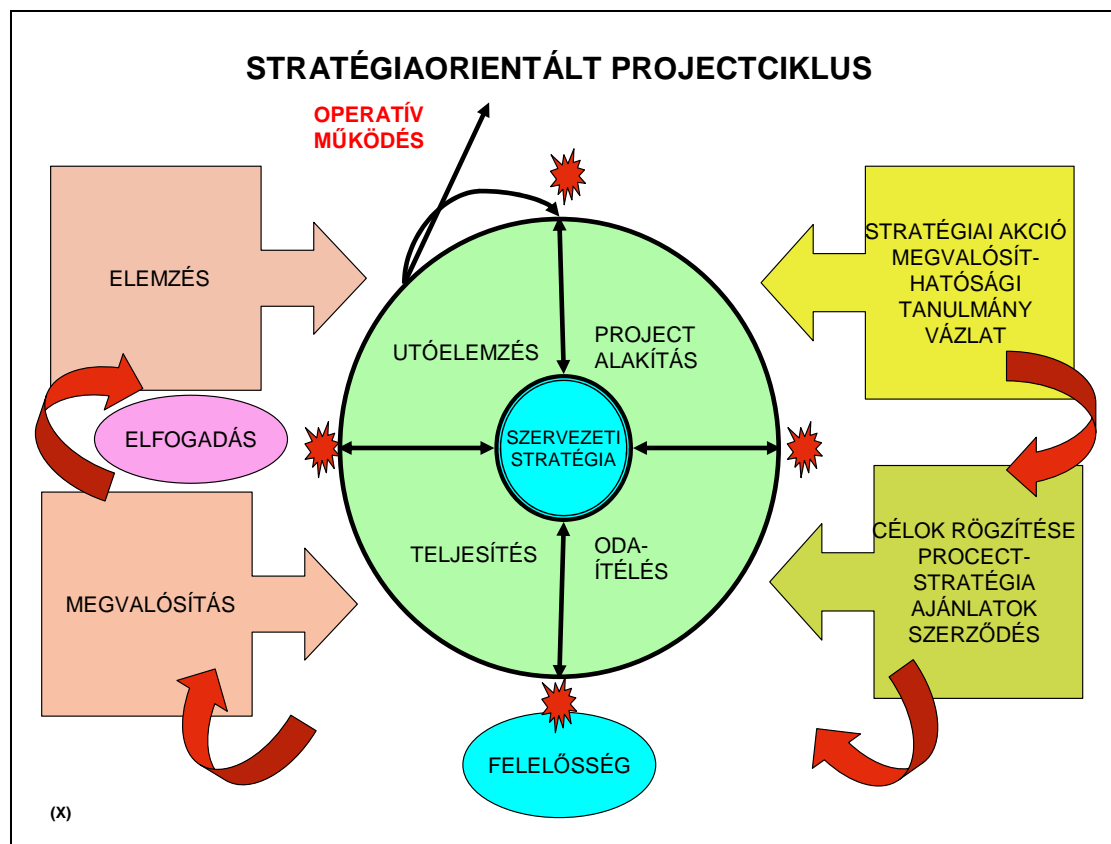
Sikertelen EU-pályázat: Hogyan kerülhetem el? Országos Konferencia anyaga – 2003. november 25-26.

Simai Mihály: A Milleneumi Nyilatkozat, az ENSZ és az Európai Unió a XXI. századi kihívásainak tükrében – In. Az ENSZ és az EU együttműködése 9-25.oldal – Magyar ENSZ Társaság 2003.

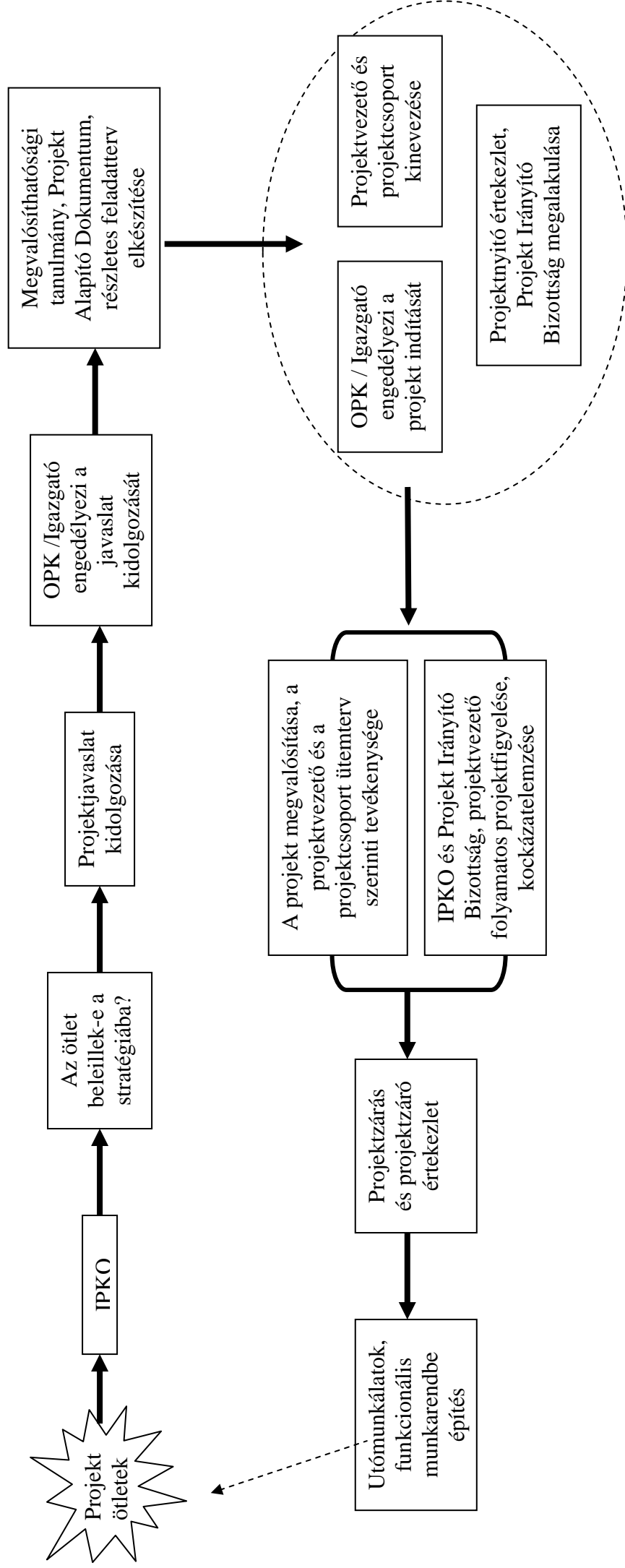
„Változásmenedzsment” – BME Ipari menedzsment és Vállalkozásgazdaságtan Tanszék, oktatási anyag, összeállította: Dr. Pataki Béla, Budapest, 1993.

Mellékletek

1.sz. Stratégiaorientált projectciklus



2.sz. Határőrségi projektfolyamat-ábra



(szerk: Kertész Ágnes)

3.sz. A projektfeladatok és a projektszereplők
(**EXEL fájl 3 oldal elektronikus melléklet**)

Ukrajna határőrizete, és a határon átnyúló magyar-ukrán társadalmi-gazdasági kapcsolatok⁴⁹

A mai Európa színes, politikaföldrajzi képét a belső átrendeződés jellemzi. Az egykori Szovjetunió szétesése után Kelet-Európában új országok jöttek létre: Észtország, Lettország, Litvánia, Belorusszia, Ukrajna, Moldávia. Dél-Európában a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság felbomlásával olyan önálló országok születtek, mint Szlovénia, Horvátország, Bosznia-Hercegovina, Szerbia és Montenegró, valamint Macedónia. Közép-Európában újjászületett az egységes Németország, míg Csehszlovákia két alkotóelemére esett szét.

A fenti folyamat eredményeként önállóvá vált Ukrajna⁵⁰ Európa keleti részén helyezkedik el, a Németország és Oroszország közötti Kelet-Közép-Európának nevezett geopolitikai térség egyik legkeletibb állama. Az ország területének legnagyobb részét a Kelet-európai síkság teszi ki. Ehhez csatlakozik nyugaton az Északkeleti-Kárpátok vonulata és az Alföld peremvidéke. Délen a Fekete-tengerbe nyúlik a Krím-félsziget, a Krími-hegységgel. A szárazföldi határok nyitottak, természetes akadályok – kisebb mértékben – a Fekete-tengeri határszakaszon találhatók.⁵¹



Ukrajna határőrizeti rendszere

Az 1991. augusztus 24-én függetlenségét egyoldalúan kinyilvánított Ukrán Köztársaság geopolitikai (geostratégiai) helyzetének sajátossága, abban rejlik, hogy területe hatalmas ütközőövetet képez Közép-Európa és Oroszország között. Ukrajna kiválása indította el a Szovjetunió szétesését, az önálló ukrán haderő és

⁴⁹ A tanulmány "A magyar-ukrán határ, mint az EU külső határa..." című, OTKA T 046120 nyilvántartási számú kutatási programhoz is kapcsolódik.

⁵⁰ Ukrajna területe 603.700 km², lakosainak száma a 2001-es népszámlálás adatai szerint 48.416.000 fő. A törvényhozás legfelső szerve a Legfelsőbb Tanács (Verhovna Rada, 450 képviselő), a végrehajtó hatalom élén a Miniszteri Kabinet áll, az igazságszolgáltatás legfelső szervei a Legfelső Bíróság és az Alkotmánybíróság. A Legfelsőbb Tanács megbízatása 4 évre szól, a legutóbbi választások 2002-ben voltak.

Az Ukrán Köztársaság közigazgatási alapegységei a megyék (ukránul „oblaszty”-ok). Az országot 24 megye és a Krími Autonóm Köztársaság alkotja. A megyék többnyire megyeszékhelyük nevét viselik, kivétel Kárpátalja (Ungvár), Voliny (Luck) és a Krími Autonóm Köztársaság (Szimferopol). A megyék legfőbb közigazgatási szervei a Megyei Tanácsok és a Megyei Adminisztrációs (Közigazgatási) Hivatalok. A megyék járásokra tagolódnak, amelyek élén a Járási Tanács és a Járási Adminisztráció állnak.

⁵¹ Kecskeméthy K.-Sallai J.: Határbiztonság, határőrizeti rendszerek a térség országaiban az euro-atlanti törekvések jegyében. MHTT, Budapest, 1997. 25. p.

fizetőeszköz (karbovanyec, ma hrivnya)) megteremtése tette lehetetlenné a Független Államok Közössége (FÁK) közös fegyveres erői és egységes valutarendszere létrehozására irányuló orosz erőfeszítéseket. Már a helyzet megváltozott, és Ukrajna ma már jó kapcsolatokat ápol a NATO-val, és a szomszédaival, megszervezte határainak őrzését, amelyet folyamatosan fejleszt, modernizál. (NATO, német és amerikai segítséggel.)

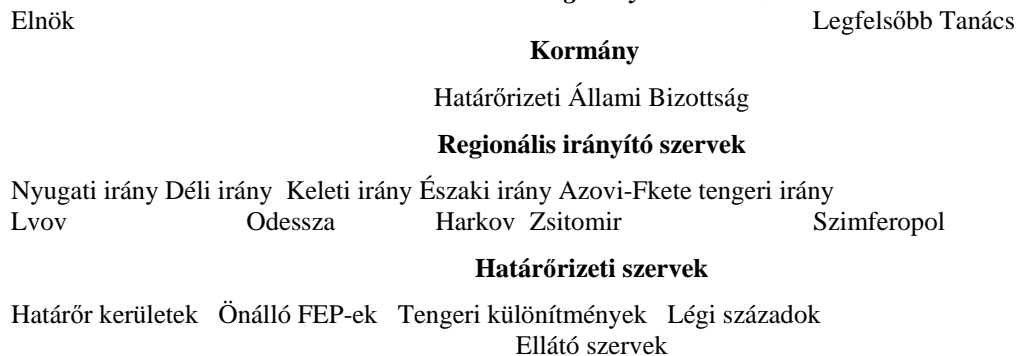
Ukrajna határőrizeti rendszerének alapjait az 1991-ben a következő törvények jelentették:

- Ukrajna jogalkotásáról szóló törvény
- Ukrajna államhatáráról szóló törvény
- Ukrajna határőrizetéről szóló törvény

Mára a jogszabályok⁵² száma lényegesen magasabb, amely alapul szolgálja a szervezet naponta jelentkező feladatok teljesítéséhez.

Várhatóan a jogszabályi háttér (támogatottság) megnövelése érdekében a közeljövőben kidolgozásra kerül a tengeri és gazdasági övezetekkel kapcsolatos határőrizeti törvény, határpolitikai stratégia, államhatár kijelölésével kapcsolatos jogszabály, illetve a hivatásos határőrizetre való áttérés jogszabályai.

Ukrán határőrség irányítási rendszere



Ukrajna Határőrségének fő feladatai:

- Ukrajna államhatára érinthetetlenségének biztosítása szárazföldön, tengereken, folyókon, tavakon és más vízzel borított területeken.
- Ukrajna kizárólagos (tengeri) gazdasági övezetének védelme.
- A határrend valamint a kizárólagos (tengeri) gazdasági övezetre vonatkozó, Ukrajna által aláírt nemzetközi szerződések végrehajtásának biztosítása.
- A határrend, határátkelőhely-rend, valamint Ukrajna területi és belvizein a hadi- és nem hadihajók vonatkozásában a tartózkodásra, hajózásra vonatkozó szabályok ellenőrzése.
- Ukrajna diplomáciai képviselteinek nemzetközi szervezetek mellett működő állandó képviselteinek, konzulátusainak védelme.
- A titkos információgyűjtést végző, személyek és szállítmányok államhatáron keresztül történő mozgását közvetlenül ellenőrző állomány és hozzátartozóik életének védelme érdekében tett különleges intézkedések rendszere az őket szolgálati feladataikkal összefüggésben ért támadásokkal szemben.
- Személyek járművek szállítmányok és más felszerelések államhatáron

⁵² Csak néhány, a következő jogszabályra utalnánk: Ukrajna rendvédelmi szervei operatív-nyomozati tevékenységéről szóló tv., A menekültekről szóló tv., Az ukrán állampolgárok Ukrajnából ki- illetve beutazásáról szóló tv., A külföldiek jogállásáról szóló tv.....

Zöld határok őrizet:

Egy határőr őrs erői, és eszközei

- Személyi állomány (30-50 fő iránytól függően), beleértve 5-15 fő határőrizeti ellenőrt;
 - Jármű technika (1-2 UAZ típusú személygépkocsi, 1-2 GAZ-66 típusú tehergépkocsi);
 - Műszaki technika és létesítmények (rádiólokációs és reflektor állomások, jelzőrendszerek és érzékelők);
- Szolgálati kutyák (2-5 minden őrsön).

A határőr őrsök folyamatosan gyűjtik és értékelik a működési területükön az információt, amelyet az operatív csoportok realizálnak. Az adott határszakaszokon gyalogos és gépjárművel megerősített járőrök a közigazgatási terület mélységéig ellenőriznek. Az inspektorok a helyi lakosság körében tevékenykednek, bevonva a lakosság egy részét a határőrizeti feladatokba.

A határforgalom ellenőrzése:

Magában foglalja a be-(ki) utazáshoz szükséges okmányok ellenőrzését, járművek, szállítmányok és más felszerelés ellenőrzését, rendvédelmi szervek kérelmeinek végrehajtását, Ukrajnába beutazási tilalom alatt álló személyek ellenőrzését, adminisztratív-jogi és büntető-eljárásjogi intézkedések végrehajtását.

Ukrán határátkelők:

- Nemzetközi (48 közúti, 34 vasúti, 34 tengeri, 18 légi)
- Államközi (40)
- Helyi (40)

A határforgalom ellenőrzés technikai eszközei:

- Okmányellenőrző eszköz – 965;
- Jármű átvizsgáló eszköz – 271;
- Fegyver felderítését segítő eszköz – 257;
- Radiológiai ellenőrző eszköz – 194.
- A forgalom ellenőrzést végző alegységek technikai- és speciális technikai eszközzel való feltöltöttsége az állománytábla 25%.-a

Mobil erők az ukrán határőrizetben:

Rendeltetésük:

- Járőrűrség növelése egyes veszélyeztetett irányokban
- Gyors reagálás a határon kialakult helyzetekre
- Más alegységeknek történő segítségnyújtás különböző rendkívüli helyzetek megoldásában
- Közös terror elhárítási műveletekben való részvétel

Mobil erők felosztása:

- Speciális rendeltetésű egység (Kijev);
- 3 kommandatúra speciális feladatok végrehajtására (Szumi, Odessza, Mogiljev Podolszkij);
- 46 őrs speciális feladatok végrehajtására (minden HÖR kerületnél és kommandatúrájánál);
- Vonatkísérő őrsök (Munkácsi és Lvovi kerületnél)

Mobil erők eszközei:

- Megnövelt terepjáró képességű UAZ-31512 típ. Személygépkocsi
- Forgalmellenőrző hordozható készletek
- Mobil jármű akadály
“Motorola” GM-350, P-080 típusú rádió adó-vevő készülékek

Tengeri határőrizet:

A TENGERI HATÁRŐRIZET FŐ FELADATAI:

- **TENGERI HATÁROK ŐRIZETE, UKRAJNA KIZÁRÓLAGOS (TENGERI) GAZDASÁGI ÖVEZETÉHEZ VALÓ JOGÁNAK BIZTOSÍTÁSA**
- A határrend és Ukrajna kizárólagos (tengeri) gazdasági övezetével összefüggő nemzetközi egyezmények betartásának biztosítása
- A területi tengereken és belvizein hadi- és nem hadihajók vonatkozásában tartózkodás és a hajózás szabályai betartásának ellenőrzése

Tengeri határőrizet erői, eszközei:

- Tengeri egységek (Izmail, Odessza, Kercs)
- Speciális egység (Szevasztopol)
- Tengeri hajók osztálya (Mariupol)

Ukrán határőrség hajói

- II. o. hajó 3
- III. o. hajó 12
- IV. o. hajó 4
- I. o. motoros 21
- Más úszó eszköz 48

Légi határőrizet feladata:

- A határsáv és a mélységi területek légi felderítése új és korábban felfedezett határátkelőhelyeket kikerülő ösvények ellenőrzése és felderítése céljából
- A Fekete és Azovi tengerek aquatoriumának ellenőrzése
- A Kígyó-szigeti alegység életfeltételeinek biztosítása;
- Kormánydelegációk szállítása
- Más feladatok végrehajtása
- A légi csapatok feladataikat önállóan illetve más határőrizeti erőkkel együttműködve hajtják végre

Eszközei:

Helikopterek (Mi-8, 11 db.)

Repülőgépek (An-24, 1 db., An-26 2 db., An-72 1 db., An-72p 1 db.)

Ukrán határőrség híradási rendszere:

Az ukrán Határőrség szárazföldi, légi és tengerészeti egységeinek és alegységeinek irányítására irányítási rendszer került létrehozásra, melynek működése lehetetlen megbízható osztott mobil híradórendszer és számítógépesítés nélkül.

RENDELTETÉSE: titkos és nyílt, írott és szöveges információk cseréje, az automatizált rendszerek működtetése, melyek nélkül nem volna mód az Ukrajna számára nem kívánatos személyek, az illegális migránsok és lopott gépjárművek kiszűrésére, a migrációs útvonalak elemzésére, továbbá az Ukrajnában külföldiek nyilvántartásának automatizálása.

FELÉPÍTÉSE: a „fentről lefelé” hírszervezés alapján köti össze az irányítási szinteketUkrajna Határőrségének híradószervezésében fontos szerepe van az államhatár őrizetét közvetlenül ellátó alegységekkel és járőrökkel való kapcsolattartásnak.

Ukrajna Határőrsége szolgálati tevékenységének eredményességi mutatói az 1992-2002 évekre:

Elfogásra került **192 ezer** határsértő, lefoglalásra került **22 781 kg** kábítószer. Az elfogott csempészáru összes értéke 150 millió Hrivnya. (28 millió USA \$) Lefoglalásra került **18.087 db. fegyver, és 2.795.561 db. lőszer.**

(!)A FEP-eken átléptetésre került több mint 667 millió személy és mintegy 130 millió jármű.**Ukrán-magyar határmenti társadalmi-gazdasági kapcsolatok:**

A gazdasági, kereskedelmi, közlekedési kapcsolatok terén sok esetben a tevékenység az államhatáron keresztül halad, vagy haladhat és a szomszédos államot érinti, ezért ezeket a kapcsolatokat külön nemzetközi

szerveződések rögzítik. (pl.: légügyi, vasúti, távközlési megállapodások) Az EU-ban különösen igaz ez, hisz az áruk, tőke szolgáltatások szabad áramlása már a Római szerződések következtében a '60-as években megvalósult.

Az ukrán-magyar határterületen országosan is az elsők között jöttek létre a *határmenti együttműködésen alapuló vállalkozási övezet, mégpedig a Záhony és Térsége Vállalkozási Övezet*, amelyet a magyar-ukrán határmenti térség fejlesztése és beruházások ösztönzése céljából az 195/1996. (XII. 19.) Kormányrendelet hívott életre. A négy ország találkozáspontjában – és közel Lengyelországhoz – fekvő kiterjedt *Záhonyi Különleges Gazdasági Övezet* a határokon átnyúló gazdasági és kereskedelmi kapcsolatok élénkítésében, színvonalának emelésében igen fontos szerepet tölthet be a határ mindkét oldalán felépített modern, nagy befogadóképességű kamionterminál, valamint Közép-Európa egyik legnagyobb, 21 millió tonna kapacitású „szárazföldi kikötője”, a *záhonyi átrakodó állomása révén*.⁵³

Hazánk EU tagságát követően híd szerepet játszat Ukrajna és az EU között, amelyben meghatározó lehet a meglévő *euoregionális szervezetek*, valamint az *újabbban formálódó kisebb interregionális szerveződések*. Számos jel alapján több mint valószínű, hogy különböző dimenziókban újabb határregiók, illetve eurorégiók alakulnak az ország keleti államhatárai mentén is. Az *ún. mini eurorégiók* hálózatának a létrejötte az együttműködni kívánó és a határon átnyúló kapcsolatok építésében érdekelt mind Ukrajna, mind a Magyar Köztársaság országoknak és települési-térségi önkormányzatoknak elemi érdeke.⁵⁴

Ugyanakkor itt kell megemlíteni, hogy a legális határon átnyúló gazdasági kapcsolatok mellett az eltérő benzin és cigaretta árak, valamint a jövedelmi viszonyok miatt ebben a határtérségben a legnagyobb a benzin, cigarettacsempészség. Ezen kívül nagyon sokan lépik át az ukrán-magyar határt (főleg idénymunkák végzésére) a feketén munkát vállalók. Szabolcs-Szatmár megyében igen nehezen élnek meg a benzinkúttöltő állomások, hisz az olcsó ukrán benzin uralja a térség benzin piacát. Ugyanakkor a túl oldalon gomba módra elszaporodtak a benzinkutak. (2002 nyarán az ukrán-magyar határ mentén Kárpátalján elterülő Tiszaújlakon például a 124 törvénytelenül működő töltőállomást fedezték fel a rendőrök. Az udvarokban, a nyári konyhákban, az istállóknak komplett magán kutak vannak berendezve, modern töltőpisztolyokkal és számlálókkal.)

A közép európai térség egyik legmeghatározóbb része az ukrán-magyar határszakasz térsége biztonsági szempontból. Itt húzódik a NATO, az EU és lassan a Schengeni térség keleti határa. Ukrajna egy nagy történelmi háttérrel és mégiscsak igen rövid állami múlttal, még az újonnan létrejövő demokráciák minden problémája mellett súlyos anyagi terhekkal nehezítve igyekszik megtalálni helyét az ugyancsak átalakuló és folyamatos mozgásban lévő Európai Unió és a világhatalmi pozíciójától „*megfosztott Orosz-Birodalom*” közé ékelődve.



⁵³ Baranyi B. SCHENGEN ELŐTT – SCHENGENRE VÁRVA Euroregionális szervezetek és új interregionális szerveződések Magyarország keleti államhatárai mentén, <http://www.rkk.hu/egyeni/baranyi.html>

⁵⁴ Uo.

Felhasznált irodalom

<p>“UKRAINE’S DIRECT NEIGHBOURHOOD WITH THE EU: THE NON-TRANSPARENT BORDERS OR THE NEW CO-OPERATION IMPULSES” <i>Uzhgorod on November 7-9, 2002.</i> konferencia anyaga</p>
<p>A magyar–szovjet államhatárral kapcsolatos szerződések gyűjteménye, 1980 BM Hór OPK</p>
<p>Baranyi B. SCHENGEN ELŐTT – SCHENGENRE VÁRVA Euroregionális szervezetek és új interregionális szerveződések Magyarország keleti államhatárai mentén, http://www.rkk.hu/egyeni/baranyi.html</p>
<p>Baranyi Béla: A „periféria perifériáján” – egy kérdőíves vizsgálat eredményei és tanulságai az Északkelet-alföld határ menti területein. In: A határmentiség kérdőjelei az Északkelet-alföldön. Pécs, 2001. 55-86. p</p>
<p>Baranyi Béla: Az államhatár elválasztó és összekapcsoló szerepe, avagy a határmentiség kérdőjelei az Északkelet-alföldön. In: Határok és régiók. Szeged, 1999. 187-196. p.</p>
<p>Dancs László: Az északkeleti határszél kialakulása és néhány geográfiai jellemzője. In: A határmentiség kérdőjelei az Északkelet-alföldön. Pécs, 2001. 13-25. p.</p>
<p>Határország határőrizeti, határforgalmi statisztikai adatai. Főügyeleti Főosztály 1990-2000</p>
<p>Hugyik András: Ukrajna biztonság politikája 1991-2000. ZMNE, Ph. D. disszertáció. Budapest, 2000.</p>
<p>Jegyzőkönyv a Magyar Köztársaság és Ukrajna Határügyi Főmegbízotti üléséről, Ungvár, 2002.X.30.</p>
<p>Jegyzőkönyv a Magyar Köztársaság Határőrsége és Ukrajna Határőrsége közötti együttműködéséről. Kijev, 1993.</p>
<p>Jelentés az ukrainai magyarság helyzetéről. HTMH, Budapest, 2002.</p>
<p>Kobolka I. A biztonságföldrajz sajátos területei a határmenti és átnyúló bűnözésföldrajz szempontjából. Határok és az Európai Unió. 2002. pp. 396-402.</p>
<p>Kobolka I. –Ritecz Gy. –Sallai J. A Magyar Köztársaság államhatárának ezredfordulós kriminál földrajza. IN: KBH Szakmai Tudományos Közlemények 2003. május 7. pp. 80-96.</p>
<p>Kobolka István: A határmenti területek biztonságára ható tényezők, kiemelten a migráció negatív hatásaira, In: „Határok és régiók” c. nemzetközi konferencia, 1999. november 29-30, JATE TTK Szeged 113-120. p</p>
<p>Kovács Csaba: A határ szerepe a szomszédos országok társas vállalkozásainak területi elhelyezkedésében. Szeged, 2002.</p>
<p>Sallai J: <i>Before the EU accession waiting for Schengen</i>” The ciminal geography of the ukrainian-hungarian border in the nineties, http://www.polizei-newsletter.de/pdf/sallai.pdf</p>
<p>Sallai János - Síposné Kecskeméthy Klára: A MK határbiztonságát meghatározó és veszélyeztető tényezők. Budapest, MHTT, 1997.</p>
<p>Sallai János: Az ukrán-magyar határ kriminál földrajza az 1990-es években és a Magyar-magyar kapcsolattartás jövője a külső határ mentén. IN: Európa Tükör Műhelytanulmányok. 90. sz.pp. 71-131.</p>
<p>Sallai János: Schengenska agenda v madarsko-ukrajinskych vztahoch. Presov, 2002.</p>
<p>Sallai János: Szomszédaink határőr szemmel (Ukrajna). In: BM Szemle, 1995. 1-8. sz.</p>

Sallai János: The Experience and Impacts of the Schengen Treaty in the Carpathian Basin. Kárpátok Eurorégió, Debrecen, 2002.
Siposné Kecskeméthy K. - Nagy M.: Szomszédoló, Ukrajna: Önálló államiság göröngyös útja (kézirat)
Süli-Zakar I. Határok, határokon átnyúló kapcsolatok a Kárpátok Eurorégióban. In: Határok és az európai unió. 2002. pp. 319-336.
Szergej Dimitrov: A katonai és politikai helyzet az ukrán államhatárokon. In: Új Honvédségi Szemle, 2002. 9. sz. 65-69. p.
Ukrajna Határőrsége. Sisolin P. A. vezérezredes előadás anyaga. 2003 BM Határőrség
Ukrajna nyugati kapuja 2001. június 14. (Bereginfo) http://www.bereg.uzhgorod.ua/binfo/

HEILINGBRUNNER KLÁRA

A SZÖVETSÉGI HATÁRVÉDELEM TELJESÍTMÉNYMÉRLEGE 2002

BEVEZETÉS

A szövetségi Határvédelem feladatait összefoglalóan a szövetségi Határvédelemről szóló 1994. október 19-i törvény (SZHT) vázolja, amelyet utoljára a 2002. január 9-i, a terrorizmus leküzdéséről szóló törvény (terrorizmusleküzdési tv.) 6. cikkelye módosított. Ezen kívül számos más jogi előírás is szabályozza a szövetségi Határvédelem feladatait, pl.: az idegenrendészeti tv.

A szövetségi Határvédelem feladatainak növekedését 2002-ben több tényező befolyásolta. Mindenek előtt említendő az Amerikai Egyesült Államokban 2001. szeptember 11-én történt támadások következtében teljesen új értelmezést kapott biztonsági helyzet. Ebben az összefüggésben különösen a német repülőgépek fedélzetén, a repülésbiztonsági kísérők alkalmazásával megvalósítandó, törvényileg szabályozott biztonsági intézkedések emelendők ki (Szövetségi Határőrizeti Törvény (SZHT) 4 a. § 1. bek.).

A feladatok növekedése összefüggésben áll az EU keleti bővítésével és az EU tagállamok civil krízismenedzsmentjének felállításával.

Ennek értelmében a szövetségi Határvédelem kötelessége a következő feladatok teljesítése:

- A szövetségi terület határrendőrségi védelme (határvédelem)
- Vasúti rendőrségi feladatok
- A légi közlekedés biztonsága érdekében a támadások elleni védelem
- A szövetségi alkotmányozó szervek és a szövetségi minisztériumok védelme
- Feladatok elvégzése az Északi- és Balti-tengeren, beleértve a környezetvédelmet és a hajózási rendőrségi tevékenységeket
- A bűncselekmények üldözése, valamint a szabálysértések üldözése és büntetése a felsorolt feladatterületeken
- Együttműködés külföldön a rendőrségi feladatokban az ENSZ, az EU, a Nyugat-Európai Unió (NYEU) vagy más nemzetközi szervezetek felelőssége alatt
- A Bundestag házfelügyeletét ellátó rendőrvégrehajtó szolgálat támogatása
- A német diplomáciai és konzuli képviseletek és a német Lufthansa külföldi védelme
- A Szövetségi Bünyügyi Hivatal támogatása a személyvédelmi feladatok teljesítésében
- A Szövetségi Alkotmányvédelmi Hivatal támogatása a rádiótechnika területén
- A tartományok rendőrségeinek támogatása, mindenek előtt a nagybetűesek során
- Katasztrófák és különleges szerencsétlenségek esetén segítségnyújtás
- Szükségállapotú és védelmi esetekben a szövetségi Határvédelemre általános rendőri feladatok ruházhatók át az egész szövetségi területen az alaptörvény 91. cikkelyének 2. bekezdése, 115 f cikkely 1. bekezdése 1. sz. és a 115 i cikkely 1. bekezdése alapján.

1. HATÁRRENDŐRSÉGI FELADATOK

1.1. ÁLTALÁNOS

- Németország fekvése (Európa közepén), stabilitása, jóléte és kiváló infrastruktúrája miatt kiemelt mértékben célország az engedély nélküli beutazásoknak és jövedelmező működési területe a csempészszervezetek.
- A szövetségi Határvédelem központi fontosságú határrendőrségi feladatai közé 2002-ben is a következők tartoztak:
 - Az engedély nélküli beutazások megakadályozása (beleértve a kiutazás-köteles személyek visszaadását a határon)
 - A csempészbűnözés leküzdése
 - Az okmányhamisítással kapcsolatos bűncselekmények leküzdése
 - Az idegenrendészeti határozatok átültetése és végrehajtása

A szövetségi Határvédelem közreműködése a nemzetközi gépjárműcsempészet és a kábítószeres bűnözés leküzdésében – kihasználva a külső határok szűrőhatását -, valamint a helyzetfüggő ellenőrzések elvégzése a schengeni belső határokon és belföldön hozzájárult a belső biztonság fokozásához.

- **Helyzetfüggő ellenőrzések**

- 1998. szeptember 1. óta a szövetségi Határvédelem – ahogy már a határterületen is – a szövetségi területre történő engedély nélküli beutazások megakadályozása érdekében a vonatokon, a szövetségi vasutak pályalétesítményeinek területén, valamint a repülőtereken helyzetfüggő ellenőrzést folytathat. A szövetségi Határvédelem ezen jogosultsága jelentős eszköznek bizonyult az engedély nélküli beutazások megakadályozása szempontjából, ahogy azt az adatok is alátámasztják: 6578 (2001: 4793) személykörözési siker, 600 (2001: 396) tárgykörözési siker, 21078 (17330) büntetőfeljelentés, 15752 (2001: 14527) szabálysértés és közel 18 kg (2001: 11kg) kábítószer lefoglalása.

1.2. Az engedély nélküli beutazások megakadályozása

- **Az összes határ**

- A szövetségi Határvédelem és a határrendőrségi ellenőrzéssel megbízott hatóságok – a szövetségi vámigazgatás, a bajor tartományi rendőrség és a hamburgi és brémai vízirendőrségek - 2002-ben 22638 esetben regisztráltak engedély nélküli beutazást az összes német határszakasz figyelembevételével. Ez az érték 5922 fővel kevesebb (-20,7%), mint 2001-ben (28560). A csökkenés mindenek előtt a román (-1798), az afgán (-992), a moldáv (-678) és az örmény (-577) származású állampolgárok visszaeső elfogás-számára vezethető vissza, amely az országai politikai viszonyainak normalizálódásának a következménye. A határrendőrségi feladatokat a bajor tartományi rendőrség a német-osztrák és a cseh-német határszakaszokon; a hamburgi és brémai vízirendőrségek pedig a hamburgi kikötőben, illetve a brémai és bremerhafen-i tengeri kikötőkben gyakorolják.
- Az engedély nélküli beutazásoknak több mint az 1/3-a a jugoszláv (2172), az iraki (1835), a török (1809), az orosz (1129) és az ukrán (1125) állampolgárokra esik, annak ellenére, hogy ezen nemzetiségűek esetében is visszaesés tapasztalható.
- Az általánosan visszaeső trend ellenére a Kínai Népköztársaságból kiinduló engedély nélküli beutazások jelentős emelkedést mutatnak (2002: 1017, 2001: 471).

- **Az EU külső határai**

- A német EU külső határokon a határőr hatóságok 2002-ben 6647 esetet regisztráltak, amely az engedély nélküli beutazások jelentős visszaesését jelzi 2001-hez képest (11695 eset , -43,2%)
- A legjelentősebb visszaesést a német-cseh határon tapasztalták. Ezen a határszakaszon a határőr hatóságok 2002-ben összesen 4641 engedély nélkül beutazott személyt vettek őrizetbe. 2001-hez képest (7141) ez 2500 főnyi visszaesést jelent. Az engedély nélküli beutazások száma a német-lengyel határon 1974 fővel ugyancsak csökkent (2001: 2592). Az elfogások számának jelentős visszaesése a keleti határon – a szomszéd országok restriktív vízumpolitikája mellett – a cseh menekültügyi törvény 2002. májusi megszigorításával magyarázható. A visszaesés emellett arra is visszavezethető, hogy a bulgár (2001. áprilistól) és a román (2002. januártól) állampolgárok az EU 2001. március 15-i 935/2001 számú vízumrendelete értelmében 3 hónapra vízummentesen utazhatnak be. A fejlődés további indoka egyrészt a határbiztonság két keleti szegélyező országon keresztüli megerősítése, másrészt a szövetségi Határvédelem és a szomszédos országok ellenőrző- és felügyelő intézkedéseinek tartós intenzívvé tétele. Ezek az intézkedések az engedély nélküli beutazásokkal kapcsolatban részleges csökkentő hatást fejtettek ki a többi határterületre (pl.: repülőterek és az EU belső határai).
- A svájci határon az elfogások száma a 2001-es jelentős emelkedést követően ismét visszaesett (2002: 844, 2001: 946, 2000: 591).
- A német tengeri kikötőkben az engedély nélküli beutazások száma 2002-ben egyértelműen emelkedett (2002: 481, 2001: 122, 2000: 250)
- A német repülőtereken 2002-ben 848 esetben regisztráltak engedély nélküli beutazást, amely nagyjából megfelel a 2001-es szintnek (894).

- **Belső határok**

- A német EU belső határokon 2002-ben 15991 engedély nélküli beutazást regisztráltak. Ez 5,4%-os visszaesést jelent 2001-hez képest (16865).
- 7518 fővel (2001: 8210, 2000: 7404) az osztrák-német határ maradt a legkritikusabb 2002-ben is a Németországba irányuló engedély nélküli beutazások tekintetében (az összes elfogás közel az 50%-a). A többi schengeni belső határon is, azaz a hollandon 3038 esetben (2001: 2586, 2000: 1761), a belgán 2065 (2001: 2572, 2000: 1455) és a francián 2525 (2001: 2655, 2000: 1965) a vizsgált időszakban az előző évi értékek körül alakultak az engedély nélküli beutazások. A német-luxemburgi határon az elfogások száma közel megduplázódott (2002: 258, 2001: 132).
- Az elfogások számának növekedése a nyugati határokon mindenképp az intenzívebb ellenőrző és felügyelő intézkedésekre vezethető vissza, beleértve a nemzetközi távolsági vonatokon a megszigorított helyzetfüggő ellenőrzéseket, amelyre az Olaszországon és Görögországban keresztül vezető, megnövekedett tengeri úton történő csempészes, majd végül a Németországba történő továbbcsempészes miatt volt szükség. A német-holland határra vonatkozóan a megállapítások jelentős növekedést mutatnak. Ez annak az eredménye, hogy a szövetségi Határvédelem és a holland határőrhatalóságok különböző szinteken közös tevékenységeket folytatnak.

1.3. A csempészeti bűnözés leküzdése

- A német határokon 2002-ben megállapított csempészek száma (1844) 25%-kal csökkent 2001-hez képest (2463). Az 1999 óta tartó visszaeső trend (2001: 2463, 2000: 2740, 1999: 3410) 2002-ben is folytatódott. A német csempészek tekintetében 2001-hez képest jelentős visszaesés (142 fő) tapasztalható. Míg az őrizetbe vett lengyel csempészek száma 2001-hez képest kis mértékben nőtt (2002: 187, 2001: 164), addig az elfogott cseh állampolgárságú csempészek száma jelentős mértékben csökkent (2002: 157, 2001: 333). 126 iraki csempészt vettek őrizetbe 2002-ben, ezzel a számuk 2001-hez képest megduplázódott.
- A csempészeti bűnözés kritikus pontjai 2002-ben is a német-osztrák (2002: 825 őrizetbe vett csempész, 2001: 1137) és a német-cseh (2002: 376, 2001: 708) határok voltak. A többi határszakaszon a szövetségi Határvédelem 2002-ben összesen 643 (2001: 618, 2000: 747) csempészt vett őrizetbe.
- 2002-ben a csempészek összesen 5713 (2001: 9194) külföldi állampolgárt, főleg irakit (774), kínait (618), afgánt (486), törököt (421) és orosz (409) csempészték Németországba.
- A német-osztrák határ mögött a második és harmadik helyen a megállapított csempészesek száma tekintetében továbbra is a német-lengyel és a német-cseh határszakaszok állnak. Ezen a 2 határszakaszon 2002-ben összesen 2901 csempésztett személyt fogtak el (2001: 5238), amely majdnem a fele az összes német határon az előző évben felfedett összes csempésztett ember számának.
- Az EU belső határain a szövetségi Határvédelem hasonlóan magas értéket állapított meg a csempésztett külföldiek (2160) tekintetében. A kritikus pont továbbra is az osztrák-német határszakasz maradt. Ezen a szakaszon a szövetségi Határvédelem és a bajor tartományi rendőrség 1735 csempésztett személyt vett őrizetbe (80,3%-a az EU belső határain megállapított értéknek). A német határon megállapított becsempésztett külföldiek számából az osztrák határterület 30,4%-ot tesz ki.

PÉLDA A SZÖVETSÉGI HATÁRVÉDELEM CSEMPÉSZETI BŰNÖZÉS LEKÜZDÉSÉRE IRÁNYULÓ SIKEREIRE 2002-BEN:

- **Egy nemzetközi szinten működő csempészszerkezet 2 tagjának őrizetbe vétele:** 2002. november 26-án a szövetségi Határvédelem két egyidejűleg Halleban és Berlinben lefolytatott átkutatási akció során 2 iraki állampolgárt vett őrizetbe, akik ellen már volt elfogatóparancs. Mindkét személy egy nemzetközi szinten működő csempészszerkezethez tartozott, amely főleg kurd származású iraki állampolgárok Németországba és más EU országokba való csempészesét szervezte meg. Az egyik őrizetbe vett személyt nagy stílusú okmányhamisítással vádolták. A szervezet hamisított személyi okmányokkal látta el a csempésztett személyeket azért, hogy megkönnyítsék számukra a menekültügyi eljárás elindítását. A lakások átkutatásakor jelentős mennyiségű, hamisított személyazonossági papír előállítására használt eszközt találtak.

1.4. Visszautasítások, visszatoloncolások és kitoloncolások

A határőrhatalóságok a német határon 2002-ben

- **47286 visszautasítást** (külföldi beutazásának megtagadása azáltal, hogy az engedély nélküli beutazást már a határon megakadályozzák – Idegenrendészeti törvény 60. §) fogatosítottak, amely 2001-hez képest 7,4%-os visszaesést mutat (51054)
- **11138 visszatoloncolás** (engedély nélkül beutazott külföldi ellen a tartózkodás befejezésére irányuló intézkedés a beutazását követő 6 hónapon belül – Idegenrendészeti törvény 61. §) hajtottak végre, amely 2001-hez képest 30,6%-os visszaesést jelent
- **29036 kitoloncolást** (kiutazás-köteles külföldivel szemben kényszerrel érvényesített kiutazási kötelezettség – Idegenrendészeti törvény 42. § 3. és 4. bekezdés) hajtottak végre, amely 2001-hez képest (27902) 4,1%-os a növekedést jelent
- A visszautasítások túlnyomó része a svájci (2002: 17841, 2001: 20287), a lengyel (2002: 16283, 2001: 15293) és a cseh (2002: 9156, 2001: 10774) határokon történt.
- A visszautasítások közel 54%-t a határőrhatalóságok a Németországot körülvevő országok vagy az EU ill. az Európai Gazdasági Térség országainak állampolgárai ellen mondták ki. Ez a személyi kör rendszerint nem huzamosabb idejű tartózkodásra törekszik Németországban és így nem jelent kockázatot az engedély nélküli beutazások szempontjából.
- A szövetségi Határvédelem a repülőtereken ezen túlmenően 3610 személyt utasított vissza (2001: 3982).
- A 2002-ben történt visszatoloncolásoknak közel az 1/3-a (3658) a cseh-német (1954) és a lengyel-német (1704) határokon történt.
- A légi úton összesen 26879 személyt (2001: 27051) adtak vissza. Ennek keretében 26286 kitoloncolásról (2001: 25223) és 593 visszatoloncolásról (2001: 1828) volt szó. A legtöbb légi úton történő visszaadás 2002-ben is a Frankfurt/Main-i repülőtéren történt.

1.5. Az okmányhamisítással kapcsolatos bűncselekmények leküzdése

- A személyazonossági és utazási okmányok, valamint a tartózkodás szempontjából releváns okmányok biztonsági- és eredetiségi ismertetőjeleinek technikai fejlődése az elmúlt években jelentősen felgyorsult. Folyamatosan nő azon országok száma, amelyek az adatintegrálás biztonságos eljárását választják. Németország mellett 78 további állam állít ki géppel olvasható útleveleket.
- A szövetségi Határvédelem tisztviselői az eredetvizsgálati feladatok keretében 2002-ben összesen 10734 (2001: 11400) feljelentést tettek okmányhamisítás vagy a személyi okmányokkal történő visszaélés gyanúja miatt. A határőr igazgatóságnál található okmányhamisítással foglalkozó szerv („Az okmányhamisítással kapcsolatos bűncselekmények leküzdésének központi szerve”) az elmúlt évben összesen 7700 lefoglalt okmányt értékelt ki és vizsgált meg bűnügyi szempontból.
- Okmányinformációs Rendszer (Informationssystem Urkunde - ISU)
Az ISU 2000/2001-ben megkezdődött kialakítása 2002-ben is folytatódott. Az ISU egy központi adatbankalapú rendszer, amelyet közös szövetségi-tartományi projektként a Szövetségi Bűnügyi Hivatal vezetése alatt, a határőr igazgatóságok, a külföldi menekültek elismerésével foglalkozó Szövetségi Hivatal és a tartományi Bűnügyi Hivatalok közösen dolgoznak ki.
Ennek a rendszernek a révén „előhívhatók” az okmányok feloldott ábrái és a pecsétek, azok lényeges eredetiségi-, hamisítási- és hamisítottági ismertetőjelei és az ezekhez tartozó leírások is. Az ISU gyors hozzáférést biztosít az információkhoz, és lehetővé teszi az okmányképek közvetlen vizuális összehasonlítását.
Az adatbank a helyszínen történő alkalmazás révén hatásos segítség az okmányhamisítás bűncselekmény gyanújának megerősítéséhez. Hosszú távon az ISU-nak kell az okmányokról készült összes papírformájú információs anyagot helyettesítenie.
2002-ben összesen 1500 útlevelet, személyazonosító kártyát, tartózkodási okiratot és járműpapírt vittek be a rendszerbe. Itt túlnyomórészt eredeti dokumentumokról van szó. Az ISU jelenleg még csak tesztfázisban van. A határellenőrzési pecsétek, a TÜV plakettek, a szolgálati pecsétek stb. összehasonlító vizsgálatához már létezik egy pecsétinformációs rendszer (Informationssystem Stempel - ISS). Jelenleg 11000 adat hívható le az ISS-ből.

1.6. A szövetségi Határvédelem együttműködése a nemzetközi gépjárműcsempészet leküzdésében

Az ellopott és jogtalanul eltulajdonított gépjárművek körözési feljegyzéseinek 1995 óta megállapítható csökkenő trendje 2002-ben tovább folytatódott. Összesen 57402 (2001: 62273, 2000: 66927) gépjárművet jelentettek ellopottnak vagy jogtalanul eltulajdonítottnak. 2001-hez képest a körözési feljegyzések 7,8%-kal csökkentek. A körözési feljegyzések számát tekintve a 2002-es érték a legalacsonyabb 1993 óta, amely a szövetségi és tartományi rendőrségek intenzív körözésének és a technikai megelőző intézkedéseinek köszönhető. A szövetségi Határvédelem által a határokon lefoglalt gépjárművek száma is csökkent. 2002-ben 326 (2001: 359) gépjárművet foglaltak le. A kritikus pont 273 (2001: 304) lefoglalt gépjárművel ismét a német-lengyel határ volt. 2002-ben a német-lengyel határon 17 (2001. 13) gépjárművezető próbált meg erőszakosan áttörni járművel az ellenőrzésen.

1.7. A szövetségi Határvédelem közreműködése a kábítószer-bűnözés leküzdésében

A Németország évek óta a kábítószer szállítmányok cél- és tranzitországa. A szövetségi Határvédelem eredeti feladatkörének keretében 2002-ben összesen 3694,3 kg (2001: 2401,8 kg) és 116 176 kereskedelmi egység/db kábítószer (2001: 113329) foglalt le. Ebből 78 kg (2001: 75,5 kg) a nehéz drog és 3616,3 kg (2001: 2326,1 kg) a könnyű drog kategóriába esik.

• A lefoglalt kábítószerek áttekintése (BTM – Betäubungsmittel, kábítószer)

Kábítószer-fajta	2002	2001	2000
Kemény BTM			
Heroin kg-ban	26,5	22,7	23,2
Kokain kg-ban	28,2	35,2	33,5
Amfetamin kg-ban	23,3	17,8	6,2
Összesen a kemény BTM kg-ban	78	75,7	62,9
LSD kereskedelmi egységben (KE)	35	1477	5494
Extazi KE-ben	113844	105500	115383
Összesen a kemény BTM KE-ben	113879	106977	120877
Könnyű BTM			
Hasis kg-ban	546,6	862,2	442,2
Marihuána kg-ban	207,8	208,1	267,9
Khat kg-ban	2655	1222,2	1053
A könnyű BTM összesen kg-ban	3409,4	2292,5	1763,1
Egyéb könnyű BTM kg-ban	206,9	33,6	45,4
Összesen a könnyű BTM kg-ban	3616,3	2326,1	1808,5
Egyéb könnyű BTM KE-ben	2297	6352	4424
Összes BTM kg-ban	3694,3	2401,8	1871,4
Összes BTM KE-ben	116176	113329	125301

A szövetségi Határvédelem által megállapított, a kábítószertörvénybe ütköző esetek szempontjából (a szövetségi Határvédelem összes lefoglalásának kb. 66%-a) 2002-ben ismét a német-holland EU belső határ volt legkritikusabb. A szövetségi Határvédelem itt foglalta le 1547,8 kg Khat-tal (2001: 701,2 kg) és 453,6 kg hasissal (2001: 846,3 kg) a legnagyobb kábítószer mennyiségeket. Ezen a szakaszon 2002-ben 174,8 kg marihuánát, 23,2 kg kokaint és 20,9 kg heroint is lefoglaltak.

A szövetségi Határvédelem 2002-ben továbbá összesen 113844 kereskedelmi egységnyi (KE) extazi tablettát, 35 LSD bélyeget, valamint 2293 KE egyéb drogot foglalt le. Ezeknek a megállapításoknak a kritikus pontjai az elfogások 34,4%-ával a német repülőterek, ill. 26%-kal a német-holland határ területe voltak.

A kábítószerek lefoglalásával kapcsolatban a szövetségi Határvédelem 2002-ben összesen 8971 (2001: 10591) gyanúsítottat állapított meg. A személyfelfedések nagy része - 6081 személyt (67,8%) - a holland határszakaszon történt. A szövetségi Határvédelem belföldön 2230 (24,9%) gyanúsítottat derített fel. Ezek a

megállapítások túlnyomórészt a Német Államvasutak Rt. vonatain és a pályaudvarokon történtek. A külső határokon a szövetségi Határvédelem 365 gyanúsítottat vett előzetesen őrizetbe.

1.8. A határrendőrségi sikerek indokai 2002-ben

1.8.1. A szövetségi Határvédelem okmánytanácsadóinak alkalmazása

A repülőúton történő engedély nélküli szállítás megakadályozása érdekében a szövetségi Határvédelem okmánytanácsadói 2002-ben összesen 42 (2001: 36) tanácsadói és támogató intézkedést hajtottak végre 24 migráció-releváns harmadik országbeli repülőtéren, valamint a schengeni terület 8 repülőterén és 2 kikötőjében.

Hosszabb távú bevetésekre Accrában (Ghána), Lagosban (Nigéria), Pristinában (Szerbia) és Tiranában (Albánia) került sor. Ennek során a szövetségi Határvédelem tisztviselői a repülési vállalatok és a német külképviseletek 913 dolgozóját képezték ki.

A repülési vállalatok képzésen részt vett képviselői révén már a kiindulási repülőtereken 1590 utast zárhattak ki az utazásból elégtelen utazási okmányaik miatt. A német külképviseleteknél a tanácsadói tevékenység pedig további 1673 okmányhamisítás megállapításához vezetett.

Emellett az elmúlt években nagyon sikeresnek mondható leküzdési stratégia mellett, a szövetségi Határvédelem dolgozói 7 nagy német repülőtéren kontakt- és tanácsadószemélyként is a repülési vállalatok rendelkezésére állnak az „Engedély nélküli beutazások megakadályozása érdekében alakult munkacsoport” tagjaiként.

Ez a tanácsadói koncepció már rövid idő elteltével lényegesen hozzájárult ahhoz, hogy az idegenrendészeti törvény 74. §-a értelmében a repülési vállalatok számlájára írható, a határátlépéshez szükséges papírok nélkül légi úton szállított személyek számát 2002-ben 4950 esetre tudták csökkenteni (2001: 5870)

1.8.2. Együtműködés a tartományokkal (biztonsági együttműködések)

A szövetség és a tartományok közötti biztonsági együttműködés célja az, hogy a közbiztonságra és – rendre veszélyt jelentő tényezők elhárításában intenzívebbé tegye a rendőrségeik közötti együttműködést. A szövetségi Határvédelem és a biztonsági és rendfenntartó erők közös intézkedései a lakosság szubjektív biztonságérzetének emelkedését okozták, kiváltképpen a nagyvárosok és agglomerációs területek pályaudvarain. Az együttműködés a biztonsági együttműködési egyezmény és a mindenkor szerződő felek érvényes törvényei alapján történik. Biztonsági együttműködési megállapodás következő a 15 tartománnyal született (az időbeli sorrend az egyezmény aláírása/hatályba lépése alapján alakult ki):

- Mecklenburg-Vorpommern (1997. 07.01.)
- Baden-Württemberg (1997.07.18-i egyezmény)
- Szászország (1999. 03. 03.)
- Alsó-Szászország (1999. 04. 26.)
- Hamburg (1999. 05. 05.)
- Schleswig-Holstein (1999. 05. 20.)
- Brandenburg (1999. 06. 07.)
- Berlin (1999. 06. 30.)
- Saar-vidék (1999. 08. 24.)
- Bréma (2001. 01. 24.)
- Sachsen-Anhalt (2001. 01. 31.)
- Rheinland-Pfalz (2001. 02. 20.)
- Észak-Rajna-Wesztfália (2001 07. 12.)
- Thuringia (2001. 11. 14.)
- Hessen (2001. 09. 03.)

A Bajorországgal még hiányzó megállapodás hamarosan megkötetik. A szövetségi pénzügyminisztérium (vámügyi) eddig Mecklenburg-Vorpommern, Szászország, Alsó-Szászország, Brandenburg, a szabad és Hanse-város Hamburg és Thuringia (2002-ben) már létező egyezményeihez csatlakozott egy egyszerű nyilatkozat révén.

1.8.3. Nemzetközi határrendőrségi együttműködés

- **Előzetes észrevételek**

Az előrehaladó európai integrációs folyamat és az Európai Uniót (EU) tartósan fenyegető engedély nélküli migráció, a szervezett, határon átnyúló bűnözés és terrorizmus 2002-ben is a szövetségi Határvédelem egyre kiterjedtebb internacionalizálódásához vezetett. Nemcsak annak van központi jelentősége, hogy a tagállamok határvédelemmel foglalkozó szervei – számos EU grémium keretében - együttműködnek, hanem azoknak kétoldalú együttműködési megállapodásoknak is, amelyeket a csatlakozásra váró és a harmadik országok határvédelemi szerveivel kötöttek, valamint a multilaterális fórumokon történő olyan hálózatalakításoknak is, mint pl.: a Nemzetközi Határrendőrségi Konferencia (International Border Police Conference - IBPC) és a Budapest Csoport. Az ehhez szükséges konkrét egyedi intézkedések számos EU, bi- és multilaterális szintű projekt formájában csapódnak le.

- **EU szintű határrendőrségi együttműködés**

- **Európai Határrendőrség**

- ♦ Az Európai Tanács, a sevillai ülésén 2002. júniusában, helyeselte azt a tervet (Terv az Európai Unió tagállamainak külső határain történő határőrzésről), amely az EU tagállamok közti együttműködés fokozását irányozza elő az EU külső határainak védelme és az illegális migráció elleni küzdelem terén. A terv többek között azon a 2002. májusában Rómában bemutatott megvalósíthatósági tanulmányon alapul, amely Schily belügyminiszter egyik kezdeményezésére tér vissza és az európai határrendőrség megvalósítását vizsgálja meg.
- ♦ A határrendőrség tervének megvalósítása jelenleg 17, a határrendőrségi feladatteljesítés specifikus aspektusaival foglalkozó, projekt (mint pl.: visszaadások, a határon átnyúló bűnözés leküzdése) keretében történik. A projekt keretében való együttműködést az európai határrendőrségi hatóságok vezetőinek találkozója révén koordinálják, a bevándorlási, határvédelmi és menekültügyi stratégiai bizottság (Strategischen Ausschusses für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen - SCIFA+) keretében.
- ♦ 2002 nyarán Németország átvette a SCIFA+ helyeslése alapján a „Zentrum Landgrenzen”-t. A központ közös bevetéseket és személycseréket szervez az EU külső határain. Ezeknek az intézkedéseknek az a célja, hogy az EU tagállamok résztvevő határőrhatóságai közötti együttműködést javítsák és az együttműködés új formáit kipróbálják. Az első közös bevetésre 2002. december 3-13. között került sor a Frankfurt/Oder-i szövetségi Határvédelemi hivatal területén az angol, a görög és az olasz tisztviselők részvételével. További közös bevetések és személyzeti cserék 6 szolgálati helyen 2003. tavaszán kezdődtek. Állandó titkárság céljából a szövetségi Belügyminisztériumban létrehoztak egy projektcsoportot.
- ♦ Az „európai határrendőrség” keretében Németország a jelenleg futó projektek kevesebb központ alatt történő összefogására törekszik. A feladatait középtávon egy központi európai koordinálhatóságnak kellene átvennie. Ennek az intézménynek nem helyettesítenie kell a tagállamok határőrhatóságait, hanem segítenie, támogatnia és értékelnie kell azokat. Bizonyos fontos keresztmetszeti feladatokat, mint pl.: közös európai kockázatelemzés, közös európai kiképzési terv a határvédelemi területen vagy közös krízismegelőző egység, közösen lehetne végrehajtani. Ezáltal minimalizálni lehetne a súrlódási veszteséget, szinergiahatásokat lehetne megcélozni és egy egységes védelmi szintet lehetne biztosítani az EU külső határain.

- **Együttműködés az EU grémiumokban**

A szövetségi Belügyminisztérium gondolja a „határok”, a „határok/hamisított okmányok” tanácsi munkacsoportokat és a stratégiai európai Információs központot a CIREFI-t. Ezeknek a grémiumoknak a keretében továbbfejlesztik a közös Schengeni Kézikönyvet és kidolgoznak egy számítógéppel támogatott információs rendszert, amely a hamisított okmányok felismerésére szolgál (FADO)

- **Multilaterális fórumok**

A szövetségi Belügyminisztérium képviselői rendszeresen részt vesznek a Budapest Csoport és a Nemzetközi Határrendőrségi Konferencia (IBPC) ülésein. Ezeken a grémiumokon keresztül veszik fel a bilaterális együttműködést azokkal a harmadik országokkal -mint Oroszország, Ukrajna, Törökország, Grúzia, Azerbajdzsán, valamint a Földközi-tengert szegélyező keleti és déli országok -, amelyek még nem EU tagállamok, vagy amelyek még nem részesei a csatlakozási folyamatnak.

- **Bilaterális határrendőrségi együttműködések**
 - **Bilaterális együttműködés az illegális migráció leküzdése érdekében**
 - ♦ A közvetlen szomszédságban lévő tagállamokkal a jó kapcsolatot kölcsönös látogatások révén ápolják. Emellett 2002-ben kapcsolatot építettek ki Azerbajdzsánnal, Grúziával, Ukrajnával és Kínával. A szövetségi Határvédelem példakép a kelet-európai és az elő-ázsiai országokban - a német újraegyesítés utáni átalakulási folyamat és az EU csatlakozási folyamat során szerzett tapasztalata alapján -, megbízható partnernek számít az örökölt (határ-) rendőrségi struktúrák demokratizálásában és modernizálásában. Az állami grúz határvédelem megkeresése alapján 2002. júliusában a szövetségi Határvédelem 7 tagú szakértői csoportja Grúziába utazott azért, hogy az ottani határvédelem számára reformkonceptiót dolgozzon ki, a szövetségi Határvédelem példája alapján. A szakértői csoport ajánlásait Schily belügyminiszter 2003-ban adta át, amelyeket most valósítanak meg.
 - ♦ A szövetségi Határvédelem 2002-ben ezen kívül megnyitotta a kelet- és közép-európai (KKE) országok résztvevői számára a képzési intézményeit. A lengyel, a magyar, a román, a bulgár és a grúz határvédelemmel foglalkozó hatóságok képviselői 2003. nyarától kis számú tisztviselőt küldenek a (ki)emelt és magas szolgálatra kiképző tanfolyamokra.
 - ♦ A külső határszakaszon a közös járőrözés koncepcióját még intenzívebbé tették és kiépítették. Az 1998 óta működő, Lengyelországgal közös járőrözés mellett először 2002-ben hajtottak végre közös járőrözést Hollandiával. 2003 tavaszán közös járőrözés kezdődött cseh határ- és idegenrendészeti rendőrséggel. A közös szolgálati- és kapcsolattartó helyeken folytatott együttműködések jelentősen bővültek 2002-ben. Jelenleg 24, a szomszédos államokkal közös, különböző szolgálati-területekkel foglalkozó, szolgálati hely üzemel (Franciaországgal, Belgiummal, Luxemburggal, Hollandiával, Dániával, Lengyelországgal, Csehországgal, valamint a Balti-tengert szegélyező országokkal).
 - ♦ A cseh-német határon 2002 nyár végén közös műveletet hajtottak végre az angol Immigration and Nationality Directorate (IND) tagjaival, amelynek során főleg a schengeni országokba és Nagy-Britanniába történő, hamis tartózkodási cél látszatát keltő beutazásokkal foglalkozottak. A szövetségi Határvédelem 1999 óta ezen kívül bilaterális hospitálást is végez a spanyol, a francia, az osztrák és az olasz tisztviselőkkel. Ezek a közös bevetések a Frankfurt/Main-i, a müncheni, a római, a milánói, a bécsi, a madridi és a barcelonai repülőtereken, valamint a chemnitzi, a schwandorfi, a frankfurt/oder-i, illetve a bari-i, az anconai, a goriciai, és az algecirasi tartományi és kikötői szolgálati helyeken történnek. A bozen-münchen-i vasútvonalon az olasz, az osztrák és a német tisztviselők rendszeres trilaterális járőrözést végeznek.
 - **Határrendőrségi összekötőtisztek**

A szövetségi Határvédelem 1997 óta építi ki a határrendőrségi összekötőkből álló hálózatát Európában. Jelenleg (összesen 15) Hollandiában (mellékakkreditálással Belgiumban), Franciaországban (2), Spanyolországban, Olaszországban, Görögországban, Lengyelországban, Csehországban, Ausztriában, Szlovéniában, Romániában, Bulgáriában, Oroszországban és Ukrajnában (mellékakkreditálással Fehér-Oroszországban) vannak határrendőrségi összekötőtisztek bevetésen. Az összekötőtisztek Magyarországra és Grúziába (mellékakkreditálással Azerbajdzsánba) küldését 2002-ben készítették elő. A tisztviselők feladata az, hogy biztosítsák a szövetségi Határvédelem és az adott fogadó-ország szervezete közötti információcserét, elemezzék a határrendőrségi helyzetet és támogassák az operatív intézkedéseket a fogadó országban.
 - **Bilaterális kiképzési és felszerelési segély**

Az EU külső határok védelmének fokozása érdekében a szövetségi Határvédelem 1990 óta kiképzési és felszerelési segítséget nyújt a KKE országoknak. A határőr igazgatóság, a határőriskola és a határőr elnökségek alap- és szaktudást közvetítenek (a bevetésekről, a jogi keretfeltételekről, valamint a ki- és továbbképzés módszereiről és tudásanyagáról) szemináriumok, képzések és látogatási utak keretében. A felszerelési segély mindenképp előtti a bevetési járművek, a rádió- és EDV felszerelés, a hőképes eszközök és a bűnügytechnikai készülékek szállítását öleli fel. 1999-től 2002-ig a szövetségi Határvédelem több mint 5 millió €-értékű i segítséget nyújtott a kiépítéshez.

➤ **Együttműködés az EU által finanszírozott projektek keretében**

- ♦ A szövetségi Határvédelem 1999 szeptembere óta támogatja a csatlakozásra váró tagjelölt országokat az EU által finanszírozott PHARE-Twinning projektek keretében. Ezeknek a projekteknek az a célja, hogy effektív és hatásos határőrszervezetek jöjjenek létre a csatlakozásra váró tagjelölt országokban. Időközben 10 projekt (10,25 millió € értékben) már sikeresen lezárult Bulgáriával, Lengyelországgal, Romániával, Szlovéniával, Csehországgal és Magyarországgal. Jelenleg 2 további projekt fut 1,42 millió € értékben Lengyelországgal és Romániával. 6 újabb projekt előkészítés alatt áll Bulgária, Lengyelország, Románia és Szlovénia számára 3,75 millió € értékben.
- ♦ A szövetségi Határvédelem Ukrajnában a TACIS-Programok keretében valósított meg egy projektet, a határrezsim javítása érdekében. A projekt magába foglalta a nagyobb határátkelők helyek kiépítését a nyugati ukrán határon. A projektet 2003-ban folytatják.
- ♦ A dél-európai stabilitási paktum keretében Németország 2001-ben partnerkapcsolatot vállalt Horvátországgal. Egy közösen kidolgozott intézkedési terv alapján itt is funkcióképes struktúrákat kell kiépíteni a határvédelem, a menekültügy és a migráció területén és támogatni kell a horvát határvédelem demokratizálódási folyamatát.

➤ **A határmegbízottak hivatala**

- ♦ A szövetségi Belügyminisztérium gyakorolja a határmegbízottak hivatalának feladatait. A határmegbízott a határátkelők nyitásával, zárásával és használatbeli változásával foglalkozik. Ő gondoskodik a szomszédos államokkal való együttműködés során a súrlódásmentes koordinációról annak érdekében, hogy katasztrófák esetén, mint pl.: az évszázad árvize 2002-ben az Elbán, gyors és nem bürokratikus határon átnyúló segítségnyújtás valósulhasson meg.
- ♦ A német-cseh és a német-lengyel szakértői bizottságok rendszeresen megrendezésre kerülő kormányzati tárgyalásai során a hivatal feladata a német delegáció vezetése. 2002-ben a lengyel-német határon megnyitották a Forst-Skaren-i (Zasieki) kizárólag a személyforgalom számára létrehozott határátkelőt, valamint a cseh-német határon a Neugersdorf-Rumburk/Rumburg-i és a Deutscheinsiedel-Mniesk/Böhmischeinsiedel-i személy és áruforgalomra egyaránt használható határátkelőket. A Lengyelországgal közös határon így már 34, a cseh határon pedig 33 közúti határátkelőhely működik.

1.8.4. Az engedély nélküli beutazások megakadályozását célzó intézkedések intenzívebbé tétele a saját határellenőrzésben, a szövetségi Határvédelem személyi megerősítése és technikai fejlesztése révén

1.9. Részlet a szövetségi Határvédelem tevékenységeiről és a megbízott hatóságok határrendőrségi feladatteljesítéséről készült 2002-es statisztikából, összehasonlítva a megfelelő 2001-es és 2000-es adatokkal

A megállapítás fajtája	2002	2001	2000
Ki- és beutazások a határon áthaladó forgalomban (a schengeni belső határok és a schengeni államok közti repülőforgalom nélkül)	436580484	457332844	495378265
Személykörözési sikerek	102881	102270	93941
- ebből őrizetbe vett	26006	23470	23785
- ebből tartózkodási nyomozás	37887	36519	24934
Tárgykorözési sikerek	34401	38053	26282
- ebből járművek	3748	3928	4435
- ebből okmányok	8334	8768	7156
Büntető feljelentés (beleértve a vasúti rendőrségi feladatokat)	298346	308395	297456
Szabálysértési feljelentések (beleértve a vasúti rendőrségi területeket)	118364	121014	129905
Külföldiek engedély nélküli beutazásai	22638	28560	31485
Elfogott csempészetek	5713	9194	10320
Megállapított csempészek	1844	2463	2740
Megállapított csempészési esetek	1837	2567	2690
Megállapított, engedély nélkül tartózkodó külföldiek	27323	26769	25062
A szükséges határátlépési okmányok nélkül Németországba szállított külföldiek	17084	17792	16840
- ebből légi úton	12331	12486	12066
- ebből vízi úton	325	301	698
- ebből vasúton	4428	5005	4076
Visszaautasított személyek (a beutazás megtagadása)	47286	51054	52257
- ebből az engedély nélküli munkavállalás gyanúja	2205	3003	3337
A határátkelőhelyeken átadott személyek	52348	57479	71823
- ebből visszaadás Németországnak	12174	13529	16010
- ebből visszaadás Németországból	40174	43950	55813
A Németországból való átadásokból kitoloncolás	29036	27902	35444
visszatoloncolás	11138	16048	20369
Útlevelepótló okmányok kiállítása	207236	230392	260032
Kivételes vízum kiállítása	23082	25198	20615
Menekültkérelem a határőrhatóságoknál	6905	8294	8058
Kifogásolt közlekedési eszközök	53764	56332	75917

2. Vasúti rendőrségi feladatok

2.1. Feladatok és illetékesség

- A szövetségi Határvédelemnek vasúti rendőrségi hatásköre keretében az a feladata, hogy a szövetségi vasutak pályalétesítményeinek területén elhárítsa azokat a közbiztonságot, vagy rendet fenyegető veszélyeket, amelyek a vasút használóit, berendezéseit, vagy üzemeltetését fenyegetik, a vasút üzemeltetése során keletkeznek, vagy a vasúti berendezésekből indulnak ki.
- Ezen kívül a szövetségi Határvédelem kötelessége bizonyos bűncselekmények és szabálysértések saját hatáskörön belüli üldözése, amennyiben azokat a szövetségi vasutak pályalétesítményeinek területén követték el és a vasút használóinak, berendezéseinek, ill. üzemeltetésének biztonsága ellen irányulnak, vagy a vasút vagyont, vagy a rábízott vagyont illetik. A szövetségi Határvédelem egyéb bűncselekmények esetén az első intézkedés keretében minden szükséges lépést megtesz, majd továbbítja a keletkezett nyomozási folyamatokat az illetékes hatóságoknak, rendszerint a tartományi rendőrségnek.
- A szövetségi Határvédelem illetékessége a szövetségi vasutak pályalétesítményeinek területén kb. 36000 km hosszú pályaszakaszra, kb. 7450 pályaudvar/megállót beleértve (személy és

áruforgalom), terjed ki. A Német Államvasutak Rt. regionális és távolsági forgalmában, 2002-ben naponta átlagosan 4,3 millió utas (2001: 4,4 millió, 2000: 4,7 millió) - több mint 30000 vonaton - vett részt.

2.2. A feladatok súlypontjai

- A vasúti rendőrségi feladatok súlypontjai 2002-ben is a következők voltak:
 - **Veszélyelhárítás** a szövetségi vasutak pályalétesítmények területén a SZHT 3. §-a 1. bekezdése szerint, különös tekintettel:
 - ♦ A vasúti közlekedésben veszélyes eseményekre
 - ♣ A radioaktív anyagok gorlebeni közbenső szállítmánytároló raktárába és a franciaországi és nagy-britanniai újra feldolgozó üzemekbe történő szállítása, miután 2001-től újra felvállalta a CASTOR-szállítmányokat.
 - ♣ Vasúti üzemi balesetknél, mindenek előtt veszélyes rakomány szállításakor.
 - ♦ Az erőszak és vandalizmus megakadályozására
 - ♣ Az 1. és 2. Bundesliga, valamint a regionális ligák meccseire vasúttal utazó fociszurkolók utazásai során
 - ♣ A demonstrációkkal és egyéb nagy- illetve sportrendezvényekkel kapcsolatban
 - ♦ A vasúti pályalétesítmények, berendezések és kiemelten veszélyeztetett szállítmányok (pl.: veszélyes rakomány) támadások elleni védelmére és az utazók biztonságának biztosítására
 - **A bűnözés leküzdése és a szabálysértések üldözése** a SZHT 12. és 13 §-i értelmében kiváltképpen
 - ♦ a vasúti forgalomba történő veszélyes beavatkozás
 - ♦ a közüzemek zavarása
 - ♦ az utazók vagy a Német Államvasutak Rt. kárára történő tulajdon elleni bűncselekmények
 - ♦ tárgyi károkozás, mindenek előtt Grafiti révén
 - ♦ a teljesítmények csalása ill. csalárd megszerzése
 - ♦ testi sértés bűncselekménye esetén.
- A tartományi rendőrségekkel folytatott biztonsági együttműködések 2002-ben is hozzájárultak a pályaudvarokon és a környékükön a bűnmegelőzés javulásához. A szövetségi Határvédelem és a tartományi rendőrség közös intézkedései révén tovább emelkedett a lakosság szubjektív biztonságérzete, különösképpen a nagyvárosok és az agglomerációs területek pályaudvarain. A szövetségi Határvédelem és a Német Államvasutak Rt. 2000. december 1-én megkötött rendfenntartási partnersége tovább optimalizálta az együttműködést, amely időközben a napi munka szilárd elemévé vált. Ehhez nagymértékben hozzájárult a szövetségi Belügyminisztérium összekötőtisztjének a Német Államvasutak Rt.-nél való alkalmazása. A továbbiakban közös célmegállapítások történtek.

2.3. Néhány különleges esemény 2002-ben

A szövetségi Határvédelem vasúti rendőrségi feladataiban, 2002-ben számos tevékenység/intézkedés volt feladatkört meghaladó:

- **Egy München és Salzburg között közlekedő regionális expresszvonat kisiklása**
2002. május 10-én kisiklott a München-Salzburg között egy regionális expresszvonat. Egy kotrógépet szállító teherkocsi a 2096-os számú úton Grabenstädtből Staudach felé haladt. A vasúti aluljáróban a nem biztosított kotrógép markolója beleütközött az aluljáró-építmény acélgerendájába. A híd kimozdult az alátámasztásból és kb. 20 cm-rel elmozdult. A szerkezeti kár következtében a vágánytest egyik fele kb. 10 cm-rel megsüllyedt. Az éppen egy időben a hídon áthaladó vonat toló mozdonya és utolsó 2 utasokat szállító kocsija kisiklott. A több száz utassal teli vonat 500 m múlva, kevéssel az Übersee-i pályaudvar előtt tudott megállni. Kb. 2,4 millió € tárgyi kár keletkezett. A szövetségi Határvédelem és a tartományi rendőrség közös lezárást és oknyomozást hajtott végre.
- **Vasúti üzemi baleset Köln-Ehrang-nál**
2002. augusztus 29-én egy tehervonat hátsó vonatrészeinek 5 veszélyes rakománnyal teli tartálykocsija kisiklott miközben áthaladt a Köln-Ehrang-i pályaudvaron. A leszakadt vezeték zárata miatt keletkezett fényív 2 tartálykocsit felgyújtott. Ennek következtében fokozott robbanásveszély keletkezett. A tűzfészek 200 m sugarú környezetéből mindenkit evakuálnia kellett a szövetségi Határvédelemnek és a tartományi rendőrségnek. A tárgyi kárt kb. 3,5 millió €-ra becsülték.

- **Cigaretta csempészet a Berlin-Rummelsburg-i üzemtelepen**

2002. szeptember 18-án éjszaka a Berlin-Rummelsburg-i üzemtelepen gyanúsított személyek tartózkodtak. A Varsó és Berlin között közlekedő, éppen leállított Euro City 40 egyik kocsjának alépítményén a gyanúsítottak kicsavarták a burkolat csavarjait és az utazókocsi rakodóteréből adózatlan cigarettát vettek ki. A szövetségi Határvédelem összesen 67420 adózatlan cigarettát foglaltak le. A gyanúsítottakat őrizetbe vették.

- **A Berliini Love-Parade**

A 2002. július 13-i Love-Parade-on kb. 750000 réves vett részt. A Német Államvasutak Rt. távolsági és regionális forgalmú rendes és különvonatain kb. 275000 résztvevő utazott egész Németországból és a közeli országokból a szövetségi fővárosba. A berlini S-Bahn GmbH ennek a nagy rendezvénynek az alkalmából közel 1 millió utast szállított. A szövetségi Határvédelem nagyszámú erővel garantálta a közbiztonságot és -rendet a vasúti közlekedésben.

- **CASTOR szállítmányok 2002**

A szövetségi Határvédelem 2002-ben jelentős mértékben részt vett a Castor-szállítmányozásban a vasúti rendőrségi feladatok teljesítésével, valamint az érintett országok rendőrségeinek támogatásával. Ebből 13 kötegelt szállítmányt, összesen 92 tartállyal, a La Hauge-i (Franciaország), illetve a Sellafeld-i (Nagy-Britannia) újrafeldolgozó üzembe, egy szállítmányt pedig - amely 12 CASTOR tartályból állt 1 vonatba rendezve - a franciaországi La Hauge-i újrafeldolgozóüzemből kellett a németországi gorleben-i (Alsó-Szászország) köztesraktárba szállítani. A vasúti rendőrségi intézkedések súlypontja ebben az összefüggésben a CASTOR-szállítmányok gorlebeni köztes raktárba való szállításán volt 2002. novemberében. Ennek a szállítmánynak a biztonsága érdekében a szövetségi Határvédelem több mint 7000 PVB-t vetett be. Különösen hatásos volt ebben az esetben a szövetségi Határvédelem helikoptereinek bevetése. Kb. 1 hétig 45 helikopter volt bevetésen. A bevetési spektrum a vasútszakasz felügyeletétől kezdve a bevetési erők szállításán át egészen a bevetési események levegőből történő TV közvetítéséig terjedt. A szövetségi Határvédelem repülési szolgálata „Nachtlande” koncepciója ebben az esetben ismét beigazolódott.

- **A vasúttal utazó focihurkolók alkalmából való vonatkísérek 2002-ben**

A közbiztonság vagy a -rend megőrzése és a vandalizmus általi tárgyi károkozás megakadályozása érdekében a szövetségi Határvédelem 2002-ben összesen 3049 (2001: 2765) olyan rendes- és mentesítő vonatot kísért, amelyen vonattal utazó és részben erőszakra kész focihurkolók voltak. A vonatkísérek magas száma 2002-ben (2001-hez képest +284) a Német Államvasutak Rt. „Schönes Wochenend-Ticket” tarifajánlatának alkalmazásával magyarázható. A közbiztonság és -rend fenntartása érdekében a regionális forgalom több vonatát kellett a szövetségi Határvédelemnek elkísérnie.

- **Nemzetközi együttműködés (COLPOFER)**

A vasúttársaságok biztonsági szolgálatainak és vasúti rendőrségeinek európai egyesülésben (Collaboration des Services de police ferroviaire et de sécurité) való nemzetközi együttműködés keretében különösen nagy jelentősége volt az egyes országok vasúti rendőrségei közötti információcserének és az európai vasúti pályalétesítmények területén történt eseményekről való célzott információátadásnak az európai nagyrendezvények alatt 2002-ben. Ehhez a tagállamok COLPOFER-ben képviseltetett vasúttársaságai és rendőrségei a pályalétesítmények területén történt büntetendő cselekményekről, vagy az egyéb szabálytalanságokról átadják a rendelkezésükre álló ismereteket annak érdekében, hogy megelőzzék és leküzdjék a bűncselekményeket a nemzetközi vasutakon.

2.4. Bűncselekmények és szabálysértések

• A vasúti rendőrségi feladatterületről kiválasztott bűncselekmények áttekintése

A bűncselekmény fajtája	2002	2001	2000
Lopások összesen	50029	48515	42767
- ebből kézipoggyász- és táskalopás	27111	26242	21823
Tárgyi károkozás	46460	46544	44607
- ebből Grafiti a Német Államvasutak Rt. kárára	27404	24963	20846
Csalás és/vagy okmányhamisítás	16499	25545	17398
Teljesítmény csalárd megszerzése	33875	37349	29098
Veszélyes beavatkozások a vasúti forgalomba, a Büntetőtörvénykönyv 315. §-a alapján	5083	5355	5823
A közüzemek zavarása a Büntetőtörvénykönyv 316 b. §-a alapján	1009	1189	1127
Magánlaksértés	11765	13090	11555
Ellenszegülő magatartás	975	987	918

- **Bűncselekmények:** A szövetségi Határvédelem 2002-ben összesen 172783 (2001: 175934) bűncselekménnyel kapcsolatban tett olyan feljelentést, amelyet a szövetségi vasutak pályalétesítményeinek területén követtek el, és amely a vasút használóinak, berendezéseinek és üzemének biztonsága ellen irányultak vagy a vasút vagyonát illetve a rábizott vagyont illette. Így 2002-ben 2001-hez képest 1,8%-os visszaesés (-3151 eset) tapasztalható. 2002-ben a bűncselekmények közt különösen megnőtt a tulajdon és a vagyon elleni bűncselekmények száma. A „lopás” bűncselekmény-területen 1514 esettel többet jegyeztek fel, mint 2001-ben. A „csalás és/vagy okmányhamisítás” bűncselekmény-területen 954 esettel többet követtek el. A „tárgyi károkozás” bűncselekmény-területen közel állandó maradt az esetek száma. A Grafiti által okozott tárgyi kár esetében tovább folytatódott a negatív trend (2002: 27404, 2001: 24963), a növekedés itt 2441 eset (+9,8%). A Büntetőtörvénykönyv 315. §-a értelmében viszont tovább csökkent (-272 eset, -5,1%) a vasúti forgalomba történt veszélyes beavatkozások száma.
- **Szabálysértések:** A 2002-ben megállapított 52682 (2001: 56873) szabálysértéssel a visszaeső trend (-7,4%) tovább folytatódott.
- **A „Tresor” különleges nyomozócsoport:** A Német Államvasutak Rt. területén elkövetett tulajdon elleni különleges bűncselekmények hatásos leküzdése érdekében a déli határőr elnökségnél létrehoztak egy ideiglenes különleges nyomozócsoportot, a „Tresor”-t. A nyomozások súlypontja a Bajorországban és Baden-Württemberg tartományokban történt menetjegyautomata-feltörések sorozata volt. Ennek során egy Stuttgart nagy körzetében történt feltöréssorozat (kb. 200000 € kár) tudtak felderíteni és egy háromfős román tettes-csoportot őrizetbe venni. A szövetségi Határvédelem és a külföldi biztonsági hatóságok közötti multilaterális együttműködés keretében a Német Államvasutak Rt., az osztrák szövetségi vasutak és a svájci szövetségi vasutak biztonsági szakembereinek bevonásával jelenleg azt vizsgálják, hogy ez a tettes-csoport vajon felelős-e további Ausztriában és Svájcban elkövetett számos bűncselekményért. Eddig ezzel kapcsolatban további 2 őrizetbe vétel történt.
- **A „Grafiti” koordinációs csoport:** München még most is a Grafiti-bűnözés kritikus pontja. A Német Államvasutak Rt.-nek München körzetében az illegális Grafiti miatt keletkezett tárgyi kára kb. 2 millió € A szövetségi Határvédelem és a bajor tartományi rendőrség által közösen üzemeltetett „Grafiti koordinációs csoport” (KoGra) 2002-ben ismét jelentős nyomozati sikereket könyvelhetett el. Összesen 385 személyt derítettek fel tettesként, akiknek 53%-a 14 és 18 év közötti fiatalok. A szövetségi Határvédelem sikeres nyomozásai képezték a Német Államvasutak Rt. tettesekkel szembeni kártérítési követeléseinek az alapját (300000 €).

3. Légi biztonsági feladatok

3.1. Feladatok és illetékesség

- A szövetségi Határvédelem (a SZHT 4. §-a értelmében, összhangban a Légiforgalmi törvény 29. c és 31 §-a 2. bek. 19 sz. rendelkezéseivel) a légi forgalom biztonsága ellen irányuló támadásoktól – különösképpen a repülőgép eltérítőktől és a szabotázsakcióktól – való védelem érdekében

- foganatosítja a szükséges intézkedéseket. E célból a szövetségi Határvédelem a számára kiutalt légi biztonsági feladatok keretében a következő tevékenységeket hajtja végre:
- Az utasok és az általuk szállított kézi- és utazópoggyászok ellenőrzése
 - Az utasokat ellenőrző szervek védelme
 - Objektumvédelmi intézkedések az egész repülőtéri területen
 - A veszélyokozásra alkalmas tárgyak megállapítása esetén bizonyos intézkedések foganatosítása (pl.: nem konvencionális robbanó- és gyújtókészülék)
 - A különösen veszélyeztetett járatok és légitársaságok védelme
 - A konkrét veszélyek elhárítása a légi forgalom biztonsága érdekében
- A szövetségi Határvédelem 2002-ben a következő 15 repülőtéren teljesített légi biztonsági feladatokat: Berlin-Schönefeld, Berlin-Tegel, Bréma, Düsseldorf, Drezda, Erfurt, Frankfurt am Main, Hamburg, Hannover, Kassel-Calden (2003-ban ismét visszaadták Hessen-nek), Köln/Bonn, Leipzig/Halle, München, Saarbrücken és Stuttgart.
 - A légi biztonsági feladatokat, a határrendőrségi és – amennyiben létezik – a vasúti rendőrségi feladatokkal együtt, az illetékes hivatalok és felügyeletek végzik.

3.2. A repülőn utazók és az általuk szállított kézi- és utazópoggyászok ellenőrzése

- A szövetségi Határvédelem illetékessége keretében a repülőtereken 2002-ben kb. 53 millió (2001: 55,2 millió, 2000: 57 millió) utast ellenőrzött.
- Közvetlenül a 2001. szeptember 11-i terrortámadást követően az összes német repülőtéren jelentősen megszigorították a biztonsági intézkedéseket, és a személy- és csomagellenőrzést haladéktalanul a megváltozott biztonsági helyzethez alakították. Emellett 2002-ben a repülőterek nem nyilvános területein is számos biztonsági intézkedést foganatosítottak. Ezzel egy időben a felszereltség modern légi biztonság ellenőrzési technikákkal való ellátását magas pénzügyi ráfordítással siettették. Ennek révén a 2002/2003 év fordulójára az összes német repülőtéren sikerült biztosítani az összes csomag 100%-os ellenőrzését. Egyedül a modern ellenőrzési technikák készenléti állapotba helyezésére és installációjára több mint 56 millió €-t költött a költségvetés az utóbbi 5 évben.
- A légi biztonsági ellenőrzések szükségessége és hatásossága azon tárgyak megemelkedett számában tükröződik, amelyeket a Légiforgalmi törvény 27. §-a szerint tilos a repülőgépeken szállítani és ezért azokat el kellett kobozni az utazóktól. Az elvégzett ellenőrzések során a szövetségi Határvédelem 2002-ben közel 543000 (2001: 374000, 2000: 205000) ilyen tárgyat állapított meg (mögötte álló átvizsgálás alapján). 2002-ben 160 esetben tettek feljelentést a lenyomozott személyek ellen.
- A Légiforgalmi törvény 27. §-a értelmében tiltott, az utasok által szállított, tárgyak áttekintése:

A tárgy fajtája	2002	2001	2000
Mindenfajta lőfegyver és lövésre alkalmas készülék	1138	1300	1357
Mindenféle muníció, beleértve a hüvely nélküli muníciót és a gytacsot	15081	44341	62088
Lövedékek (többek között kézi és puszkagránátok) és egyéb robbanékony dobótestek (.....)	127492	124773	81948
Könnygáztest, izgató és kábító anyagok, kémiai anyagok	13977	13110	13114
Mindenféle kések, fejszék és más erőszakos eszközök, pl.: hegyes és éles tárgyak	382102	187584	42466
Az említett tárgyak megtévesztő utánzata	1906	3113	4415
Összesen	541969	374221	205388

- A szövetségi Határvédelem 2002-ben 34 (2001: 83) általa ismertté vált fenyegetési –a polgári légi közlekedés repülőgépei, intézményei vagy létesítményei elleni - esetben hajtotta végre a szükséges rendőrségi intézkedéseket. 2002-ben is számos esetben kellett a szövetségi Határvédelem speciális erőinek (hatástalanítók) lehetséges nem konvencionális robbanó és gyújtószerkezetek után kutatva átvizsgálnia a repülőterek területén gazdátlanul hagyott csomagokat és tárgyakat. Ezek során egyszer sem igazolódott be a robbanó- és gyújtószerkezetek gyanúja.

- Légi biztonsági kíséző: A szövetségi Határvédelem 2001. szeptember 24-e óta alkalmaz légi biztonsági kísézőket a német repülőgépek fedélzetén. A légi biztonsági kísézőknek az a feladatuk, hogy a felelős repülőgép-vezetővel egyeztetve megőrizze ill. helyreállítsa a repülőgép fedélzetén a biztonságot.

4. Közreműködés a szélsőjobboldaliság elleni küzdelemben

A „politika motiválta bűnözés – jobboldali” megelőző leküzdésében, 2002-ben is nagyszabású kezdeményezések szerepeltek a szövetségi Határvédelem feladatkörében. A szövetség és a tartományok között egyeztetett intézkedési katalógus (Intézkedési katalógus a szélsőjobboldali, az idegenellenes és antiszemita bűncselekmények leküzdéséhez) figyelembe vételével a határőr elnökségek és a határőriskola a következő intézkedéseket valósította meg:

- A saját erők megerősített nyilvános jelenléte és támogatása a súlyponti pályaudvarokon
- Speciális megelőző intézkedések a vasúti rendőrségi területen, a Német Államvasutak Rt.-vel történő szoros egyeztetés alapján
- Az együttműködés és az információcsere intenzívebbé tétele a szövetségi Határvédelem, a Szövetségi Büntügyi Hivatal, a tartományi rendőrségek és alkotmányvédelmi hatóságok között.
- A szélsőjobboldaliság és az idegengyűlölet témájához kapcsolódó továbbképzés intenzívebbé tétele
- 24 órás szövetségi Határvédelmi hotline létrehozása Tel: 01805/234566
- A határőr igazgatóság által megállapított szélsőjobboldali, idegenellenes vagy antiszemita háttérű események helyzetleírása

7. A SZÉLSŐJOBBDALI HÁTTÉRREL RENDELKEZŐ BŰNCSELEKMÉNYEK ÁTTEKINTÉSE

8. A BŰNCSELEKMÉNY FAJTÁJA	2002	2001
Alkotmánysértő szervezetek ismertetőjeleinek használata	987	1202
Néplázítás/erőszak kifejtés	48	92
Testi sértés	35	42
Tárgyi károkozás	7	7
Erőszak/fenyegetés	6	6
Becsületsértés	2	4

8.1.1. Az áttekintés magyarázata

A helyzetleírás keretében a szövetségi Határvédelem 2002-ben összesen 1128 esetet állapított meg szélsőjobboldali, idegenellenes vagy antiszemita háttérrel. 1085 esetben volt szó szélsőjobboldali háttérű bűncselekményről, amelyeket az első halaszthatatlan intézkedések végrehajtása után átadták a tartományi rendőrségek illetékes szolgálati helyeinek. A súlypont ebben az esetben 1064 megállapítással a vasúti rendőrségi területen volt.

Kiegészítésként meg kell említeni, hogy az alkotmánysértő szervezetek ismertetőjeleinek megállapításával kapcsolatban, 330 esetben tettek büntetőfeljelentést tárgyi károkozás gyanúja miatt. További büntetőjogi háttér nélküli megállapításokat demonstratív rendezvényekkel, szélsőjobboldali találkozási pontokkal, plakátreklámokkal vagy egyéb rendezvényekkel kapcsolatban fogatosítottak.

5. A szövetségi szervek védelme

A szövetség és a szövetségi minisztériumok rendőrségi szemszögből védelmet igénylő alkotmányozó szerveit a szövetségi Határvédelem (a SZHT 5. §-a értelmében, egyetértésben a (mindenkor illetékes) Berlin, Észak-Rajna-Weszfália és Baden Württemberg tartománnyal) védi azoktól a zavargásoktól és a veszélyektől, amelyek a feladataik végrehajtását akadályozhatják.

A szövetségi Határvédelem 2002-ben az alkotmányozó szervek és a szövetségi minisztériumok következő objektumait védte:

9. BERLINBEN

- A szövetségi elnöki hivatalt a székhellyel (Bellevue kastély) és a szövetségi elnök hivatali lakhelyét
- A szövetségi kancellária hivatalt, beleértve a szövetségi kancellár hivatali lakhelyét
- A szövetségi Külügyminisztériumot, beleértve a szövetségi külügyminiszter hivatali lakóhelyét
- A szövetségi Belügyminisztériumot
- A szövetségi Igazságügyi minisztériumot

Bonnban (megmaradt hivatali székhelyek)

- A szövetségi elnöki hivatalt
- A szövetségi kancellária hivatalt

10. KARLSRUHE-BAN

- A szövetségi alkotmánybíróságot

Egyéb, a védendő berlini alkotmányozó szerveknél és a szövetségi minisztériumoknál történt fontos események 2002-ben

- 94 magas rangú látogatás volt a védendő objektumban
- 1083 közéleti, gazdasági és politikai személy látogatása
- 174 nyilvános rendezvény a védendő objektumban vagy az objektumnál

Ezen látogatások nagy része alkalmat adott arra, hogy a már amúgy is intenzív védelmi intézkedéseket még jobban megerősítsék. A szövetségi Határvédelem ezzel 2002-ben is lényegesen hozzájárult ahhoz, hogy az alkotmányozó szervek Berlinben, Bonnban és Karlsruhe-ban zavartalanul és biztonságban végezheték feladataikat.

Számos protokolláris esemény közül kiemelendő:

- az ENSZ főtitkárának, Kofi Annan-nak, a látogatása 2002. február 27/28.
- A Kínai Népköztársaság államelnökének, Jiang Zemin-nek, a látogatása 2002. április 8-13.
- Az Amerikai Egyesült Államok elnökének, George W. Bush-nak, a látogatása 2002. május 22/23.

6. Határőrizeti és egyéb feladatok a tengeren

A szövetségi Határvédelem 2002-ben a BGSAMT SEE három folyamatosan bevett hajójával megerősítve ellenőrizte az Északi- és Balti-tenger területén Németország schengeni külső határait. A parti őrségi koordináló szövetségben való részvétel révén a part előtti tengerterület egészét lefedő, egyenletes őrizetet valósítottak meg. A szövetségi Határvédelem tengeri repülésre alkalmas helikopterei támogatták az őrzést. A tengeri illetékességi terület interfészein intenzívebbé vált Németország közvetlen szomszédaival az együttműködés. A Lengyelországgal, Hollandiával és Dániával megtörtént határrendőrségi tapasztalatcsere javította az Európa-szerte működő bűnözők elleni rendőri bevetések összehangolását és a kommunikáció területén a tengeren való gyakorlati munkát.

7. A szövetségi Határvédelem által nyújtott támogatások

7.1. A tartományi rendőrségek támogatása

- A „Programok a belső biztonságért” program alapján a magas zavarópotenciállal rendelkező különleges rendőrségi helyzetek leküzdéséhez a szövetségi Határvédelem bevetési és különleges egységeinek (személyzettel valamint bevetési eszközökkel) támogatása a tartományi rendőrségek számára.
- A szövetségi Határvédelem a tartományi rendőrségeket 2002-ben 180 esetben (2001: 146) közel 470000 (2001: 448700) személyi órával és anyagokkal támogatta. A tartományok munkaerőigényeinek kb. 60%-a a jobb oldali demonstráció és felvonulások, valamint a megfelelő baloldali ellendemonstrációk alkalmából keletkezett. Az erőintenzív támogatás alkalmazására jó

példák évente a május 1-i és az ezzel összefüggésben rendszeresen megtartott rendezvények és demonstrációk alkalmából szükséges rendőri intézkedések.

- A tartományi rendőrségek szövetségi rendőrség általi támogatása 2002-ben is rendszeresen magába foglalta a Grenzschutzgruppe 9, a szövetségi Határvédelem repülési szolgálata és a központi információs és kommunikációs hely különleges egységeinek bevetését, valamint a vezetési- és különleges bevetési eszközöknek, mint pl. a helikoptereknek, a vízágyúknak és a speciális járműveknek a kivezénylését.

7.2. Különleges bevetés a 2002-es árvízi katasztrófa alkalmából

A szövetségi Határvédelem a 2002-es árvízi katasztrófa során 2002. augusztus 13-28. között saját feladatai keretében, de különösen az érintett városok és falusi járások (Szászország, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern és Alsó-Szászország tartományokban) támogatására 4000 tisztviselőt és kiterjedt bevetési eszközöket állított készenlétbe (a határőr elnökségek közel összes szövetségi Határvédelemi részlegéből és ki- és továbbképző központjából).

- A szövetségi Határvédelem közreműködése a közvetlen katasztrófa-bevetésekben, többek közt a technikai és rendőri segítségnyújtás következő intézkedéseire terjedt ki:
 - Az emberek mentése az életveszélyes helyzetekből
 - A lakosság evakuálása az érintett településekről vagy városrészekből
 - Rendőri területvédelem az evakuált területen
 - A lezárt hidak, valamint az átmenetileg megszüntetett vasútvonalak és pályaudvarok lezárása és biztosítása
 - Egyedi esetekben elsősegély-nyújtási intézkedések
 - Homokzsáktorlaszok készítése, tehergépkocsi-szállítmányozás és egyéb intézkedések az árvízvédelem és a gátmegerősítés érdekében
 - Az ivóvíz és szükségáram ellátás támogatása

A szövetségi Határvédelem bevetési erői az árvíz visszavonulása után még hosszabb ideig támogatták a tartományi rendőrségeket a kárelhárításban és az infrastruktúra helyreállításában a területvédelem rendőri intézkedései révén oly módon, hogy ellenőrizték a kiürített területet, biztosították a lezárásokat és védték azt a fosztogatásoktól.

- A szövetségi Határvédelem repülési Szolgálata rendkívül hatáson támogatót nyújtott 2002. augusztus 13-26. között. Ezen időszakban a szövetségi Határvédelem naponta 25 megfigyelő- és szállítóhelikoptert, több mint 100 főnyi személyzetet alkalmazott, különösképpen a személyek mentéséhez, az evakuálásokhoz és a nehéz szállítási feladatokhoz. A szövetségi Határvédelem repülési szolgálata a 645 repülés mellett a szövetségi Határvédelem speciális erőivel vagy más feladatteljesítővel a szárazföldön részleges együttműködésben a következő teljesítményt nyújtotta:
 - 2002. augusztus 13-17. között 2060 személy (túlnyomórészt Szászországban) mentése, evakuálása az árvízveszélyből
 - Több ezer homokzsák, közte 5000 speciális tároló (egyenként 1,5 t homok), szállítása
 - Több ezer liter ivóvíz szállítása, ebből 6000 üveg egyetlen éjszaka alatt
 - Technikai és orvosi készülékek, egy bevetési konyha, ellátmány orvosok és 1500 takaró szállítása
 - Az árvízi helyzet video-dokumentációja ahhoz, hogy a városok és falusi járások bevetési vezetői értékelhessék a helyzetet
 - Az evakuált területek hőképes ellenőrzése a területvédelem keretében a tulajdon elleni bűncselekmények megelőzése érdekében
 - Az árvíz visszavonulása után áramellátási aggregátorok, ivóvíz, nagy berendezések és gépek szállítása
 - A video-dokumentáció felhasználása a kárfelbecsléshez
- Az érintett katasztrófaterületen a szövetségi Határvédelem emellett még a Technikai Bevetési Szolgálat bevetési eszközeit és az egész szövetségi terület szolgálati helyeinek nagyberendezéseit is alkalmazta: 34 hajót, 20 vízágyút az ivóvízhez, nehéz tehergépjárműveket és járműveket a földmunkálatokhoz, szükségáram aggregátorokat, ivóvíztisztító készülékeket, bevetési konyhákat és további speciális járműveket.
- A személyi bevetést a rendes szolgálati műszak meghosszabbításával támogatta (12 órás szolgálatra való áttérés)

- A szövetségi Határvédelem ebben a nehéz kényszerhelyzetben teljesítőképes és hatékony rendőri szervezetnek bizonyult. A munkatársak nagy személyi elkötelezettséggel és fáradhatatlan bevetéssel – egészen a kimerülési határig – nemcsak az eredeti határrendőrségi, vasúti rendőrségi és védelmi feladataikat teljesítették megnövelt műszakban, hanem többszörös tekintetben lényegesen hozzájárultak ennek a természeti katasztrófának a leküzdéséhez.
- Köszönet és elismerés gyanánt minden bevetett személy - a szövetségi belügyminiszter és a szövetségi védelmi miniszter közös adományozó rendelete értelmében - 2002. szeptember 20-án „Fluthilfe 2002” bevetési medált kapott.

7.3. Egyéb hatóságok támogatása

- Védelmi- és biztosítási feladatok

A szövetségi Határvédelem a SZHT 9. §-a alapján 2002-ben átlagosan 415 PVB-vel (2001: 390) a következő támogatásokat nyújtotta a támogatandó hatóságok/intézmények mérvadó törvényei szerint:

2002	11. TÁMOGATANDÓ HATÓSÁG/INTÉZMÉNY
38	A Bundestag házfelügyeletének rendőri végrehajtó szolgálata
165	A Szövetségi Bűnügyi Hivatal személy és kíséreti védelemben
205	A Külügyminisztériumot a német diplomáciai, konzuli külképviseletek védelmi feladatainak teljesítésében
7	A német Lufthansa Rt.-t a külföldi állomásai biztonsági intézkedéseinek végrehajtásában

- A szövetségi Belügyminisztérium által kibocsátott irányelvek alapján a politikai döntéshozók sokrétű és kiterjedt határidőnormáik betartása érdekében, valamint biztonsági okokból 2002-ben is igénybe vették a szövetségi Határvédelem helikoptereit.

8. Légi Menőszolgálat

A légi mentésben a szövetségi Határvédelem pilótái szövetség-szerre 16 légi mentőállomáson vannak jelen (az összesen 50-ből) azért, hogy szerencsétlenségek esetén emberleleteket mentsenek. 2002-ben a legénység 18864 (2001: 19045) bevetésnél összesen 6220 (2001: 6420) betegnek nyújtottak segítséget és szállították őket további orvosi kezelésre kórházba -amennyiben szükség volt rá.

9. Bevetések külföldön (nemzetközi bevetések)

- **Összefoglaló**

2002-ben a szövetségi Határvédelem 262 (2001: 201) PVB-je működött közre multinacionális békemissziókban az ENSZ, az OSZE és az EU mandátuma alatt a SZHT 8.§-a alapján, összhangban az alkalmazotti jog kerettörvénye 123. §-nak rendelkezéseivel. A feladatteljesítés iránti elkötelezettség, rugalmasság és az elvégzett munka minősége alapján nemzeti és nemzetközi elismerést vívtak ki.

- A NSZK 1999. július 29-e óta vesz részt - az ENSZ biztonsági tanácsának 1244. sz. határozata (1999. június 10.) és a szövetségi kormány 1999. július 7-i kormányhatározata értelmében - **az ENSZ koszovói missziójában** (UNMIK). A védtelen kisebbségek elleni erőszak mértéke és módja arra ösztönözte az ENSZ biztonsági tanácsát -a főtítkárra javaslatára-, hogy 1999. november 5-én az UNMIK rendőri komponenseinek 4718 PVB-re való szükségszerű felemeléséről határozzon. A szövetségi és tartományi belügyminiszterek és szenátorok 1999. november 18-19-i görli tzi ülésükön felismerve az újraépítés és a koszovói helyzet stabilizálásának szükségességét (mint a koszovói menekültek visszatérésének alapját), az UNMIK keretében tevékenykedő német rendőri kontingens létszámának 420 tisztviselőre történő emeléséről döntött. A személyi szükséglet 1/3-át a szövetség, míg a fennmaradó 2/3-ot a tartományok állítják ki a „Königsteiner Schlüssels” értelmében. 2002-ben kb. 50 ország, kb. 4500 rendőre tartózkodott állandóan Koszovóban. A német kontingens létszámát 384 PVB-re emelték, akik között 131 szövetségi Határvédelmi és Szövetségi Bűnügyi Hivatali tisztviselő dolgozott. Az UNMIK-Police-en belül a német kontingens képezte a 4. (időnként a 3.) legerősebb nemzeti kontingenst az amerikai, az indiai és a jordán kontingensek mögött. A kiküldött PVB-eket az UNMIK-Police minden területén (védelmi-, bűnügyi- és határrendőrségi feladatterület) alkalmazták. Tevékenységeik során végrehajtói hatáskört gyakoroltak a közbiztonság fenntartása érdekében.

- **Horvátországban** 1998. április 1. óta 5 szövetségi- és tartományi rendőrtisztviselőt alkalmaznak az OSZE-misszió keretében a menekültek visszatérése és a nemzeti kisebbségek védelme ügyében a horvát rendőrség megfigyelésére. Egy reformorientált kormány létrehozását, valamint a 2000. januári előrehaladt demokratikus parlamenti választásokat és a februári elnökválasztást követően az OSZE folyamatosan csökkentette rendőri személyzetét Horvátországban. 2002. áprilisában a misszió utolsó német PVB-je is befejezte az OSZE koszovói missziójában való részvételét.
- A világbiztonsági tanács 1995. december 21-én egyhangúlag határozott az ENSZ nemzetközi rendőri kontingensének (International Police Task Force -IPTF) **Bosznia-Hercegovinában** való felállításáról -2054 PVB-vel. Egy 1995. december 22-i szóbeli jegyzékben az ENSZ főtitkára arra kérte a NSZK-t, hogy személyek kiküldésével vegyen részt az IPTF-ben. A szövetségi és tartományi belügyminiszterek 1996. január 26-i döntésükben alapvetően megegyeztek a német részvételben. Ezt követően a szövetségi kormány az 1996. április 17-i ülésén Németország 150 PVB-vel való IPTF részvételéről határozott. Brčko város státuszáról és az IPTF összeréjének növeléséről folyó tárgyalások előrehaladtával 165 főre (tervezett állomány) emelték a létszámot. A bosznia-hercegovinai civil IPTF misszióban való részvétel (165 PVB -közte 55 szövetségi Határvédelemi PVB) lényegesen hozzájárult a szükséges közigazgatási struktúrák kialakításához azért, hogy a Németországban élő polgárháborús menekültek visszatérhessenek Németországba. Ennek érdekében Németország a misszióban résztvevő országok közül a legnagyobb kontingenst küldte ki. Az IPTF feladatai a helyi rendőrségek ellenőrzéséből, felügyeletéből és tanácsokkal való ellátásából és nyomozásból állt. Németország ezen kívül vezetőt és nagyobb számú határőr-specialistákat is kiállított abban az IPTF-részlegben, amelyet egy lokális határvédelem felállításával bíztak meg (State Border Service -SBS). A fegyverzet nélküli tisztviselőknek egyik területen sem voltak végrehajtói jogköreik. Saját biztonságuk érdekében szoros kapcsolatot tartottak a NATO fegyveres erőivel (SFOR-Stabilisation Force). 2002. végével lejárt az ENSZ misszió mandátuma Bosznia-Hercegovinában és a misszió befejezte tevékenységeit.
- **Civil krízismenedzsment**
 - 2002. február 18-án az EU általános tanácsa kijelentette, hogy az EU kész az IPTF utómmisszióját átvenni Bosznia-Hercegovinában. Az európai rendőri misszió (2003. január 1. - 2005. december 31.) az EU első rendőri missziója a civil krízismenedzsment keretében. A „Peace Implementation Council” politikai igazgatóinak a Dayton Peace Agreement ellenőrzése miatti találkozásán, 2002. február 28-án, üdvözölték és elfogadták az EU döntését a bosznia-hercegovinai rendőri misszió átvételéről. A bosznia-hercegovinai kormánnyal történt levélváltást követően (2002. március 2.) meghívták az EU-t a misszió végrehajtására. A közös akció 8. cikkelye értelmében az EU harmadik országok részvételét irányozza elő a misszióban. A kormányhatározat értelmében a német kontingens az összerő 20%-t fogja kitenni (90 szövetségi és tartományi PVB). 2002. szeptember 2-án egy Deployment Plan alapján megkezdődött a misszió folyamatos kiépítése.
 - Az EU tagállamainak kormányfői az Európai Tanács 2000. június 19-20-i Santa Maria da Feira-i ülésén megígérték, hogy 2003-ig egy önkéntes együttműködés keretében 5000 PVB-t bocsátanak a nemzetközi missziók rendelkezésére az EU civil krízismenedzsmentje keretében. A német részesedés 910 szövetségi és tartományi PVB, amelyből 90 PVB-nek 30 napon belül bevethetőnek kell lennie.
 - A tagállamok ezenkívül megállapodtak abban, hogy 1000 PVB-nek 30 napon belül a nemzetközi szervezetek -az ENSZ, az OSZE vagy az EU - mandátuma alatti multinacionális békemissziók számára rendelkezésre bocsáthatónak kell lennie. A svéd EU elnökség (2001. első fele) alatt a rendőrségi terület számára, amely az EU krízisleküzdési civil komponenseinek további prioritásai között kvantitatívan a legnagyobb részt képviseli, kidolgozták a „Rendőrségi akciót”. A többi prioritás: jogállamiság (Rule of Law), polgári védelem (Civil Protection), polgári közigazgatás (Civil Administration). A soron következő belga elnökség elkezdte megvalósítani az akciót és a rendőrség számára rendezett egy „Geberkonferenz”- t 2001. november 19-20-án. Ekkor kötelezte el magát Németország a jövőbeli ESVP-műveletekben való részvétel mellett (910 PVB önkéntes hozzájárulásával - 1/3 szövetségi, 2/3 tartományi), amelyből 90 főnek 30 napon belül bevethetőnek kell lennie (2/3 szövetségi és 1/3 tartományi). Így Olaszország mögött Németország állította ki a 2. legnagyobb kontingenst. A jelenleg Bosznia-Hercegovinában és Koszovóban alkalmazott kb. 480 német PVB már beleértendő ebbe a hozzájárulásba.
 - A 3 német kiképzőközpont (Szövetségi Határőriskola Lübeckben, Rendőri Továbbképző Intézet Münster/Essen-Schellenberg-ben, Rendőr Akadémia Baden-Württemberg Wertheimben) révén a

rendőrtisztek előkészítéséhez és tudásuk mélyítéséhez olyan közös képzési modulokat dolgoztak ki, amelyek a külföldi rendőri missziók kvalifikált bevetésének szakmai követelményeivel is számolnak. Ezek a közös kiképzések már elkezdődtek. Az EU szintű harmonizációt tervbe vették.



Felhívás:

A Határórség Tudományos Tanácsa a Határórség előtt álló feladatok figyelembevételével, a schengeni térséghez történő csatlakozásra való követelményeknek történő megfelelés, és a napi életben közvetlenül hasznosítható tudományos eredmények felhasználása érdekében felhívással fordul Határórség munkatársai, a Határórség Tudományos Tanácsával együttműködő szervek, szervezetek tudományos kutatói, a felsőoktatási intézmények határőr szakmai tanszékeinek oktatói és hallgatói, valamint a doktorandusz képzésben résztvevők felé.

Várjuk mindazok jelentkezését, akik kedvet és elhivatottságot éreznek olyan tudományos értékű tanulmányok, valamint reflexiók elkészítésére, amelyeket lapunkban megjelentethetünk.

Kérjük, hogy tervezett publikációjukat – előzetes egyeztetést követően - küldjék meg számunkra.

A kapcsolatot kérjük felvenni Lovas Attila határőr mk. alezredessel, a Határórség Tudományos Tanácsa tudományszervezőjével /Tel.: BM.: 26-062, MATÁV.: 4567-168/.

A publikációkat szövegszerkesztővel elkészítve 1 példányban, továbbá 3.5” mágneslemezen, vagy CD-n, Word dokumentumként mentve kell a Határórség Tudományos Tanácsa címére eljuttatni. A szövegszerkesztés során „Times New Roman” betűtípust és 10-es betűméretet, szimpla sorközt kell alkalmazni. Az anyaghoz mellékelni kell a szerző(k) elérhetőségét /Név, szolgálati-, munkahely, beosztás, telefonszám./.

A megjelentetésről, annak terjedelméről, időpontjáról a kiadó dönt, egyúttal fenntartja a jogot, hogy a megjelentetésre kerülő publikáción - a szerzővel egyeztetetten - szükség esetén formai valamint nyelvi, nyelvtani változtatásokat végezzen.



E SZÁMUNK SZERZŐI:

Dr. Teke András, PhD. doktor, Határország Stratégiai Tervező és Minőségfejlesztési Osztály vezetője

Dr. Ritecz György, PhD. doktor, Határország Nemzetközi Főosztály, Integrációs és Projektkoordinációs Osztály vezetője

Tájk Péter, doktorandus, Határország Idegenrendészeti és Szabálysértési Főosztály kiemelt főelőadója

Dr. Gulyás-kis Zsuzsa, egyetemi adjunktus, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Határőr Tanszék oktatója

Kertész Ágnes, Határország Nemzetközi Főosztály, Integrációs és Projektkoordinációs Osztály kiemelt főelőadója

Dr. Sallai János, PhD. doktor, Rendőrtiszti Főiskola Rendészeti vezető, továbbképző és Kutatóintézet, Kutatásszervezési Osztály vezetője

Heilingbrunner Klára, doktorandus, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi **Egyetem Országos Információs Központ és Könyvtár EU referense**

