

I. évfolyam 2. szám

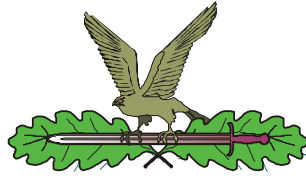
HATÁRRENDÉSZETI TANULMÁNYOK

2004/2. SZÁM

Határőrség Tudományos Tanácsa



BUDAPEST
- 2004 -



**A HATÁRŐRSÉG TUDOMÁNYOS TANÁCSA TUDOMÁNYOS
SZAKMAI KIADVÁNYA**

Felelős kiadó:

**SAMU ISTVÁN
HATÁRŐR VEZÉRŐRNAGY
HATÁRŐRSÉG RENDÉSZETI FŐIGAZGATÓJA
HATÁRŐRSÉG TUDOMÁNYOS TANÁCSA ELNÖKE**

Szerkesztő:

**LOVAS ATTILA
HATÁRŐR MK. ALEZREDES**

HU ISSN: 1786-2345

Nyomdai munkák:

HATÁRŐRSÉG NYOMDA

TARTALOMJEGYZÉK

Előszó		4
	<i>Prof. Dr. Korinek László /"Rendészettudománok és a határrendészet" c. tudományos konferencia írásban leadott anyaga./</i>	
Megnyitó beszéd		5
	<i>Dr. Sütő Tamás /"Rendészettudománok és a határrendészet" c. tudományos konferencia írásban leadott anyaga./</i>	
Köszöntő		7
	<i>Ralf Michalsky /"Rendészettudománok és a határrendészet" c. tudományos konferencia írásban leadott anyaga./</i>	
Korreferátum, a „Magyar Határellelőrzés-európai biztonság” témájú tudományos konferencia és kiadványhoz		8
	<i>Dr. Gubicza József /"Rendészettudománok és a határrendészet" c. tudományos konferencia írásban leadott anyaga./</i>	
A Magyar Rendészettudományi Társaság megalakulásának előzményei, a Társaság szervezeti és működési céljai		10
	<i>Dr. Janza Frigyes /"Rendészettudománok és a határrendészet" c. tudományos konferencia írásban leadott anyaga./</i>	
A rendészettudomány alkalmazásának szükségessége a gyakorlatban		16
	<i>Zámbó Péter /"Rendészettudománok és a határrendészet" c. tudományos konferencia írásban leadott anyaga./</i>	
A határőrségi stratégia – jövőtervezés		19
	<i>Dr. Teke András /"Rendészettudománok és a határrendészet" c. tudományos konferencia írásban leadott anyaga./</i>	
A Budapesti Határőr Igazgatóság csatlakozása az Európai Határ Információs hálózathoz és a Légi Határok Központjának munkájához		34
	<i>Bendes Győző, Dankowski Andzej /"Rendészettudománok és a határrendészet" c. tudományos konferencia írásban leadott anyaga./</i>	
A Határőrség szabálysértési hatáskörének bővítése		66
	<i>Dr. Verhócki János /"Rendészettudománok és a határrendészet" c. tudományos konferencia írásban leadott anyaga./</i>	
A Bologna Folyamat és megvalósítása a hazai rendészeti felsőoktatásban		76
	<i>Dr. Virányi Gergely /"Rendészettudománok és a határrendészet" c. tudományos konferencia írásban leadott anyaga./</i>	
A doktori képzés tapasztalatai egy „doktorandusz” szemével		92
	<i>Dr. Hautzinger Zoltán /"Rendészettudománok és a határrendészet" c. tudományos konferencia írásban leadott anyaga./</i>	
Az Európai Unió biztonság és védelempolitikája		99
	<i>Zán Krisztina</i>	
Az információ alulnézetben		119
	<i>Pap Gábor</i>	

PROF. DR. KORINEK LÁSZLÓ:

ELŐSZÓ

Ha pesszimista volnék, akkor a határország elmúlt tizenöt évében permanens válságot látnék.

Először is annak a határnak a megnyitása vált dicséretes tette, melynek védelmére esküdtek, majd az egykor legféltebb ellenség lett legjobb barátta, fegyvertárssá, míg a korábbi leghűbb szövetséges gyanús menekülteket kibocsátó veszélyes szomszédta. A régi nyelvtudás leértékelődött, az újat pedig már felnőtt, korosodó fejjel kellett elsajátítani.

Meg kellett tanulni egy új világ új szemléletét, meg kellett válni a mindenre – s valójában semmire sem – jó sorkatonaságtól, továbbá sok régi bajtárstól, akik már nem tudtak alkalmazkodni, újakezdeni, mert ha keservesen is, de be kellett illeszkedni egy más világrend magasabb követelményeket támaztó, bonyolult technikákat alkalmazó viszonyai közé.

S mind eközben háború folyt a határok mentén, menekültek, fegyveres határsértők, bombavetőek jelentek meg abból az irányból, amit addig a béke szigetének véltünk. Az állomány jelentős részét az országnak épp az ellenkező, legtávolabbi részébe kellett átvezényelni, s emiatt számtalan emberi, szociális, családi gondot megoldani. És még sokáig lehetne sorolni a mögöttünk hagyott évek bajait, keserűségeit, nehéz döntéseit.

Ha viszont derűlátón vizsgálom az eltelt másfél évtizedet, akkor abban egy olyan – stílusosan – sikerrel megvívott hadjáratot látok, ahol a kedvezőtlen körülmények ellenére is jól helytállt egy csapat, megfelelt a komoly kihívásoknak. Békésebb hasonlattal élve: úgy épített át egy házat a fegyelmezett gárda, hogy az épület egyik fele lángokban állt, akadozott a víz és az építőanyag ellátás, a tervek gyakorta módosultak, a tervezők folyton változtak és időnként ellentmondtak egymásnak. De végül is áll az épület, lakhatónak tűnik, s minden bizonnal rövidesen be is költözünk.

Körülbelül ezt az állapotot tükrözi a mostani kötet, egy közbülsőt: a nagy átalakítások utánit, de még a schengeni viszonyok előttit.

Visszaadja azokat a gondolatokat, melyeket tudós, felelősséggel a jövőre tekintő határőr tisztet vetnek papírra, hogy megosszák gondoljaikat, tépelődéseiket, de sikereiket és eredményeiket is az olvasóval.

Színvonalas írások következnek, melyek forgatását szívesen ajánlom minden érdeklődőnek.

Dr. Korinek László
elnök
Magyar Rendészettudományi Társaság



DR. SÜTŐ TAMÁS:

„A RENDÉSZETTUDOMÁNYOK ÉS A HATÁRRENDÉSZET”

tudományos konferencia megnyitó beszéde

Tisztelt Konferencia!

Hölgyeim és Uraim!

Örömmre szolgál, hogy a Határőrség és a Határőrség Tudományos Tanácsa képviselőjében részt vehetek mai tudományos rendezvényünkön, amely alkalmából a „Magyar határellenőrzés – Európai biztonság” címmel júniusban megtartott konferencia kiadványának bemutatására, valamint „A rendészettudományok és a határrendészet” c. tudományos konferencia megrendezésére kerül sor. Különösen értékesnek tartom rendezvényünket nemcsak a Határőrség vezetése szemszögéből, hanem mint a tudományos élet iránt elhivatott, tudományos kutatómunkát fontosnak tartó is.

A tudomány a XXI. Század mozgatórugója, ezért a Határőrség sem nélkülözheti a tudomány egyes szakterületein kutatásokat végzők közreműködését, a tudományos eredmények alkalmazását. Az Európai Unió és hazánk határainak schengeni normák szerinti ellenőrzése szükségessé teszi a tudományos előrelátást, a szakelmélet rendszeres fejlesztését, az érintett szervek konstruktív együttműködését. A tudomány és eredményei biztosították azt az alapot, amelyek lehetővé tették Európai Unió csatlakozásunkat és azt, hogy rendvédelmi szervként feladataikat hatékonyan és a kor követelményeinek is eleget téve láthassuk el.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Engedjék meg, hogy a továbbiakban röviden kitérjek a Határőrségnél folyó tudományos munkára.

A Határőrség az elmúlt közel másfél évtized alatt katonai jellegű szervezetből nyugat-európai típusú korszerű rendvédelmi szervezetté alakult át. A bekövetkezett változások érintették a tudományos munka rendszerét is. Az elmúlt években a Határőrségnél újjá szerveztük a Határőrség Tudományos Tanácsát, amely 2002-ben nyerte el jelenlegi struktúráját. A tanács a Határőrség országos parancsnokának, rendészeti és gazdasági főigazgatóinak szakmai tudományos tanácsadó szerve. Javaslattevével és kidolgozó tevékenységével nyújt segítséget a vezetői döntések meghozatalához.

A Tanács munkája során kiemelten kezeltük az Európai Unió csatlakozásából, a Határőrség közép és hosszú távú stratégiai terveiből fakadó teendőink végrehajtását. A jövőben is prioritást élveznek az előttünk álló szakmai feladatok teljesítését szolgáló azon kutatások, amelyek a Határőrség Schengeni térséghez történő csatlakozását elősegítő, a Magyar Határőrségnek az Európai Unió határellenőrzési rendszerében várható helyével, szerepével, annak alakulásával foglalkozó, valamint a rendészeti szervek integrált tevékenységrendszeréből fakadóan prognosztizálható határőrségi feladatokat érintő kutatások körébe tartoznak.

A Határőrségnél tudományos fokozattal rendelkezők utánpótlásának elősegítése érdekében évente 2-3 fő jelentkezését támogatjuk doktori képzésre. A Határőrségtől jelenleg a Pécsi Tudományegyetem és a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem doktori iskoláin 12 fő vesz részt képzésben, doktori eljárásban, közel 25 fő rendelkezik a tudományos, doktori (PhD.) fokozattal, többen a Magyar Tudományos Akadémia köztestületi tagjai, három fő a közelmúltban védte meg doktori értekezését, további két fő a közeljövőben készül erre.

Fontos kérdésként kezeljük tudományos szakmai pályázatok kiírását. A Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztályával közösen a Határőrség személyi állománya részére évente pályázatot hirdetünk meg a szakmai tevékenység színvonalának emelése, a tudományos igényű problémamegoldás erősítése érdekében. Tapasztalataink szerint a pályázók igazi értékekkel tudnak hozzájárulni a szakmai feladatok ellátásához.

Ebbe a munkába a jövőben szeretnénk bevonni a Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozatát is.

Fontosnak tartjuk a tudományos eredmények tudományos fórumokon és kiadványokban való megjelentetésének. A közelmúltban döntöttünk arról, hogy a Tanács korábbi szakmai, tudományos folyóiratát a „Határőrségi Tanulmányok”-at megújítva, új néven és a jövőben nemzetközi azonosító számmal (ISSN) szám) ellátva jelentetjük meg. Célunk egy olyan folyóirat kialakítása, amely hatékonyan nyújt segítséget a szervezetfejlesztéssel, minőségbiztosítással kapcsolatos feladataink eredményes teljesítéséhez, elősegíti szakfeladataink ellátását, a tudásközpontú értékrend kialakítását.

Lehetőséget kívánunk teremteni a Határőrség beosztottainak, a Határőrség Tudományos Tanácsával együttműködő szervek, szervezetek tudományos kutatóinak, a felsőoktatási intézmények oktatóinak és

hallgatóinak, a doktorandusz képzésben résztvevőknek a tudományos közéletben történő megjelenésre azért, hogy publikációs fórumot biztosítsunk számukra.

Ezúton is szeretném hangsúlyozni, hogy várjuk mindazon tanulmányokat, megjelent tanulmányokhoz kapcsolódó reflexiókat, amelyek elősegítik szakmai munkánkat.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

A tudományos élet területén szoros kapcsolatokat alakítottunk ki több tudományos grémiummal, szervezettel és szervvel, így többek között a Magyar Rendészettudományi Társasággal is.

Röviden az előtünk álló feladatokról:

Fontosnak tartjuk olyan tudományos kutatási projektek kezdeményezését és lefolytatását, amelyek elősegítik a Schengeni Térséghez történő csatlakozás feltételeinek teljesítését, a Határőrség rendvédelmi képességének bővítését. Szorgalmazzuk olyan tudományos szimpóziumok, konferenciák és egyéb rendezvények megszervezését, amelyek elősegítik a tudásközpontú társadalom gondolatának és tartalmi elemeinek határőrségi kialakítását, megerősítését. Arra törekszünk, hogy a jövőben is olyan tudományos értékű kutatási eredményeket mutassunk fel, amelyek a Határőrség hosszú távú területi stratégiájának koncepciójával összhangban állnak. Célunknak tekintjük az elért tudományos eredmények gyakorlatba történő integrálását. Kiemelten kezeljük a Határőrség leendő feladatainak tudományos igényű elemzését és megalapozását, a tudományos fokozattal rendelkező munkatársaink fokozott mértékben történő bevonását a kiemelt, stratégiai fontosságú döntések meghozatalába. Folyamatosan vizsgáljuk további együttműködési lehetőségeinket, célunk, hogy együttműködést alakítsunk ki azon szervekkel, szervezetekkel, akikkel feladataink ellátását kölcsönösen előmozdíthatjuk. A Határőrség nehéz anyagi körülményeit figyelembe véve az elkövetkező időszakban is hangsúlyt fektetünk a doktori képzésben résztvevők támogatására.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Mai rendezvényünk tradicionális jelentőséggel bír. A Magyar Hadtudományi Társaság Határőr szakosztályának Pécsi Szakcsoportja immár negyedik alkalommal szervezett nemzetközi tudományos konferenciát, amelyre az idén „Magyar határellenőrzés – Európai biztonság” címmel 2004. június 22-én került sor.

A tudományos konferencia jól szolgálta azon tudományos értékű gondolatok rendezését és bátran állíthatom, hogy közkinccsé tételét, amelyek a határok schengeni normáknak is megfelelő, biztonságot garantáló ellenőrzését, a kapcsolódó szakelmélet fejlesztését, a tudományos előrelátást segítették, segítik elő. A konferencián a hazai rendvédelmi szervek szakirányú tevékenységének megismerése mellett kitekintést kaphattunk a meghatározó külföldi rendvédelmi gyakorlatra is.

Ennek a tudományos konferencia sorozatnak fontos állomása a most megrendezésre kerülő rendezvény, amely „A rendészettudományok és a határrendészet” címet viseli.

A konferencia nem titkolt célja, hogy egyik fóruma legyen a határőrségi tudományos kutatásoknak, összekötő intézményévé váljon az érintett rendvédelmi szerveknek, tudományos műhelyeknek, a tudományok művelőinek.

A Magyar Rendészettudományi Társaság Határőr Tagozatának megalakulása, és a mai konferencia helyszínéül nem véletlenül esett a választás Pécsre. Ez a város adott helyszínt a Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja szervezésében két éve megtartott konferenciának is, amely a „Határőrség és a rendészettudomány” címet viselte. A pécsi tudományos műhelynek elvülhetetlen érdemei vannak abban, hogy a közelmúltban megalakulhatott a Magyar Rendészettudományi Társaság, és a mai napon annak Határrendészeti Tagozata.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Különös aktualitást ad rendezvényünknek a közeljövőben megünneplésre kerülő Magyar Tudomány Napja.

Gróf Széchenyi István 184. éve, 1825. november 3-án ajánlotta fel a pozsonyi reformországgyűlésen birtokai egész évi jövedelmét a Magyar Tudós Társaság céljára. Erre a november 3-i napra emlékezve ünnepeljük a magyar tudomány napját. Az ünnep közelségére tekintettel mindenképpen meg kell emlékeznünk e jeles napról, amelynek megünnepléséhez csatlakozott a Belügyminisztérium és a Határőrség is.

Az 1997 óta évente megrendezésre kerülő rendezvény alkalmából ünnepségek, díjátadások, megemlékezések, konferenciák kerülnek megszervezésre. A rendezvények élénk visszhangot keltenek a határőrségi tudományos közéletben, emelik a tudományosság megítélésének rangját. Bebizonyosodtak Széchenyi István naplójának szavai: „Erőt erővel meggyőzni nem mindig lehet – hanem a bölcsesség győz mindenütt”.

A fenti gondolatokkal kívánok a rendezvény résztvevőinek hasznos időtöltést, szakmai és tudományos sikereket.

RALF MICHALSKY:

KÖSZÖNTŐ

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Nagyon örülök és köszönöm a lehetőséget, hogy részt vehettem ezen a tudományos konferencián, ünnepélyes alakuló tagozat közgyűlésen, illetve a júniusi pécsi tudományos konferencia közleményeinek a bemutatóján.

A júniusban megtartott konferencián a berlini Szárazföldi Központ képviselőjével, Mathias Schaef úrral vettem részt. A Szárazföldi Központ a leendő közös Európai Határőr Ügynökség egy része, amelynek fő feladata az Európai Unió külső határai ellenőrzésének koordinálása.

Magyarország már évek óta eredményesen ellenőrzi az államhatárokat és e célból egyre szorosabban együttműködik más európai határőrségekkel. Ennek legutóbbi példája a szeptemberben a Szárazföldi Központ által vezetett és most először a magyar határőrség által Záhonyban végrehajtott 15. közös akció. Ezen a sikeres akción 8 ország 14 határőre vett részt.

Az akcióval párhuzamosan működött 3 Fókuszponti Iroda a röszkei, a nagylaki és a záhonyi határátkelőhelyen. Véleményem szerint ez a két eredményesen végrehajtott program kiválóan szimbolizálja a magyar Határőrség más határőrségekkel történő nemzetközi együttműködését.

A magyar Határőrség nemcsak a konkrét hétköznapi munkában kooperál nemzetközi szinten, hanem elméleti és tudományos területen is. Ennek két konkrét példajaként a siófoki Nemzetközi Határrendészeti Konferenciát, illetve a pécsi határőrségi tudományos konferenciát tekintem. Főként a pécsi konferencia szolgál többek között arra, hogy az illegális migráció jelenségét társadalomtudományi, kriminológiai és politikai szempontból is áttekinthessük. Ennek eredménye lehetőséget nyújt saját, hétköznapi munkánk során is hasznos végkövetkeztetésekre.

Ezért öröndetesnek tartom, hogy a pécsi konferencia állandó intézménnyé válik.

Köszönöm a megtisztelő figyelmüket!

DR. GUBICZA JÓZSEF:

KORREFERÁTUM

A „MAGYAR HATÁRELLENŐRZÉS-EURÓPAI BIZTONSÁG”

TÉMÁJÚ TUDOMÁNYOS KONFERENCIA ÉS KIADVÁNYHOZ

Tisztelt Hölgyeim, Uraim, Kedves Kollégák!

Tisztelettel köszöntök minden tudományos munka iránt érdeklődőt.

A konferencia témája és ez alapján előkészített tudományos kiadvány címe „Magyar Határellenőrzés-európai biztonság”.

A kérdésre, hogy mit jelent nekünk határöröknek ez a témakör, csak egy szeletét szeretném most kiemelni és felvillantani.

Milyen kihívásokra kell választ keresnünk, ha ezen témát elemezzük, vonjuk bonckés alá.?

Egyértelműen megállapítható az elmúlt évek statisztikai adatai alapján a következő:

Az elmúlt időszakban felerősödött a migráció, ezen belül az illegális migráció a szervezett bűnözés irányítása alá került. A terrorfenyegetettség, a terrorveszély globális és regionális viszonylatban nőtt. A bűnözés határokon átnyúló megjelenési formái (kábitószer csempészet, jövedéki termékek csempészete, emberkereskedelem) felerősödtek.

Ehhez viszonyítva hogyan változnak lehetőségeink, a munkánkat meghatározó tényezők?

A magyar határrendészet az Európai Uniós határellenőrzés integráns részévé vált.

Ezek alapján megfogalmazható, hogy a biztonságos és eredményes határellenőrzés nélkül nincs európai biztonság, a biztonságos magyar határellenőrzés csak Európával, az Európai Unió tagállamaival szorosan együttműködve, azok támogatásával valósulhat meg.

A nyáron e témakörben megtartott konferencia és az ahhoz kapcsolódó tudományos szakmai kiadvány ezen témakör, a biztonság, a határbiztonság nemzeti, nemzetközi aspektusai vizsgálatára vállalkozott.

A nyitott kérdések, problémák megoldására kereste a választ a tudomány eszközeivel. A különböző fegyveres és rendvédelmi szervek külföldi és hazai szakmai képviselői tudományos kutatással foglalkozó kollégák részvételével zajlott, és ad muníciót a jövőre vonatkozóan a szakmai munka eredményesebb végzése érdekében.

A Határőrség Tudományos Tanácsa megbízásából gratulálok a szerzőknek, szerkesztőnek, a kiadónak magas színvonalú tevékenységükhöz. Egyben megköszönöm a támogatók hozzájárulását ezen színvonalas kiadvány megjelentetéséhez.

A Pécsi tudományos műhely gondozásában immár harmadik alkalommal kerül kiadásra a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények.

A korábbiakban konferencia keretében feldolgoztuk a Határőrség és a rendészet, a Határőrség és a bűnmegelőzés kérdésköreit, melyeket hasonló szakmai kiadványokban összegeztünk.

A kezemben tartott munka híven tükrözi mindazon erőfeszítéseket, amelyeket a Határőrség és más rendvédelmi szervek kifejtettek a magyar határbiztonság és ehhez szorosan kapcsolódva, az európai biztonság szavatolása érdekében.

A könyv, hasonlóan az előző évekhez, időszerű témákat ragad meg és dolgoz fel.

Az olvasó képet kap a magyar és más hatóságok európai biztonság megteremtésében vállalt szerepéről, a szerzők ismertetik az európai integráció történelmi előzményeit, fontosabb állomásait, az európai biztonság rendészeti, rendvédelmi szerveket érintő kérdéseit.

Különösen fontos ez a szakmai munka a jövő tervezéssel, határőrségi stratégiával foglalkozó kollégáknak, továbbá a határőr utánpótlást nevelő, felkészítő oktatóinknak, valamint a tudományos kutatással foglalkozóknak.

Fontosnak tartom a megjelenését abból a szempontból is, hogy az egyre korlátozottabb lehetőségek körében elismert publikációs alkalmat teremt arra, hogy a téma hazai és nemzetközi körökben elismert művelői gondolataikat közkinccsé tehessek.

Ezen a fórumon szeretném bejelenteni, hogy a Határőrség Tudományos Tanács Elnöke a Határőrség érdekében, valamint a Pécsi Határőr Igazgatóságnál az elmúlt időszakban kiemelkedő tudományszervezési tevékenységének elismeréseként oklevelet és emléktárgyat adományozott Dr. Herke Csongor úr a Pécsi Tudományi Egyetem egyetemi docense, Dakos József határőr dandártábornok úr a Pécsi Határőr Igazgatóság igazgatója és Dr. Ekkert József határőr alezredes úr a Pécsi Határőr Igazgatóság Igazgatási és Koordinációs osztályvezetője részére, mely tevékenységet ezen alkalom felhasználásával tisztelettel megköszönöm.

A fenti gondolatokkal ajánlom szíves figyelmébe a tisztelt érdeklődőknek e színvonalas, munkánkat segítő, gondolatébresztő kiadványt!

DR. JANZA FRIGYES:

A MAGYAR RENDÉSZETTUDOMÁNYI TÁRSASÁG MEGALAKULÁSÁNAK ELŐZMÉNYEI, A TÁRSASÁG SZERVEZETI ÉS MŰKÖDÉSI CÉLJAI

2004. május 24-én, 116 alapító taggal megalakult a Magyar Rendészettudományi Társaság.

A Társaság célja:

- a rendészettudománnyal és a rendészettel kapcsolatos tudományos ismeretek fejlesztése, az egyes rendészeti problémák tudományos vizsgálata;
- a rendészettel összefüggő és más kapcsolódó szakterületek iránt érdeklődő, azokkal tudományos igénnyel foglalkozó vagy foglalkozni kívánó állampolgárok összefogása, a rendészettudomány fejlődésének szolgálata, a tudományos eredmények gyakorlati alkalmazásának segítése;
- megfelelő fórum biztosítása a Társaság tagjai részére ismereteik bővítésére, kutatásaik segítésére, szakmai eredményeik terjesztésére, publikálására, szakmai színvonaluk emelésére, továbbá érdekeik védelmére;
- a magyar rendészettudományi élet hagyományainak felkutatása, ápolása, a szakmai egység és az együvé tartozás érzésének, gyakorlatának erősítése.

A Társaság a céljait - szervezeti értelemben - Tagozatok, és a Tagozatokon belül működő Szakosztályok eredményei által kívánja elérni és megvalósítani.

A Társaság az alapító közgyűlésen elfogadta az Alapszabályt és megválasztotta a tisztségviselőket :

Elnök: Prof. Dr. Korinek László

Elnökhelyettesek: Dr. Blaskó Béla, Dr. Felkai László, Dr. Finszter Géza

Főtitkár: Dr. Janza Frigyes

Titkár: Dr. Sallai János

Elnökségi tagok: Dr. Bukovics István, Dr. Deák Péter, Prof. Dr. Farkas Ákos, Prof. Dr. Halmy László,
Dr. Lőrincz József, Dr. Salgó László, Dr. Teke András, Dr. Túrós András,
Vörösmarti Mihály

Felügyelő Bizottsági Elnök: Dr. Nyíri Sándor

Felügyelő bizottsági tagok: Dr. Gubicza József, Dr. Hangya Kálmán, Dr. Havasi Zoltán,
Dr. Lontainé Dr. Santora Zsófia, Dr. Papp Antal, Dr. Szakács Gábor.

A Társaság tiszteletbeli Elnöke: Prof. Dr. Katona Géza.

A Társaság Tagozatai és felkért (részben már megválasztott) elnökei:

Bűnügyi Tagozat: Dr. Sárkány István

Közbiztonsági Tagozat: Dr. Liszkainé dr. Nagy Éva Katalin

Határrendészeti tagozat: Dr. Virányi Gergely

Igazgatási Tagozat: Dr. Bencze József

Igazságügyi Tagozat: Dr. Márki Zoltán

Katasztrófavédelmi Tagozat: Dr. Bukovics István

Önkormányzati Rendészeti Tagozat: Varsányi Péter

Vagyon- és Személyvédelmi Tagozat: Vörösmarti Mihály

Közgazdasági Tagozat: Jenei Zoltán

Humán Tagozat: prof. Dr. Halmy László

Informatikai és Statisztikai Tagozat: Dr. Eiselt György

Polgárőr Tagozat: Tóth Tibor

Biztonságpolitikai Tagozat: alakulóban

Társadalomtudományi Tagozat: Dr. Krémer Ferenc

Kommunikációs Tagozat: Dr. Garamvölgyi László

Önálló (Tagozaton kívül működő) Szakosztályként létrejött a - munkanevén - „Terror-szakosztály”,

Dr. Szövényi György vezetésével.

Megalakult az Elnökség mellett a Gazdasági Tanács, melynek elnöke Valenta László.
A Társaság gazdasági felelőse Czáder Imréné, az RTF gazdasági igazgatója.

A Társaság elnevezése

A Társaság nevében lévő „rendészet” fogalmat a legszélesebb értelmezés szerint fogjuk fel.

A „rendészet” szó idegen nyelvekre alig fordítható, azonban pl. a német szóhasználat : „rendőr-tudomány”, a hazai szakmai körök részéről, a „rendőr” szó más jellegű és tartalmú használata és történetisége miatt ellenérzést váltott ki, ezért megőriztük a „rendészet” szó használatát, annak ismételt hangsúlyozásával, hogy ezt a kifejezést a legszélesebb körű kiterjesztéssel, a közrenddel és közbiztonsággal kapcsolatos állami, önkormányzati, társadalmi, vállalkozói és állampolgári tevékenységek célirányos - szándékok, tevékenységek és magatartások -összességét kifejező fogalomként értelmezzük, amikor rendészettudományról beszélünk. Természetesen ez az értelmezés nem zárja ki, sőt kívánatosnak tartja, hogy magát a rendészet szót, a mindenkori jelzős szerkezetében, az éppen tárgyalt fogalmi hierarchiához igazodó tartalommal használhassuk.

Az elnevezés tehát felfogásom szerint elsősorban konvencionális kérdés mindaddig, amíg széleskörű tudományos közmegegyezés nem születik az egzakt, modern tartalmát illetően.

Itt röviden, a magyarázat igénye nélkül említendő, hogy a Társasággal szembeni talán legnagyobb kihívás, a rendészeti szaknyelv modernizálása, az idegen szakkifejezések magyar megfelelőinek megalkotása lesz.

A Magyar Rendészettudományi Társaság / MRTT/ megalakításának előzményei és okai

Az MRTT megalakításának előzményei és okai az alábbiak szerint csoportosíthatóak:

- hazai okok;
- európai kihívások;
- globális hatások;
- tudományos eredmények;
- oktatási rendszerek megújulása;
- szakmai (rendvédelmi-rendészeti) nyomás;
- szubjektív késztetések (elődök, kortársak, önszerveződési igény).

1.)

A hazai (belső) okok elsősorban a rendszerváltás speciális hatásaként generálódtak.

Ezen „rendészeti” szakmatörténeti okok részletes feltárása majd a rendészettudomány feladata lesz, de néhány lényeges mozzanat már most is megnevezhető:

- újra kellett szabályozni a rendvédelmi-rendészeti szervek helyét, szerepét, hatáskörét és feladatait az új alkotmányos struktúrán, a demokratikus intézményrendszeren belül;
- megszülettek a vonatkozó törvények, rendeletek;
- megtörtént a rendvédelmi-rendészeti szervek „depolitizálása”;
- „humán”-fejlesztést kellett végrehajtani (pl. 1991-ben a rendőrségi zászlósi-tiszthelyettesi állomány mindössze 20%-a volt érettségizett. Ez az arány, a még kifutó állománnyal terhelt is, jelenleg 90% fölötti);
- meg kellett szüntetni a hivatásos létszámhiányt;
- a rendvédelmi-rendészeti tevékenységet számos vonatkozásban az államigazgatás általános szabályaihoz kellett igazítani;
- létre kellett hozni, az EU-csatlakozási és a schengeni folyamat részeként a kompatibilis (esetenként analóg és/vagy homológ) struktúrákat, megalkotni a vonatkozó jogszabályokat;
- szervezési értelemben le kellett követni az állami erőszak-monopólium strukturális és hatásköri konzekvenciáit;
- a megváltozott gazdaság- és személyzetpolitika részeként decentralizálni és/vagy dekoncentrálni kellett a gazdálkodási és a személyzeti hatásköröket;
- jelentős informatikai, technikai és ügyviteli fejlesztésekre került sor;
- mindeközben reagálni, és adekvát válaszokat kellett adni a robbanásszerűen elharapódzó bűnözésre.

Megelégedéssel állapíthatjuk meg, hogy a jelzesszerűen felsorolt feladatokat rendvédelmi-rendészeti szerveink szakszerűen megoldották. Általánosságban is elmondható, hogy az államigazgatás példásan helytállt a rendszerváltás - sokszor a politika által is gerjesztett - hektikus, lázas folyamatában. Tette ezt úgy, hogy a

politika kurzusváltások sajnos nem hagyták érintetlenül a közigazgatási kar személyi összetételét és létszámát sem.

Megállapítható azonban, hogy a jelzett feladatok elsősorban extenzív jellegű változást takarnak, mert az elmúlt 15 évben a rendelkezésre álló erők és eszközök szűkössége miatt nem voltak adottak az egyidejű mennyiségi és minőségi fejlesztések költségvetési és logisztikai feltételei.

A rendészeti politika helyesen ismerte fel, hogy a történelmi determinációk- a humán fordulat megtörténteig - csak a mennyiségi (strukturális) változtatásokat teszik lehetővé, és ezeket is csak úgy, hogy az irányítók alkalmasságától és helyzetétől függetlenül, minden évben költségvetési hiánnyal kellett számolni. Háttérbe szorultak a fejlesztés intenzifikáló elemei, a mennyiségi szemlélet mellett alig kaptak támogatást a minőségi szempontok. Nyilvánvaló volt, hogy a permanens átalakítási lázban égő rendészeti szervezetek esetében még egy elkötelezett és magas szakmai nivójú vezetés sem képes a túlköltekezést megakadályozni, miközben máig vitatott kérdés, hogy a hiánynak mi az eredendő oka: a „parancsra” történő alultervezettség, az állam szűkmarkúsága, vagy a relatív túlköltekezés?

Összességében azonban - politikai és igazgatási értelemben - befejezettek tekinthető a rendvédelmi-rendészeti szervek demokratizálási, korszerűsítési folyamata. Kimondható ez annak ellenére is, hogy az EU-csatlakozás még számos, bár nem kardinális változással járó feladatot tartogat számunkra.

Ez a megváltozott helyzet a rendészeti vezetés számára paradigmálisan új helyzetet teremt, mert programszerűen is megkezdhetővé válik a rendvédelmi-rendészeti szervek fejlesztésének intenzív, minőségi szakasza. Az intenzív fejlesztés kényszere azonban új kihívásokat támasztott a tudománnyal szemben is. Ez az igény sürgetően veti fel a rendészettudomány aktívabb szerepvállalását.

2.)

A régebbi uniós országok rendvédelmi-rendészeti modernizációja nem sokkal előzte meg a csatlakozó országok konvergáló szándékait. A modernizációs folyamat minden országban elsőbbséget biztosított a történelmi hagyományokon alapuló szervek fejlődésnek az erőszakos egységesítő törekvésekkel szemben, de mégis minden nemzeti folyamatban megragadható a közös elvi alap és a szándékok azonos irányultsága.

Ezek közül a legfontosabbak :

- stratégiai gondolkodás;
- összhang a közigazgatási és az igazságszolgáltatási reformokkal;
- a civil közigazgatás és a rendészeti igazgatás történelmi elkülönülésének felszámolási szándéka;
- új kriminálpolitika;
- társadalmi részvétel, szubszidiaritás, önkormányzatiság elve;
- a rendészeti általános felhatalmazás tanának felülvizsgálata;
- bűnmegelőzés a középpontban;
- teret nyert a minimális erőszak elve;
- a rendőrségi anyagi és eljárásjog újrakodifikálása;
- erősödjenek a társadalmi önvédelem egyéni és közösségi formái;
- magánbiztonsági szolgáltatások növekvő szerepe, a hatósági erőszak- monopólium részleges átengedése;
- a közbiztonság kooperációs termék legyen;
- a változások törvényekben öltsenek testet.

Az európai hatások másik vonulata az uniós törekvésekhez köthető. A nagy európai szakmai szervezetekhez való igazodás szükségessége megteremtette jelenlétünket e szervezetekben (Europol, KERA, CEPOL, AEPC, Eurojust, stb.). Nagyobb volumenű változásokat gerjesztett a schengeni csatlakozásunk folyamata, mind a határőrizet, mind a menekültügy területén. Az Európa Tanács 2004. novemberi brüsszeli ülésének állásfoglalása az európai rendészeti tevékenység következő ötéves tartalmáról és a szükséges szervezetfejlesztésekről, előrevetíti a további hazai erőfeszítések szükségességét. Az újabb „A szabadság, a biztonság és az igazság megerősítése az Európai Unióban” címet viselő hágai program valamennyi rendvédelmi, igazságügyi, menekültügyi, katasztrófavédelmi, titkosszolgálati és rendészeti szerv számára világosan kijelöli a fejlesztések irányát, esetenként a konkrét tennivalókat.

3.)

A nemzetközi hatások esetében talán erőltetettnek tűnik egy rendészettudománnyal foglalkozó társaság megszületését globális dimenzióba helyezni, de egyes történelmi események gerjeszthetnek ilyen hatásokat is. 2001. szeptember 11. kétségkívül ilyen dátum. A terrorizmus gátlástalan akciója önvizsgálatra és ellenlépésekre kényszerítette a szabad államokat.

Nekünk is fel kellett tennünk a kérdést: vajon megfelelő tudományos háttérrel tudunk-e közelíteni a problémához? Van-e akadémiai szervezet, kormány felügyelte tudományos organizáció, vagy akár tárcán belüli önálló kutatóintézet, amely hivatásszerűen a rendészet, a biztonság kérdéseivel foglalkozik?

A válasz ismert, nincs ilyen szervezet.

Ebben a helyzetben a tudományos kapacitások felszínre hozásának, mozgósításának, kanalizálásának leggyorsabb és talán leghatékonyabb megoldásaként egy civil szervezet létrehozása kínálkozott.

A Magyar Rendészettudományi Társaság, a klasszikus társasági céljain túl egyik legfontosabb feladatának tekinti a migráció, az emberkereskedelem, a terrorizmus és a szervezett bűnözés nemzetközi formáinak tudományos igényű feltárását, az ellenük folytatott küzdelem tudományos támogatását.

4.)

A Társaság megalakulását nagymértékben segítette, hogy az elmúlt évtizedekben számos tudomány és segédtudomány felkarolta a rendészet-rendvédelem problémáit. A klasszikus jogtudomány alrendszerüként fejlődtek olyan interdiszciplináris, majd multidiszciplináris tudományok, amelyek mind-mind érintették ugyan a rendészet territóriumát, de egyik sem vállalhatta föl e sajátos ágazat teljeskörű tudományos ápolását.

Egyre inkább világossá vált a felismerés, hogy a rendvédelmi-rendészeti ágazatban tevékenykedők tudományos tevékenységét már nem lehet sem a hadtudomány ? szoknyájával letakarni ? sem más tudományok (pl. kriminológia, kriminalisztika) alrendszerüként definiálni. A rendészettudomány önállósági törekvéseinek szabad teret kellett engedni.

Anélkül, hogy jelenleg egzakt definíciókkal rendelkezni e tudomány rendszertani helyét, szerepét, tárgyát és egyedi módszertanát illetően, sürgetőleg jelentkezett a rendészettudomány elismertetése iránti igény. Gyorsította ezt a folyamatot az EU-csatlakozási folyamatunk, mivel számos más országban már elfogadott és igényelt tudomány a rendészettudomány.

Tekintettel a rendészettudományi infrastruktúra szinte teljes hiányára, a Rendőrtiszti Főiskola vállalta fel a tudománnyá váláshoz nélkülözhetetlen - több évig tartó - alapkutató és az ennek eredményeit bemutató tudományos rendezvények, konferenciák megtartását, a publikációk megjelentetését. A Magyar Tudományos Akadémia IX. Osztályának 2003. szeptemberi ülésén, Szabó András akadémikus előterjesztése nyomán döntés született a rendészettudomány befogadásáról.

Ezt követően már adott volt a feladat: hozzuk létre e tudomány „civil” pillérét, társadalmi reprezentációját, a Magyar Rendészettudományi Társaságot.

Erőteljesen támogatta ezt a folyamatot a Pécsi Egyetem Doktori Iskoláján belül létrehozott rendészeti jellegű PhD- tagozat, melyért köszönettel tartozunk.

Mégis, megkülönböztetett tisztelet azoknak a „nagy elődeink”-nek jár, akik több évtizedes tudományos tevékenységükkel tartalommal töltötték meg a rendészettudomány fogalmát és ezzel lehetővé tették számunkra a Társaság megalakítását.

5.)

A rendvédelmi-rendészeti szervek oktatási-képzési rendszere, az elmúlt 15 évben jelentős változásokon ment át. Az állami oktatási rendszerhez igazodva, az alapfokú képzések az állami szakképzési rendszer részeivé váltak. A rendőr és határrendész képzés ezen túlmenően a közoktatási rendszerbe is beépült.

A Rendőrtiszti Főiskola továbbra is az ágazat meghatározó felsőoktatási intézménye.

A rendszerváltás óta többször felvetődött az RTF egyetemmé fejlesztésének gondolata, de állami programként csak a BM Oktatási Főosztálya által 1998-ban készített „Belügyi Oktatási Koncepció”-ban kapott cselekvési szabadságot az elhatározás.

Nyilvánvaló volt ugyanis, hogy nem lehetséges a minőségi fejlesztés „kölcsonvett” tudományterületek akkreditációs célú felhasználásával. Bármennyire is kiforratlannak tűnik még a rendészettudomány önmeghatározása, szerencsésebb eljárás e tudománnyal minősíteni pl. a főiskola közbiztonsági tanszékének tevékenységét, mint a jelenleg hatályos rend szerint a hadtudományéval.

A felsőoktatás minőségi fejlesztését felgyorsító és egységesítő ún. Bolognai folyamat „utolérte” az eredeti kezdeményezésünket, így ma már evidenciaként kezelhetjük a rendészeti négy-szintű felsőfokú képzés bevezetését. Remélhető, hogy e több évig tartó folyamatot a rendészettudomány hathatósan tudja majd támogatni.

6.)

A rendvédelmi-rendészeti szervek modernizációs folyamata - számos értelmezési kérdésen túlmenően - felvetette az intézkedések tudományos megalapozottságának igényét is. Az egyre kvalifikáltabb állomány, nemcsak hogy nem fogadta el a gyakran csak az „így döntöttek odafenn” indoklással magyarázott változtatásokat, hanem sok esetben maga is késznek mutatkozott az elvi-tudományos igényű válaszok megfogalmazására. Részben e kettős - elvárás és megoldás - nyomásnak próbál megfelelni a rendészettudomány,

amikor legfontosabb feladatai egyikének, a vezetői munka megalapozásához szükséges tudományos háttér biztosítását tekinti. Támogatja olyan eljárások, más tudományok és a praxis összefogásával született olyan technikák és innovatív kezdeményezések térnyerését, amelyek jelentős mértékben járulhatnak hozzá a rendészeti tevékenység színvonalának emeléséhez.

Ha van tudást „termelő” tudós, és tudást „fogyasztó” döntéshozó, akkor kell hogy legyen „tudás-feldolgozó”, „tudáskereskedő” vagy „tudás-tudakozó” is. A rendészettudomány egyidejűleg kívánja teljesíteni e funkciókat. Termelni, feldolgozni, ismertetni, tárolni, szállítani és beüzemelni, egyaránt fontos feladatunk lesz.

A rendszerváltást követően mintegy tíz évig nem működtek a belügyi tárcánál a tudományos tanácsok. Ma már teljeskörű a tudományos bizottságok és tanácsok rendszere, de a kutatási folyamatok támogatottsága még sok kívánni valót hagy maga után, miként nem tekinthető gálánsan nagyvonalúnak a publikációs és ismeretterjesztő funkciók támogatottsága sem, annak ellenére, hogy pozitív példaként említhetjük pl. a határőrség vagy a katasztrófavédelem ez irányú gyakorlatát, vagy a Polgárőrség tudományt támogató hozzáállását.

A rendőrség tudományos tevékenysége megújulóban van. A rendészeti tevékenység egész világon tapasztalható átalakulási folyamata, ma még megválaszolatlan kérdések sokaságát zúdíttja a rendészettudományra.

A közbiztonsági, a bünyügyi és a karhatalmi tevékenység Európa-szerte tapasztalható szétválási és egyúttal szegregációs folyamata számos tudományos kérdést vet föl. Ezen kérdések megválaszolása már nem lehetséges az egységes rendőrségi modellhez kötötten. Amíg a közbiztonsági és rendészeti ágazat igazodási pontja az államigazgatási szabályozás, addig a bünyügyi tevékenység elsősorban az igazságügyi szabályozási folyamat része. A karhatalmi tevékenység irányító jogszabályai pedig az Alkotmány és e rendőrségi törvény. Látható tehát, hogy a rendőrségre mint egységes egészre vonatkozó megállapítások több forrásból táplálkoznak, ezért az egyes források konzekvenciáinak és gondolatiságának kiterjesztése más ágazatokra, megalapozatlan és téves döntésekhez vezethet az egész rendőrség helyét, szerepét és feladatrendszerét illetően.

Valójában tudományos kérdésekkel bajlódnak az önkormányzatok is, amikor az illetékességi területük rendjének fenntartásával kapcsolatos törvényi kötelezettségük és az erőszak állami monopóliumának kérdése közötti összefüggéseket feszegetik.

Nemkülönben várják a tudomány válaszait a vállalkozásként személy-és vagyónvédelmi tevékenységet végzők: vajon a rendészeti profiltisztítás eredményeként milyen új területeken nyílik számukra üzleti esély?

A rendészeti tevékenységet szűkebben értelmezve, meg kell határozni azokat az elvileg tisztázatlan feszültségpontokat, melyeket az állami kötelezettségek és a közbiztonság mint kooperációs társadalmi termék közötti összeütközések generálnak.

A szakmai kihívások sorában megkülönböztetetten kell kezelniünk a bűnmegelőzés kérdését.

Ismerős az a hosszú előkészítő folyamat, amely a bűnmegelőzés társadalmi programjában öltött testet, parlamenti határozat és kormány intézkedési terv formájában. Ez a stratégia az államra, az önkormányzatokra és a civil társadalomra jelentős figyelmet fordít, a rendészeti igazgatást pedig olyan kontroll-mechanizmusnak fogja fel, ami külön stratégiát igényel.

A bűnmegelőzés társadalmi programja nagy terhet vesz le a rendészeti szervek válláról amikor a bűnmegelőzést társadalmi közös feladatként definiálja. Ezen társadalmi palettán a rendészeti szerveknek meg kell találniuk helyüket és „színüket”, értelmezniük kell a „rendészeti bűnmegelőzés” fogalmát, ki kell alakítaniuk a társadalmi program alrendszeréért a saját cselekvési sávjukat és repertoárjukat.

Még hosszasan sorolhatnánk azon szakmai kihívásokat, amelyek még sok tekintetben várják a rendészettudomány válaszait. Az előzőekben villanásszerűen felvetett kérdések sorát azonban feltétlenül ki kell egészíteniünk az egyik legnagyobb kihívással: a schengeni csatlakozás kérdésével, a migráció és a menekültügy problémáival, a szabadság és/vagy adatvédelem dilemmájával, az öko-rendészet súlyának megfelelő kezelésével, a rendészeti humán-fordulat végrehajtásának szükségességével, a békefenntartó tevékenység rendészeti tartalmának meghatározásával, a rendészeti szervek gazdálkodási(tervezési) sajátosságainak érvényesítési igényével, a katasztrófák elleni védekezés és a polgári védelem tárcák közötti felelősségi viszonyainak tisztázásával és újraosztásával, a terror- fenyegetés elleni közös állami és társadalmi fellépés rendező elveinek meghatározásával, a központi-területi-helyi szervek közötti viszonyrendszer újraszabályozásának kérdéskörével, a hivatásos állomány nyugállományba vonulást követő ijesztő mértékű halálzási rátájának tanulmányozásával, és még tetszés szerint folytathatnánk a sort olyan kérdésekkel, amelyek mind a rendészettudománytól remélik a választ.

A Társaság szervezeti és működési céljai

A Magyar Rendészettudományi Társaság szervezeti felépítése jelzi, hogy a Tagozatokon belül működő Szakosztályokat tekintjük az érdemi tudományos munka terepének. A Társaság felépítése jelenleg funkcionális jelleget tükröz, de nagyobb létszámú jelentkező esetén szükség lehet a területi-ágazati szervezési rend érvényesítésére is.

A Társaság, mint önálló társadalmi szervezet függetlenségét, a Tagozatok és a Szakosztályok esetében értelemszerűen az együttműködő szakmai szervezetekkel való legszorosabb kapcsolat elfogadásával értelmezzük. Ez az együttműködés azonban nem érintheti az alkotói szabadság érvényesülését. A Társaság nem válhat „udvari költők” gyülekezetévé, jóllehet tisztában vagyunk azzal, hogy működésünk anyagi-pénzügyi lehetőségei sok tekintetben függenek az együttműködő állami szervek és vállalati korporációk megrendelési hajlandóságától. Az alkotói szabadság nem lehet adás-vétel tárgya.

Rövidtávú célunk a szervezet-építés Alapszabály szerinti beállási szintjének elérése, a Tagozatok megalakítása és beműködtetése, Ügyrendjük Közgyűlés általi elfogadása.

Középtávú célként a minőségi tudományos tevékenység teljesítési indikátorainak meghatározását, munkaterv szerinti szervezeti életet, önálló honlapot, a „Rendészettudományi Füzetek” mint publikációs lehetőség megjelentetését, a „Rendészettudományi Szószedet” elkészítését, a nemzetközi kapcsolatok kialakítását jelölhetjük meg, mint talán a legfontosabbakat.

Hosszútávú (stratégiai) célunk a rendészettudomány teljesskörű definiálása, akadémiai elfogadtatása, akadémiai és/vagy kormányzati kutató bázis megteremtésének előmozdítása.

Céljaink meghatározása a munkatervekben öltön testet. Ebben nem a hivatali szemlélet, hanem a következetes, szisztematikus tudományos (kutatási) rend kialakítása vezérli az elnökséget. Nem törekszünk mennyiségi növekedésre, ezért nem stratégiai célunk a taglétszám folyamatos növelése. Nem létszámunkat, hanem értékeinket kívánjuk gyarapítani.

Mégis örülünk minden belépni szándékozónak, mert jól tudjuk, hogy minden fejlődés előfeltétele a kritikus tömeget elérő növekedés.

Szervezeti és tudományos tevékenységünk közben nem feledkezünk meg arról sem, hogy a világ megismerésének nagyon fontos, de mégis csak egyik lehetséges módja(útja) a tudományos megismerés. Ezért értékeljük az ún. „hétköznapi tapasztalat”, a „hit” és az „intuíciónak” jelentőségét is a megismerési folyamatban. Értékesek számunkra azok a tagjaink akik a szakmai tapasztalat, mint a „tudomány előtti terület” leíróiként járulnak hozzá a Társaság sikereihez.

Megbecsüljük érdeklődő, tanulni vágyó, vagy csak egyszerűen szimpatizáns tagjainkat. Szerepük nélkülözhetetlen, miként a nézőké, akik nélkül nincs előadás sem. Műértő reagálásuk létszükséglet a kutatók számára.

Tisztelettel fogadunk minden támogatót. Tudjuk és megértjük, hogy sok értékes ember és szervezet, más és más értékválasztás alapján az élet más és más területeit preferálja, ezért különösen értékesek számunkra azok a talán már más irányban elkötelezett támogatóink, akik szimbolikus reprezentációjukkal tesznek hitet Társaságunk mellett.

Megkülönböztetett tisztelet kell, hogy övezze azonban választott tisztségviselőinket az Elnökségben, a Tagozatoknál és a Szakosztályoknál egyaránt, akik kizárólag a tudomány iránti elkötelezettségüktől vezérelve, minden ellenszolgáltatás nélkül áldozzák idejüket és tehetségüket a Társaság javára.

Meggyőződésünk, hogy a Magyar Rendészettudományi Társaság képes és alkalmas a rendvédelmi-rendészeti szervek és az ezeket irányító tárcák tudományos igényeinek kiszolgálására. Bízunk abban, hogy a megrendelői oldal nemcsak megéri és belátja, hanem gyakorolja is azt a közhelyszerű tételt, hogy a legjobban megtérülő beruházás a humán- és ezen belül a tudományos beruházás.

A tudományos munkát végzők tudják, hogy ők jellemzően csak vetnek, de ritkán aratnak. A politikusok gyakran már nem is vetnek, mert tudják, biztosan nem ők aratnak. Az államférfiak, kurzusokon és lokális érdekeken átívelő gondolkodásuknak köszönhetően már érzik, hogy vetniük kell, mert mindegy hogy ki arat, vetés nélkül nem lesz aratás sem.

A rendészeti szakemberek azonban kivétel nélkül már eleve azzal a céllal vetnek, hogy mások arathassák le a művelés gyümölcseit: a szabadságot, a biztonságot, az igazságosságot, az emberi méltóságot.



ZÁMDÓ PÉTER:

A RENDÉSZETTUDOMÁNY ALKALMAZÁSÁNAK SZÜKSÉGESSÉGE A GYALORLATBAN

Általánosan ismert, hogy sokan vannak, akik különbséget tesznek az elmélet és gyakorlat között. Az egyéni érdek illetve a társadalmi munkamegosztásban elfoglalt pozíció alapján eltérően értékelik a tudás, a tudomány jelentőségét, szerepét, kapcsolatát a gyakorlattal. A fenti állítás igazolására említhetem, a sokszor hallható mondást, hogy „a tett halála az okoskodás”, de a tudós fogalmi meghatározásai között is találkozhatunk szűkítő értelmezéssel.²

Akkor, amikor ma a természet, a társadalom, és gondolkodás törvényszerűségeiről, valamint a környező (globalizálódó) világ megismeréséről és tervszerű befolyásolásának módjairól szóló, igazolható ismeretek rendszeréről, vagyis a tudományról³ beszélünk, és támogatjuk a „rendészettudomány” elismerését, érdemes utalni a szervezeti feladatok-tudástranszfer összefüggéseire. A forráshiányos szervezeti működés előtérbe helyezte a teljesítmény mérését, értékelését mind a szervezet, mind az egyén vonatkozásában. „A teljesítmény növelése érdekében szükséges készlet erősítése során különböző módon került előtérbe a személy eredményessége, és ezzel az előrelépés lehetősége. Ebben sokféle megközelítés létezik, de alapvetőnek tartjuk Dale Carnegie határozott kijelentését arról, hogy a kommunikációs tudásnak 80-85 %-os szerepe van egy életpálya sikerében, míg a tudás súlya csak 15-20 %.”⁴

Napjaink egyik aktuális, fontos kérdése, hogy mi számít a rendvédelmi szervezet számára értékes és mérhető tudásnak. „Az ipari forradalom által életre hívott modern gyáripár 19. századi vállalataiban a munka megszervezéséhez a hadseregtől vették a mintákat.... Az 1980-as évek elejétől tapasztalható, hogy a militarista mintákat követő hierarchiák egyre nagyobb mértékben fogadják be a II. világháború után kialakított emberközpontú, humanista működési elveket és a kooperatív vezetésre jellemző megoldásokat.”⁵ A rendvédelmi (katonai) szervek próbálják alkalmazni a civil módszereket, és az egyre erősödő külső kontrol igényeinek arányában igyekeznek (igyekszünk) alkalmazkodni a környezeti (politikai) elvárásokhoz. Ez a folyamat természetesen nem probléma mentes. Gondoljunk csak a több ezer év történéseire, hogyan és mennyit változott Mózes apósának bölcs tanácsa: „...szemelj ki a nép közül derék, istenfélő férfiakat, hűséges embereket, akik gyűlölik a megvesztegetést, és tedd őket előljárókká ezer, száz, ötven vagy tíz ember fölött. Ezek tegyenek igazságot a nép között minden időben. Minden nagyobb ügyet vigyenek te eléd, minden kisebb ügyben pedig tegyenek igazságot ők. Így könnyítenek terhedem, mert veled együtt hordozzák.”⁶ Napjaink átszervezési, divatosabban korszerűsítési vagy szervezet fejlesztési törekvéseiben is figyelembe vehető tanácsok (hatáskör, követelmények...).

Lehet-e, kell-e a tüzet és a vizet vegyíteni, alkalmazhatóak-e a polgári, vállalati (civil) vezetésméleti eredmények a parancs uralmi szervezetekben. A válasz igen is és nem is. A „miérték” miatt nagy szükség van (lenne) a „rendészettudományra”. Néhány példát említek az ellentmondások bemutatására. Minőségfejlesztés, teljesítményértékelés szükségességét senki nem vitatja, de felmerül néhány megválaszolendő kérdés. Alkalmazhatóak-e statisztikáink az egyéni teljesítmények mérésére, összehasonlíthatóak-e az eltérő körülmények között szolgálatot ellátók teljesítményei, hogy mérhető a megelőzés eredményessége? Mielőtt további kérdéseket sorolnék megjegyzem, hogy hasonló próbálkozások korábban is voltak, egyéni és alegység szintű versenymozgalmak keretében. (az ideológiai-politikai részt leszámítva, tényleges teljesítménymérés is történt). Amit a magántulajdonban lévő vállalatnál a profit szabályoz és motivál az a fegyveres szerveknél törvényben, szabályzatokban jelenik meg. Ez rendjén való, csak akkor van probléma, ha egy elv érvényesülési feltételeit szabályozzuk, de feltételeit már nem vagy csak részben biztosítjuk. Törvényben rögzítésre került a teljesítményértékelés motivációs alappal, de az illetmény plusz-mínusz 20%-os eltérítési lehetősége a

¹ „Ne vitatkozz azzal, ami világos, mint a nap” /Latin mondások, General Press Kiadó – 1996/

² Tudós: 1. Tudománnyal foglalkozó, tudományos érdeklődésű, mely tudományban jól képzett (személy). /A Magyar Nyelv Értelmező Szótára, Akadémiai kiadó – Bp. 1980. /

³ Id. Magyar Nyelv Értelmező Szótára, Akadémiai kiadó – Bp. 1980.

⁴ Krisztián Béla: A szervezeti feladatok-tudástranszfer összefüggései és a személy karrierlehetősége /Szakmai Szemle, KBH Tudományos Tanácsának Kiadványa, 2004. 3. szám, 134.o.

⁵ Finszter Géza: A rendészeti menedzsment, Rendvédelmi füzetek, RTF, 2004/2.

⁶ Mózes második könyve 18/21,22.

gyakorlatban jelenleg nem vagy alig alkalmazható, mert nem biztosított a költségvetési fedezet. A negatív eltérítés közvetlenül nem ösztönöz, sőt jogi problémákat is felvethet, mert a fegyelmezetlen, szolgálati mulasztást elkövetővel szemben nem lehet kivárni az éves teljesítményértékelést, hisz az elöljárót törvény kötelezi a késedelem nélküli eljárásra. Kérdés, milyen mértékben vehető figyelembe kétszer ugyanaz a cselekmény és milyen eredményeket hoznának a bíróságon megtámadott teljesítményértékelések. A költségvetésből való gazdálkodás szabályai is eltérő lehetőségeket biztosítanak - zömében negatív hatásúakat -, arra, hogy adaptáljuk az eredményes civil módszereket. (költségterítések, ingyen kávé, telefon...)

A vezető személye, mozgásteret meghatározó a menedzsmentben, ezért külön figyelmet érdemel, hogy milyen okok miatt került bele a szolgálati törvénybe, hogy a vezetői megbízás indoklás nélkül visszavonható. A korábbi szabályozás is lehetővé tette az indokolt változtatásokat, de minősítéshez kötötte, ami akár bíróságon is megtámadható. Melyik változat van összhangban a korszerű vezetélmélettel és mennyire van a jelenlegi gyakorlat összhangban a tudománnyal?

Egyáltalán nyitottak vagyunk-e a tudományos tanítások iránt, van-e képesség bennünk meghajolni a tudomány tekintélye előtt? Úgy gondolom a Rendészettudományi Társaság megalakítása és a Határrendész Tagozat mai létrejötte is hozzájárul olyan működőképes tudományos közösség aktív tevékenységéhez, melyben feltárássra kerülnek a rendvédelmi (rendészeti) terület rejtett törvényszerűségei, ellentmondásai, szervezett keretek között lehetőség nyílik a gondolkodás egy magasabb szintjének elérésére. „Bővebb értelemben vett társadalmi paradigma az, hogy rutinszerűen átdolgozzuk az információt, hogy megszüntessük a paradoxont; azaz kiiktatjuk „az ellentmondó, mégis összefüggésben lévő elemeket... melyek önmagukban logikusnak tűnnek, de együtt abszurdak és irracionálisak.” Amikor azonban megfogalmazzuk, hogy mi a paradoxon, maga a fogalomalkotás folyamata szolgálhat transzcendentális mechanizmusként – egy egészséges adag szervezeti disszonancián keresztül. Átalakító változást eredményezhet a disszonancia és az összemérhetetlenség. A paradoxon problémájának új keretet adhatunk szintézissel és dialektikus érveléssel vagy azzal, hogy elfogadjuk a paradoxont, mint a szervezet normális állapotát”⁸

A vezetőt a tényleges, gyakorlati, mondhatnám, hogy a napi eredmények érdeklik. Az önvédelmi helyzetbe kerülő rendőrt, határőrt nem a löelméleti kérdések foglalkoztatják, hanem a megszerzett tudás hatékony alkalmazása („lenni, tudni, tenni”). A tudományos eredmények nélkül azonban nem beszélhetnénk gyakorlati eredményekről. „A tudós közösségek jellege, a mindenkori tudományok módszerei, fölépítése, sőt tartalma sohasem független az adott korszak, kultúra tudásmegőrző és tudásközlő technikáitól, a kommunikáció technológiájának adott szintjétől.”⁹ A gyorsan változó (globalizálódó) világunkban a valóság (gyakorlat) természetének vizsgálata korlátlan termékenység lehetőségét biztosítja a tudománynak. „a tudomány a valóság valamely aspektusát tárja elénk, következőképp igazsága bármikor és gyakran váratlanul manifesztálódhat a jövőben. A tudós csakis ebben a meggyőződésében vethet föl problémákat, folytathat kutatásokat és tehet felfedezéseket;...Ez a hit egyszerre biztosítja a tudományos kutatás megalapozottságát és a tudományos originalitás szabadságát.”¹⁰ A tudományos eredmények gyakorlati alkalmazásának, átültetésének biztosítóka a stratégiai gondolkodás. „A stratégiai megközelítés lényege: a jövő tükrében szemlélni mindennapi tevékenységünket.”¹¹ A szervezet, az egyén erősségének és gyenge pontjainak megállapításában nagy szerepe van a személyek – vezetők és beosztottak – kompetenciájának.

Véleményem szerint is fontos kérdés a kompetencia. A vezető kompetenciáját a feltételek (a létszám, munkaidő stb..) alapvetően meghatározzák. Tehát csak azzal tud gazdálkodni, amilye van. Ha ki tudjuk mutatni, hogy 4% területet kellene igazán ellenőrizni, ott a többi területről elvont erő lehet hogy ideig- óráig segít, de egy dialektikus mozgásról van szó, és ha a jogsértések okait nem tudjuk hatékonyan kezelni, akkor ez a 4% más dimenzióban újra jelentkezik. Konkrét példát mondok: Szerbiából a kínaiakat már Horvátország, Szlovénián keresztül csempészték Bécsbe, mert a magyar határőrség erő kifejtése elérte azt a hatékonyságot, hogy kockázatosabbnak tartották a rövidebb utat, mint a hosszabbat. Ettől még nem szűnt meg az embercsempészés. A reagáló képessége a rendészeti szerveknek bizonyos területeken hatékonyabbá tehető, különösebb plusz erő ráfordítás nélkül is, de ez még nem oldja meg az alapproblémákat. A kormányprogramnak az a része dicsérendő, hogy: társadalmi jelenséget, társadalmi méretű programokkal és eszközökkel lehet kezelni. Ha olyan szerepeket vállalunk fel, vagy egy szervezetre olyan szerepeket akarnak rákényszeríteni, amire alapvetően nem lehet képes, akkor jönnek a látszat megoldások és részleges eredmények mellett a problémák lényege nem szűnik meg. Egy ideig vissza lehet szorítani a bűnözést átcsoportosított erőösszpontosítással, de új helyen, ahonnan az erőket elvontuk természeténél fogva felbukkan. Az a legjobb, ha nem a mi területünkön. Amikor az egyén kompetenciájáról beszélünk, óhatatlanul a szervezet teljesítőképességét is figyelembe kell venni. A különböző

⁷ 2004. október 29. Pécs Határőr Igazgatóság

⁸ Christopher R. Paparone, A katonai vezetés újrágondolása (Nábrádi Nóra fordítása, Szakmai Szemle KBH Tudományos Tanácsának kiadványa, 2004. 3. szám

⁹ Nyíri Kristóf, Nyitott tudomány, nyitott oktatás (<http://nyitottegyetem.phil-inst.hu>)

¹⁰ Forrás: <http://www.kfki.hu/chemonet/polanyi/9812/fejlodes.html>

¹¹ Marosán György, Stratégiai menedzsment (Műszaki Könyvkiadó, Bp. –2001)

kutatások eredményei alátámasztják, hogy a rendészet, rendvédelem területén vannak és hatnak a törvényszerűségek szervezeteinkre és azok tagjaira. Indokoltnak, szükségesnek tartom, hogy beszéljünk rendésztudományról, de hibának tartom, hogy már az indulásnál egyesek leszűkítik, és több előadásban is, rendőrtudományként aposztrofálják a rendésztudományt, ami egy rész terület az én felfogásom szerint. Egyes részterületek törvényszerűségei nem általános érvényűek, a gyakorlatnak nem adnak olyan használható muníciót, amelyet mi elvárnánk a tudománytól. A tudománynak általános érvényű jövőképet kell megalapozni, a stratégiai döntésekhez kell alapokat biztosítani és természetesen a mindennapi tevékenység eredményességét kell hatékonyan segíteni. Nem szükséges, hogy a városi kapitánynak, kirendeltség vezetőnek tudományos fokozata legyen, de a szervezetnek tudományosan megalapozott jövőképpel kell rendelkeznie. Ugyanakkor a járőr, az útlevélező is hozzá járulhat a fejlődéshez bizonyos rész kérdésben, olyan megfigyeléssel, olyan adattal, tapasztalattal amit a tudomány színvonalára lehet emelni. Ezért nagy hiba lenne, ha az egész rendőrséget vagy határőrséget, a szerveket akarnánk tudományos szintre emelni, csak azért, mert ez jól hangzik. Ezekben a szervezetekben, a parancsuralommal működő rendszerekben sok mindent meglehet tenni, de sok energiát pocsékolnánk s nem jönne az arányos eredmény. Én azt szorgalmazom igazodjunk a tudomány fogalmi köréhez és legyünk tekintettel arra, hogy az általánosnak összhangban kell lennie a részekkel. Fontosnak tartom, hogy a jövőről szóló, rendvédelmi (rendészeti) tudományos gondolkodásnak része legyen az Európai Unió, és az Európai Unió rendészeti tevékenységgel szembeni elvárásait is vegyük figyelembe.



A HATÁRŐRSÉGI STRATÉGIA – JÖVŐTERVEZÉS
(A témához kötődő kutatás eddigi tapasztalatainak vázlatos áttekintése)

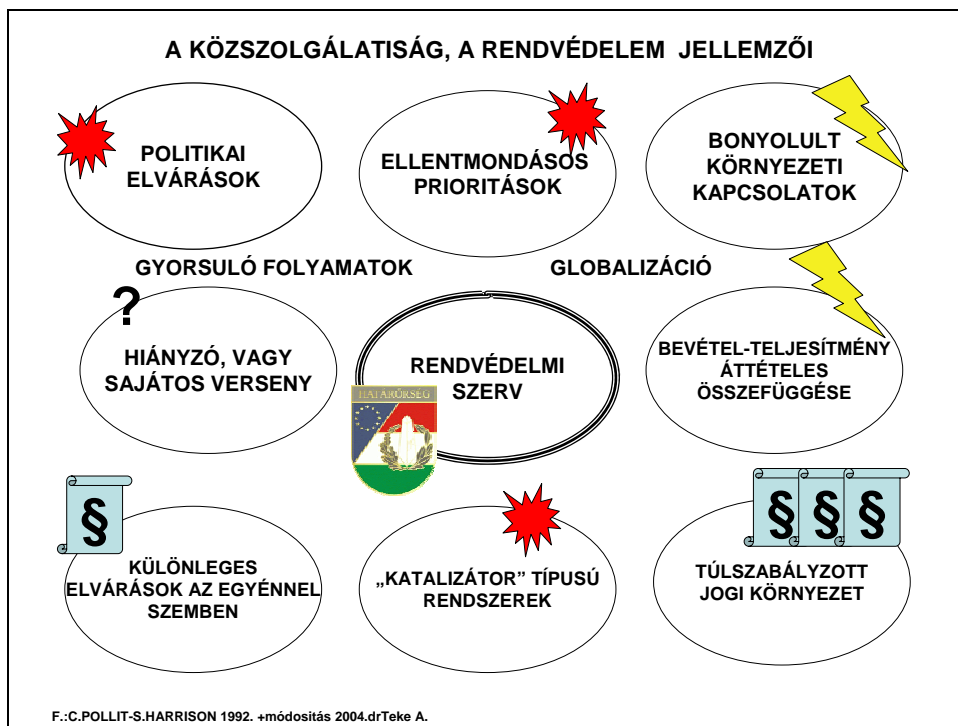
„Nil admirari”

/Horatius/

A XXI. század a globalizációról, az érdekvényesítésről, a folyamatok felgyorsulásáról, az elvárásoknak való teljeskörű megfelelési igény teljesítéséről szól.

Ami mérhető, összehasonlítható, elsajátítható, lemásolható vagy bármi módon adaptálható, az nagy valószínűséggel a globalizáció kompatibilis elemévé válik.

A rendvédelmi szervezet sem kerülték el a változások. A korábbi viszonylagos zártság, védettség megszűnt, a versenyhelyzet az az általános környezeti keret, ahol az elvárási oldal érték - érdek elvárásainak minél gyorsabb, gazdaságosabb, hatékonyabb és minél komplexebb kielégítése lesz (már most) az értékteremtő tényező. (1.sz.ábra)



1. sz. ábra

A rendvédelmi szervek által előállított „termék” a biztonság. A közelmúlt eseményei kapcsán a biztonság rendkívüli módon felértékelődött, hatalmas profitot hozó üzletté vált és a hatalmi tényező igazolásaként is megjelenik.

A biztonság többek között hatalmi erőkoncentráció – integráció útján még hatásosabbá tehető.

A biztonsági igények, elvárások mellett az is általános tendencia, hogy szinte minden ország törekszik az állam fenntartási költségeinek lefaragására, az intézményrendszer karcsúsítására, olcsóbbá tételére. A két folyamat együtt, egymás mellett és ellen jelentkezik, s a megoldás kényszere elkerülhetetlen módon a rendvédelmi szervezetet is terheli.

Ehhez társul még a nemzeti elvárások mellett a közösségi (EU, schengeni, NATO és egyéb szövetségi) igények kielégítése is.

Az alulfinanszírozottság, az „elvárásprés” erősödése, a források szűkössége, a kialakult versenyhelyzet sokféle útkeresést motivált, mindennek előtt a hosszútávú tervezés szükségességének felismerését.

A Határország is ebben a makro- és mikro környezetben kénytelen mozogni és keresni a jövőbeni boldogulás útjait.

A mai tervezési szemlélet a hosszútávú előrelátást helyezi előtérbe és középpontjában a kooperációra és koordinációra épülő adaptív fejlesztési stratégia áll. A közös (vagy időlegesen annak tekintett) tevékenység alapja az időhatárokhoz és érdekekhez igazított stratégiai partnerség lett, amely lehetővé teszi az egyidejű verseny és kooperáció rugalmas, racionális, kölcsönös előnyöket biztosító, vagy a hátrányokat kiküszöbölő, csökkentő megvalósítását.

A stratégiaalkotás (tervezés) során már nem annyira a potenciális fizikai, piaci, hatalmi fölény, mint inkább az információ – amely önmagában is potenciális erőforrás – feletti rendelkezés szab(hat)ja meg az erőegyensúlyok kialakulását.

A sajátos helyzet áll(t) elő azzal, hogy a jobb stratégia elismerése, felismerése, a hozzávaló csatlakozás – akár időlegesen is – versenyelőnyt jelenthet. Nem szabad számításon kívül hagyni, hogy a stratégiaalkotás nem nélkülözheti a stabilitást, kiszámíthatóságot, s csak az egységes, következetes fellépés tekinthető stratégiai tényezőnek.

Napjainkban a nagyszámú és folyamatosan gyarapodó stratégiatervezési iskola, a hozzájuk kötődő széleskörű szakirodalom ellenére sincs egyetemes, átfogó, nemzetközileg vagy tudományosan, általánosan elismert, minden helyzetre egyenértékűen alkalmazható stratégia-meghatározás, értelmezés.

Ez igaz a rendvédelemre, így a határrendészeti tevékenységre is.

Az elfogadás általános alapja az, hogy a stratégiaalkotó saját rendszerén belül mit tekint stratégiának, azt hogy és mire terjeszti ki, illetve a kapcsolódás mikro- és makrokörnyezeti szinten megvalósul –e.

Ha általános értelemben vizsgáljuk meg a stratégiákat, akkor közös ismérvként a „miért”, „mi ellenében”, „mikor” és „mi áron” kérdésekre kell a választ keresni. Ha mind a négy kérdésre kielégítő választ kapunk, s az egész tervezés egy folyamatra épül, akkor a stratégiai megközelítés az időintervallum és fajsúly függvényében összességében relevánsnak tekinthető.

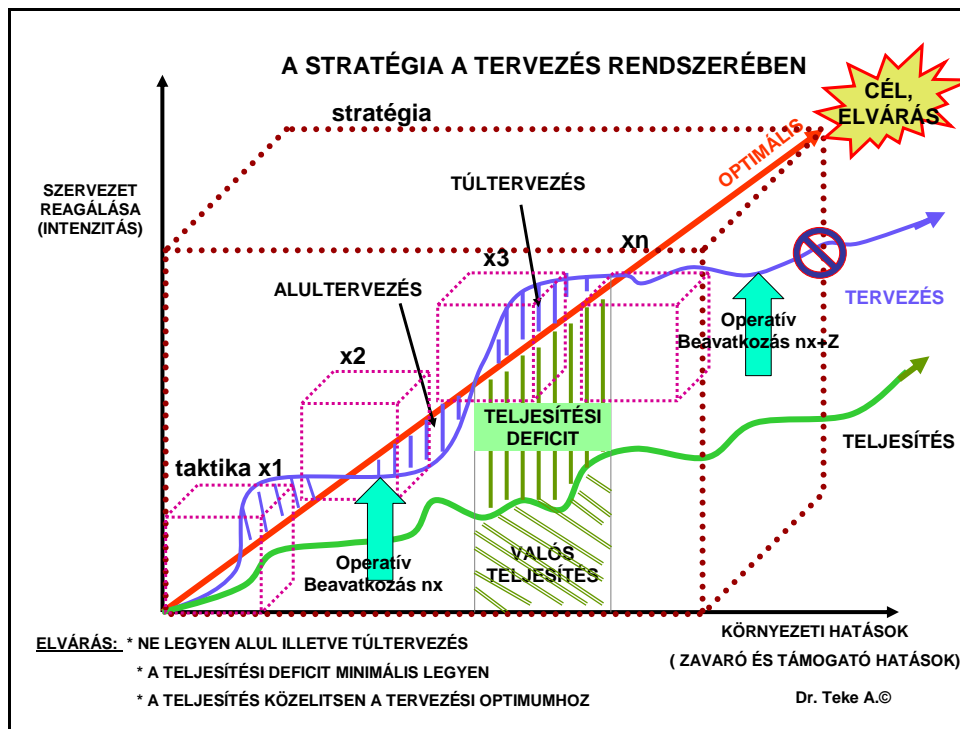
A stratégia önmagában ritkán „jelenik meg”, általában részstratégiák integrációját testesíti meg. De a jelenség mögött az is ott van, hogy az alapstratégiából funkcionális, rész, segéd(?)stratégiák is származtathatók.

A stratégiai tervezés alapját sok tényező képezheti: cél, feladat, érték, küldetés, képesség stb.. Ennek megfelelően csoportosíthatjuk a tervezési orientációt is. Az érték – érdek, veszély / fenyegetés – védekezés / megelőzés, a módszer – eszköz mind a képesség fontosságát húzza alá.

Általánosnak tekinthető az a megállapítás is, hogy nem létezik befejezett, végleges stratégia. (Ez egyértelműen a folyamatok gyors és radikális változásaival hozható összefüggésbe.)

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 stratégiai tervezés rendszert képez, amely a stratégiai – taktikai és operatív szintekkel írható le. A taktikai szintet sok szakíró projektszintként is megjelöli. Ha tervezési folyamatot egy nagyrendszerként értelmezzük, akkor annak külső határait a stratégia adja meg, tartópillérei a célokhoz igazodó taktikai tervek(projektek), amelyeket a napi tevékenységhez kötött operatív beavatkozások tartanak naprakészen (2.sz.ábra).



2. sz. ábra

A tudományos megközelítés kapcsán nem mehetünk el a stratégiatípusok rendszerezése mellett. A tipizálás terén is erősen heterogén a helyzet, az alábbiakban egy, a rendvédelmi sajátosságoknak is megfelelő (arra is alkalmazható) változatot javasolok.

A stratégiák nem azonos természetűek! A felismerés megalapozottságától függően akár a tudatos visszavonulás is szóba jöhet, de előfordul a dominanciára való törekvés, vagy az adaptív alkalmazkodás is (3.sz. ábra).

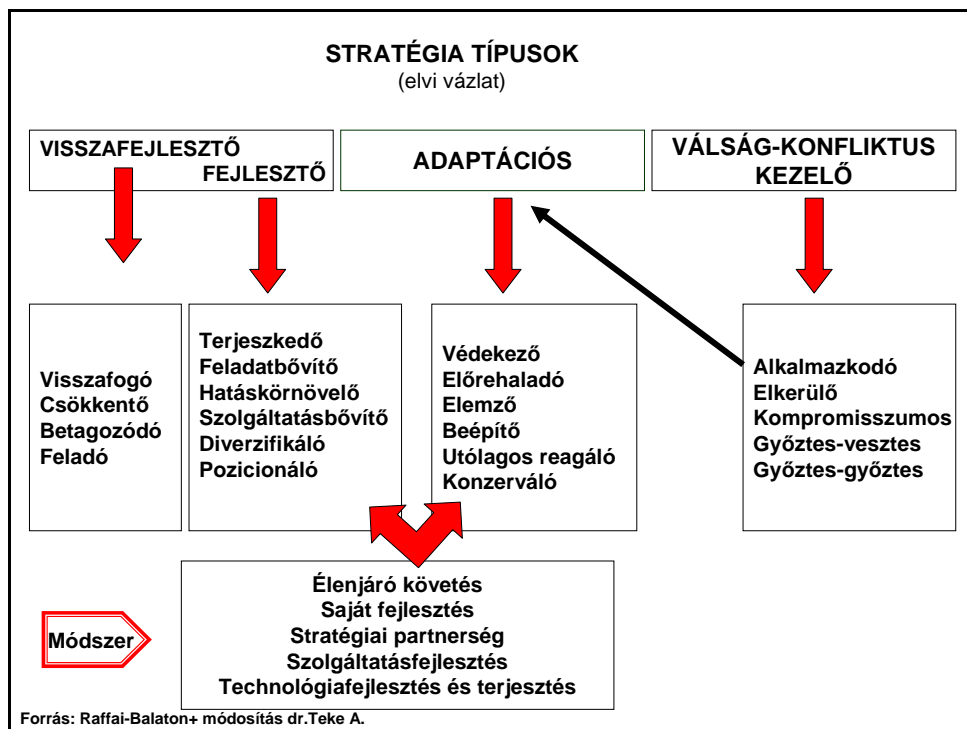
Ezek után nézzünk szét a hazai „stratégia-piacon”, illetve a Határőrségnél.

„Végy egy viszonylag friss, részletes helyzetértékelést, adj hozzá jövőképpel dúsított, küldetéssel körített hosszútávú prognózist, egyenletesen elosztva adagold hozzá a célokat, keverd bele a cselekvési sávokat, tedd mellé a megvalósítási forrásokat, s tálald ízlésesen.”

A fenti „recept” a klasszikus módszert mutatja be, de természetesen ezen kívül számtalan eljárás létezik, s a stratégiaalkotás is a piaci szolgáltatások körébe került.

Az euro-atlani integráció során gombamód megszorodtak a stratégiák. Lassan már követni is nehéz lesz, mi mindenre készültek, készülnek stratégiák, stratégiai koncepciók, stratégiai tervek stb.

Felmerülhet a kérdés, hogy kényszerhelyzetről van –e szó, akkor, amikor a Határőrségi stratégiai tervezésről beszélünk? Meglátásom szerint igen, még hozzá egy alapos elemző-értékelő munkán alapuló, tudatos felismerésre épített, rendszerszemléletű tevékenységi kényszerről van szó.



3. sz. ábra

A Határőrség helyzete eddig is „alakult magától”, s szkeptikusan fogalmazva ez így mehetne tovább is, hiszen Határőrségre minden bizonnyal szükség lesz mindig, amíg lesznek határok. Ide kívánczok, hogy a rendszerváltozás óta a szervezetet racionalizálás, vagy éppen partikuláris érdekek miatt próbálták többször is integrálni más szervezetbe (vulgárisan: beolvasztani, átszervezni), esetleg egyidejűleg többbe is, s a közeli közelmúltig a rendőrségi – határőrségi integráció reális lehetőség, a határőrök megfogalmazása szerint „veszély” volt. (Az viszont mindenképpen reális prognózisnak tekinthető, hogy 12-15 éven belül az integrált rendvédelmi modell lesz a meghatározó formáció, melyen belül az integráció szervezeti mértéke heterogén lehet a funkcionalitásból, vagy éppen az ország hagyományaiból, illetve a költségvetés lehetőségeiből kiindulva.)

A stratégiaalkotás nem fogható fel egyszerűen „önmentő” folyamatként, hanem nagyon is tudatos, esetlegesen a válság vagy konfliktusmenedzselést, fejlesztési törekvéseket is magába foglaló jövőalakításról van szó. Ahhoz, hogy reálisan lássuk, mit is jelent a jövő, komplex elemzésekre van szükség. Az EU csatlakozás kapcsán megoldódni látszik az a kérdés, hogy mely országok csatlakoznak a közösséghez, így látható lesz a leendő külső és belső határok alakulása. Most közel azonos ez az arány, ami azt a kérdést veti fel, hogy egy későbbi EU bővítéskor a csökkenő külső határszakasz esetén milyen létjogosultsága lehet egy, a jelenlegi állapotot tükröző szervezetnek, vagy egyáltalán egy önálló Határőrségnek? Nem beszélve arról, hogy 8-10 év múlva optimista megközelítéssel lehet, hogy csak az ukrán-magyar határszakasz minősül schengeni külső határnak. A tét nagy: egy szervezet sorsáról is szó lehet. A stratégiai megközelítésnél azonban célszerű az érzelmi töltés helyett értelmi alapon gondolkodni. Ennek a gondolkodásnak a lényege a komplex biztonságban keresendő. Mindennemű változás a jogellenes cselekményekben „érdekelt” rétegek számára új lehetőségeket jelent, tehát a változásmenedzselést az (jog)érdekvédelem érdekében lehetőleg a legkisebb biztonsági deficit kockázatával kell megvalósítani. A biztonság nem állami monopólium és nem is egy hatalmi szerv terméke, hanem kollektív, mondhatni tudatos vagy ösztönös kooperáció eredménye. Ismerve a rendvédelmi szervek költségvetési helyzetét, a krónikus alulfinanszírozottság hatásai sokáig jelen lesznek, így ismételten a kooperáció lehet az az eszköz, ami biztosítja az elvárások teljesítését.

Megítélésem szerint ezen az úton célszerű a hazai rendvédelmi szervek vonatkozásában is haladni. (Ennek a gondolatmenetnek a továbbvitelét a stratégiai célok körvonalazásánál célszerű elvégezni.) Nem véletlen tehát, ha a Határőrség stratégiai megközelítést alkalmaz a fentiekben.

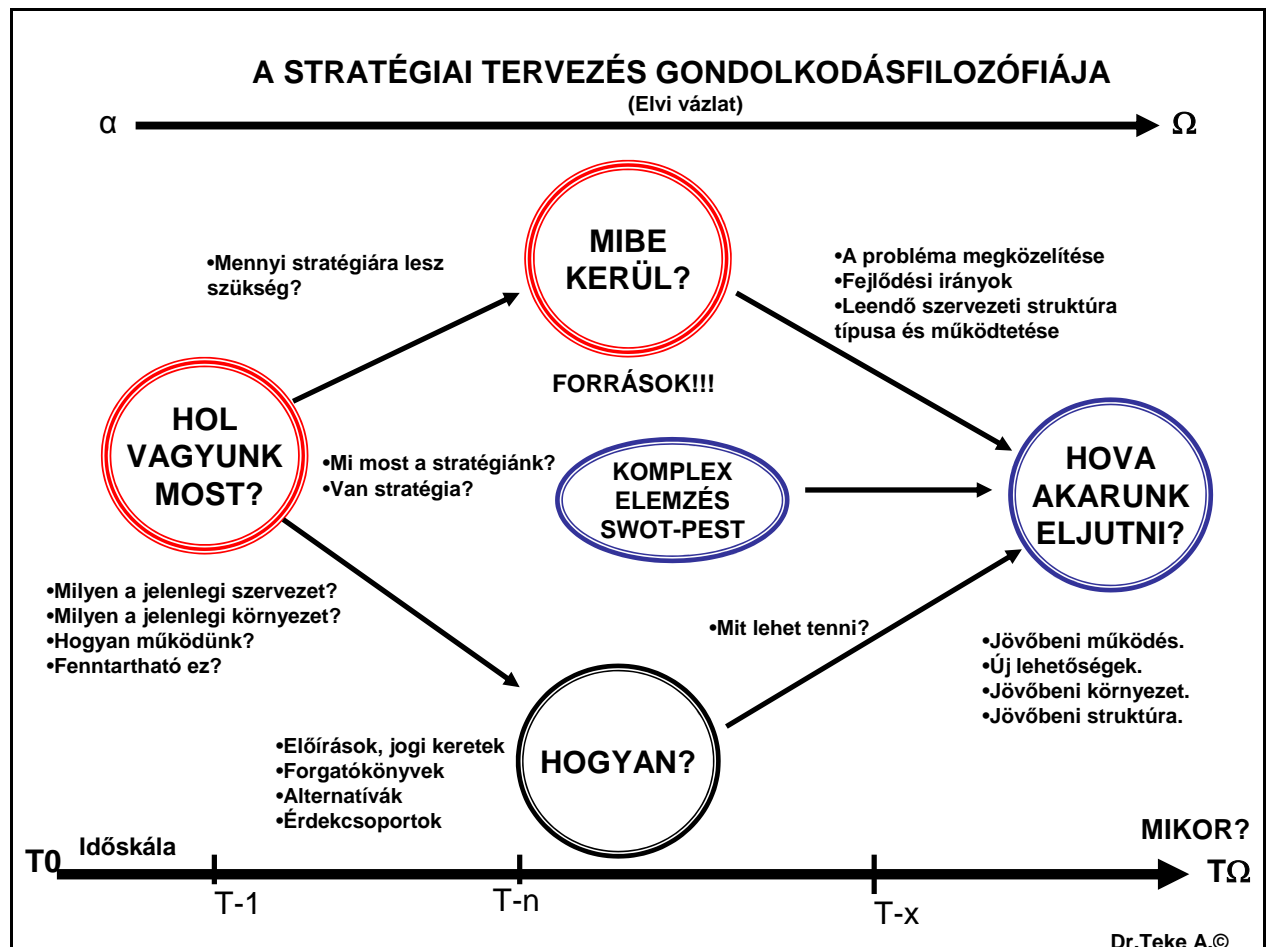
Az EU stratégiai lényege: stabil, a világban egyértelmű helyet elfoglaló Európa, amely effektív külpolitikai tényező, vezető szerepet kíván a globális világgazdaságban, a béke, demokrácia és emberi jogok maximális érvényesítésében betölteni. Ennek érdekében célul tűzte ki: az intézményrendszer megújítását, modernizációs politikára épülő dinamikus gazdaságfejlesztést, az életminőség javítását.

Prioritást élvez a bővítés és a biztonság garantálása.

A Határőrség stratégiájában a fentiek visszatükröződnek, illetve azzal kompatibilisek. Mindazonáltal veszélyes lehet azon direkt megközelítés, amely az EU-koncepciók másolását tűzi ki célul, mert a stratégiai elgondolásoknak bár igazodniuk kell a közösségi célokhoz, a megvalósítást komplex módon kell kezelni. Széleskörű elemzésekre alapozva, koordinációra és lehetőség szerint kooperatív megoldásokra célszerű törekedni. A stratégia megvalósítása feltételekhez kötött, és ismerve a magyar rendvédelmi szervek krónikus és elhúzódó alulfinanszírozottságát, ésszerű megoldás a konszenzusos érdekezésség demonstrálása, illetve a céltudatos prioritásképzés lehet.

Az sem mellékes, hogy mit értünk stratégia alatt? Nem véletlen, hogy ezt a kérdést így fogalmazom meg: az a tapasztalat, hogy a felelős vezetők megítélése és hozzáállása nem egységes ebben a kérdésben. Elcsépeltté vált a stratégiai jelző alkalmazása is, nem beszélve arról, hogy az operatív, a taktikai és stratégiai kategóriák alkalmazása nem mindig következetes. Ma már elengedhetetlen, hogy egy középvezető, illetve felső szintű vezető ismerje a stratégiai tervezés lényegét, és ebben a saját helyét és szerepét, feladatait. (4.sz. ábra)

A határőrségi stratégia azt az utat vázolja fel, amelyet a szervezet a céljai elérése érdekében követ, a szervezet környezetében észlelt fenyegetések és lehetőségek (elvárások!) figyelembevételével, a szervezet rendelkezésére álló erőforrások és kapacitások számbavételével. A határőrségi stratégia a szervezetnek a versenyhez való viszonyulását is tükrözi.



4.sz ábra

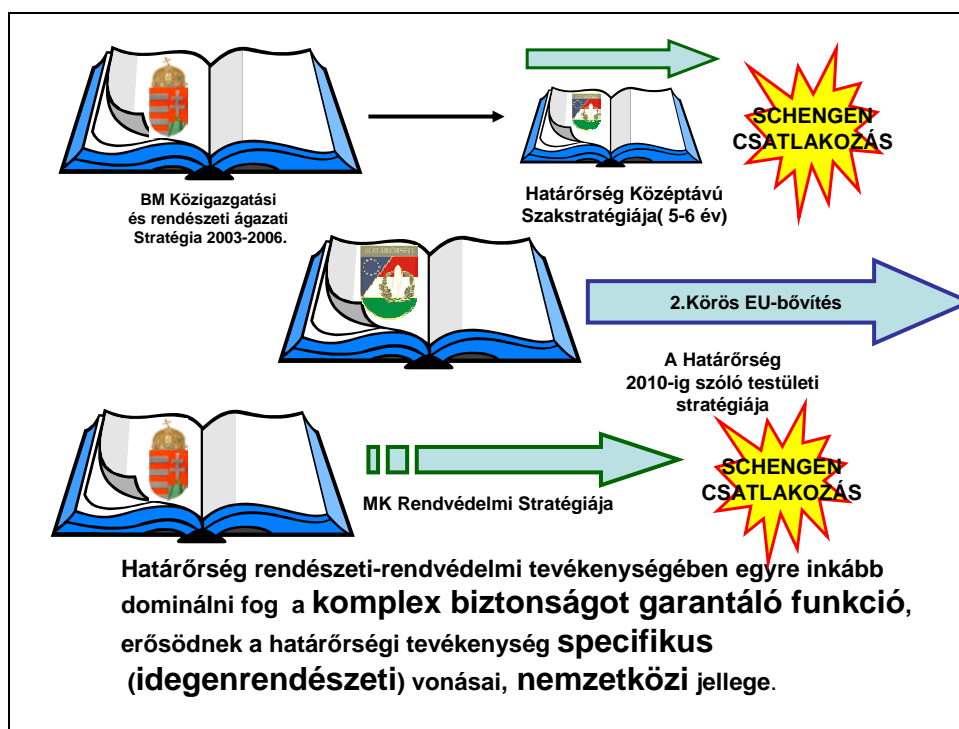
Ez egy logikusan kapcsolódó döntéssorozatot feltételez és a honnan – hová kérdésre ad választ. A Határőrség esetében látszólag könnyű a helyzet, mert ismert, hogy hol tart a szervezet és az, hogy hova akar eljutni. De valójában a „hol tart”-ra mi alapján lehet megtalálni a választ? A „hova tart” mit takar? Ezek nem költői vagy filozófiai kérdések.

A határőrségi stratégia kidolgozása nem sorolható kategorikusan egyik iskolához sem: tudatosan kialakított stratégia; jövőkép-orientált stratégiaalkotási folyamat, amely magán hordozza a formalizált stratégiai tervezés elemeit; kellően rugalmas a változások kezelésére.

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

Mint már említettem, sokféle stratégia létezik. Elkészült a BM 2003-2006-ra szóló közigazgatási és rendészeti ágazati stratégiája (2003. BK Különszám), melynek részét képezi a középtávú határőrségi szakstratégia, amely „nem áll meg” 2006-nál, hanem a teljesjogú schengeni csatlakozást tekinti célállapotnak, a 3/2004 (BK.2.) BM utasítás 4. pontja alapján elkészült a Határőrség 2010-ig szóló testületi stratégiája, amely „renitens módon” ezen túlnyúlóan foglalkozik a második körös EU-bővítés következményeivel is.(5.sz.ábra)

S ahogy a stratégiahierarchia elveit követve kezdeni kellett volna a 2073/2004. (IV.15.) Kormányhatározattal elfogadott Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiája az alap.



5.sz. ábra

Már itt is látható az időbeni eltolódás. Minél több stratégia készül, annál nagyobb szükség lesz a rendezőelvek érvényesítésére, az utólagos korrekciókra.

A „bőség zavara” mellett fel kell hívni a figyelmet egy tudományos elemzésre is érdemes jelenségre. Az euro-atlani csatlakozás kapcsán a nemcsak a mindenkori, pillanatnyi állapot ismerete volt fontos, hanem a jövőbeni elképzelések, a távlati tervek, a folyamatok alakulása is. Erre hosszútávú, stratégiai elgondolások, koncepciók, tervek az igazán alkalmasak. A biztató jelen mellé egy népszerű stratégia tetszetős eszköznek bizonyulhat, amire még támogatást is lehet szerezni. Ebből adódik az a praktikus felismerés, hogy egy tervvel meg lehet oldani egy problémát. És elindul(hat) a láncreakció, azaz a problémamegoldás útja a tervezés!?! Ez elvezethet oda, hogy magát a tervezést is tervezni kell az ellentmondások megelőzése érdekében. Kérdés az, mikor kerül(het) sor a konkrét számonkérésre, amikor felmerül a tervezés, tervező felelőssége?

A felelősség mellé kívánkozik a tervezett célok „forrás lefedettségé”.

A már említett krónikus alulfinanszírozottság a fejlesztés és működés paradoxonját eredményezi. A fejlesztésre van forrás, a működtetésre nincs, az amortizációs cserét ki lehet időlegesen váltani fejlesztéssel, azonban a magasabb minőség fenntartása nem tervezhető.

A stratégiáknak tehát fontos kelléke kell, hogy legyen a forrás.

A források előteremtése külön stratégiákra érdemes, tehát a stratégiai tervezés csak komplex folyamatként fogható fel. 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.

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 „egy 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 címben szerepel a jövőtervezés. A gondolatjeles megoldás kissé tehányos stratégiai – jövőtervezés, vagy stratégiai tervezés és jövőtervezés.

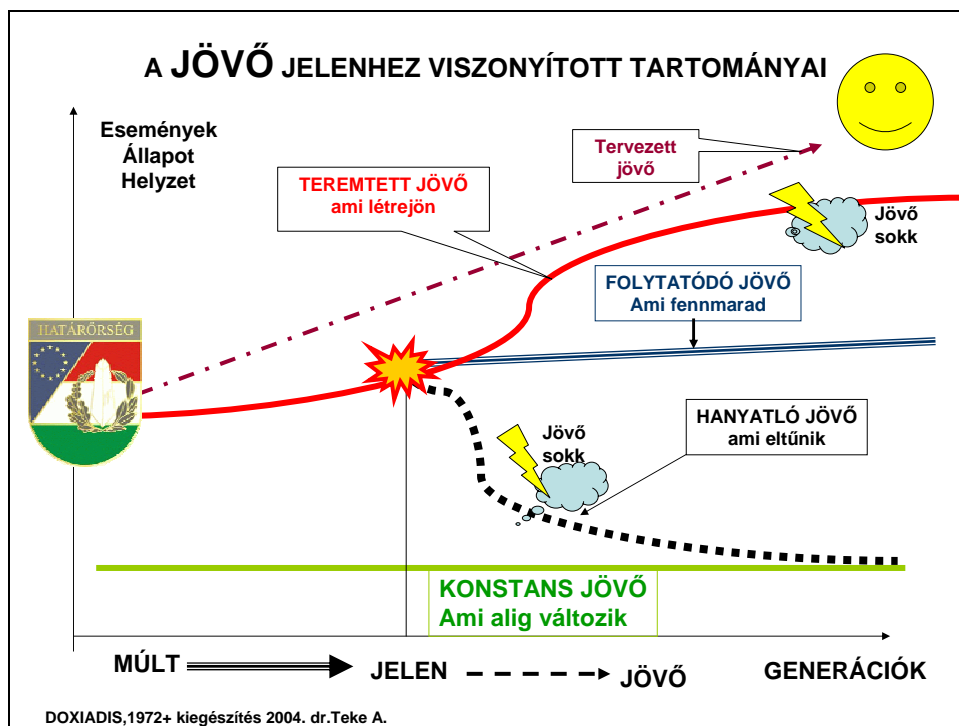
A válasz: mindkettő. A jövő elképzelhetetlen egy jó stratégia nélkül és stratégiának sincs értelme jövőkép nélkül. A jövőtervezésnek a rendvédelmi szerveknél nem csak akkor van tere, ha a túlélés, valamilyen szervezeti működés kapcsán befolyásoló veszély kérdése merül fel, hanem ezt természetes folyamatként kellene felfogni. (Ez sokszor személyhez is köthető.)

A legtöbbször a kérdés így fogalmazódik meg: mi lesz velünk?

Ha várunk az eredményre, akkor a fatalista megközelítés megadja a választ, de ez egyértelmű kiszolgáltatottságot jelent.

Jövő sokféle létezik (6.sz.ábra). A szervezet tervez és ehhez viszonyít. Emellett azonban létezik egy konstans jövő, ami lényegében az állandóságot képviseli, s minél nagyobb ez a jövőtartomány, annál biztosabb a tervezés. Mivel minden tervező szeretné befolyásolni a saját jövőjének alakulását, tesz is azért, ami a teremtett jövőt hozza létre. S természetesen nem szabad elszakadni a valós dolgoktól, azaz a folytatódó jövőtől sem, amelynek nyilvánvalóan szereplői kívánunk lenni. Ez azonban nem minden esetben van így, tehát számolni kell egyfajta hanyatló jövővel is, ami eltűnik, elmúlik. Az a szerencsés eset, ha mindez tervezhető, előre látható (pl. a sorállomány kivonása a Határőrségtől).

A jövőtervezés marketing megközelítéssel a piacon maradást jelenti. A piac befogadóképessége azonban véges, s csak az tud nyereségre szert tenni, aki megfelelő „terméket” tud olcsón, meghatározó nagyságban, vagy drágán de egyedi minőségben előállítani. A Határőrség, mint rendvédelmi szerv sajnos termékvtási korlátokkal találja szembe magát, mivel feladatrendszerét jogszabályok rögzítik. A termékmódosítás tehát csak akkor jöhet létre, ha a piaci szabályok módosulnak, vagy a helyzet lehetővé teszi, vagy kikényszeríti a változtatást. Nem beszélve a piac telítettségéről, a piaconmaradásért is kiélezett verseny folyik. A piac szereplői között mindig van egy nagy, aki a piac nagyobb részét uralja. Mellette 2-3 mellékszereplő van rendszerint, akik közül egy, ha terjeszkedni akar, akkor ezt csak a „nagy” rovására tehetné meg, aki viszont ezt nem tűri el.



6.sz. ábra

A „nagy” tisztában van azzal, hogy a piac minden szegmensében nem lehet egyeduralkodó, ezért, hogy más konkurenseket kizárjon rendszerint megegyezik a legerősebb mellékszereplővel és bizonyos területeket „megnem támadási szerződés” fejében átenged. Ez a terjeszkedőnek hasznos, mert a többi mellékszereplő által uralt piacrészen összesen nincs akkora, mint ami számíthat valamit, ráadásul több frontos harcot kellene vívnia. A „nagy” szövetségeseiként hatalmi pozíciója is javul. A következő lépés pedig a mindenkori helyzet és lehetőségek függvénye csupán.

A jövőtervezés azonban több, mint a fenti stratégiai megközelítésű gondolatjáték. A stratégiák mögött emberek vannak, akiknek szüksége van egy jövőképre, amire saját boldogulásukat alapozhatják.

Az érdek-környezetet tehát pontosan ismerni kell ahhoz, hogy az ellentmondások kiküszöbölhetőek legyenek.

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.

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 is.

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.

A terjedelmi korlátok miatt eltekintettem a határőrségi stratégia(ák) ismertetésétől, egyéb kérdésektől, az eddigi folyamatok áttekintésétől.

Üdvözölve a Magyar Rendészet Tudományi Társaság Határrendészeti Tagozat megalakulását a fenti rövid összegzéssel szeretnék tisztelegni az új tudományos formáció előtt, remélve, hogy a rendészet – rendvédelem területén a Tagozat is hozzájárul a tudásmenedzsment általánossá válásához, a tudományos – stratégiai gondolkodás elterjesztéséhez.

Köszönöm megtisztelő figyelmüket!

Lektorálta:

S A M U I S T V Á N

határőr vezérőrnagy

határőrségi főtanácsos

Rendészeti Főigazgató

Határőrség Tudományos Tanács Elnöke



BENDES GYÖZŐ
DANKOWSKI ANDZEJ
A BUDAPESTI HATÁRŐR IGAZGATÓSÁG CSATLAKOZÁSA
AZ EURÓPAI HATÁR INFORMÁCIÓS HÁLÓZATHOZ ÉS
A LÉGI HATÁROK KÖZPONTJÁNAK MUNKÁJÁHOZ

I. Bevezetés

Becslések szerint napjainkban kb. 150 millió ember próbál a jobb megélhetés reményében a fejlettebb nyugati országokba, így az Európai Unióba illegálisan bejutni, letelepedni. Társadalmi, gazdasági és biztonsági szempontból elengedhetetlen, hogy a bevándorlás szigorúan ellenőrzött körülmények között történhessen, ezért fontos, hogy a migráció szempontjából veszélyeztetett országok határőrizeti és idegenrendészeti hatóságai minél pontosabb, naprakész adatokkal rendelkezzenek a legújabb tendenciákról, veszélyekről. Az illegális migráció több olyan bűncselekményhez kapcsolódik, ami már sokkal veszélyesebb valamennyi államra nézve, hiszen szervezett bűnözést feltételez. Ilyen bűncselekmény mindenképp az embercsempészség, illetve az úti okmányok tekintetében elkövetett közokiratok (*útlevelek, vízumok, tartózkodási engedélyek*) hamisítása. A szervezett bűnözésnek ez a formája a fegyverkereskedelem és a kábítószer-kereskedelem után a harmadik legjövődelmezőbb tevékenység.

A repülőterek biztonsága az Amerikai Egyesült Államokat ért terrortámadások miatt kiemelt jelentőségű követelmény lett és ennek teljesítése egyre szorosabb nemzetközi összefogást, együttműködést igényel az egyes nemzetközi repülőterek hatóságai között. Napjainkban a terrorizmus is nemzetközi jellegűvé vált és szorosan kapcsolódik egyéb szervezett bűnözési formákhoz. Indokolt az illegális migráció (*ideértve a kapcsolódó bűncselekményeket*) és a repülőterek biztonságának kérdését egyben kezelni.

Mindezek ellen több nemzetközi egyezmény született, ám szükség van további erőfeszítésekre, illetve a küzdelem célirányosabbá tételére, alkalmazkodni a speciális körülményekhez.

A nemzetközi repülőterek, illetve a légi közlekedés önmagában is kiemelt felelősséget igénylő területek, rendkívül nagy odafigyelést és több ellenőrzést magában foglaló rendszer működtetését követelik meg. Az ellenőrzési rendszert kijátszó személyek nem csupán migránsok, hanem magatartásukkal a légi közlekedés biztonságát is veszélyeztethetik. A szervezett bűnözés megjelenése is hatványozott veszélyforrást jelent. Ez az egyik oka annak, hogy a repülőterekhez kapcsolódó valamennyi megjelenési formája ellen rendkívül gyorsan és hatékonyan kell fellépni. A másik ok, ami miatt a fellépésnek nagyon pontosnak és határozottnak kell lenni, az az elkövetés sajátos módszere. A légi közlekedéshez kapcsolódóan nem a tömeges migráció, hanem az egyéni vagy kiscsoportos migránsok megjelenése a jellemző, akik hamis úti okmányokkal, gyakran a teljes ellenőrzést kikerülve jutottak fel, vagy kísérelnek feljutni a repülőgép fedélzetére.

Az okmányhamisítások és az embercsempész szervezett bűnözői hálózatok felderítése egyre nehezebb feladat, hiszen a módszerek egyre kifinomultabbak, egyre magasabb színvonalú technikai háttér és útiokmány ismeret szükséges a hamisítások felismeréséhez. A nemzetközi repülőtereket érintő illegális migráció fő veszélye és hatékonyságának a kulcsa elsősorban a légi közlekedés gyorsaságában rejlik. Egy-egy újfajta, nehezen felfedhető, a repülőterek határrendészeti szervei előtt ismeretlen okmányhamisítási technikával, vagy embercsempész módszerrel szinte egyszerre, rövid időn belül lehet Európa több pontján is megjeleni és sajnos ebből eredően esetenként az ellenőrzéseket sikeresen kijátszani. Ezzel a jelenséggel az elmúlt évek során szervezett EU-s repülőtéri közös akciók során (*pl: High Impact Operation¹², RIO I-II¹³*.) több esetben is szembesülhettünk, illetve ezek eredményei az Unió tisztségviselőinek a figyelmét is felkeltették. A lefolytatott közös akciók tapasztalatait kiértékelve felismerték a nemzetközi repülőterek közötti folyamatos kapcsolattartás, a mindenre kiterjedő információcsere fontosságát. Felmerült az igény egy szakmai fórumra, egy információgyűjtő, elosztó és értékelő központra, ahol a repülőterek határrendészeti hatóságai, megoszthatják tapasztalataikat, problémáikat és a központ által szervezett szakmai programok, projektek eredményeként, egységesebben, szervezettebben és hatékonyabban lehet fellépni a kedvezőtlen folyamatok ellen. Felmerült továbbá az igény egy olyan kommunikációs csatorna létrehozására, amin keresztül az EU nemzetközi repülőterei késedelem nélkül figyelmeztethetik egymást a legújabb illegális migrációs tendenciákra, okmányhamisítási technikákra, problémás ügyek esetén közvetlenül konzultálhatnak az érintett repülőterekkel, kérhetnek segítséget más uniós országok társszerveitől. Ez által a gyorsulhat a reagáló képesség, a kedvezőtlen folyamatok már a kezdetek során kiszűrhetőek.

¹² High Impact Operation (Nagy Hatású Művelet) 2001.

¹³ Risk Immigration Operation I-II – Migrációs Kockázati Művelet 2002.

II. Előzmények

Az Európa Tanács 1999. október 15-16-án, a finnországi Tamperében döntést hozott arról, hogy az Európai Unió tagállamainak határrendészeti szervei közötti együttműködést jelentős mértékben javítani kell. Az egységes ellenőrzési színvonal érdekében technikai és technológia fejlesztéseket kell a tagországokban különböző projekteken keresztül véghez vinni, illetve az EU-hoz csatlakozni kívánó országok határrendészetét a gyors felzárkózás érdekében támogatni kell¹⁴.

Ezen átfogó irányelvek alapján az Európa Tanács úgy döntött, hogy Olaszország vezetésével elindít egy projektet, melynek célja, hogy elkészítse „Az Európai Határrendőrség Megvalósíthatósági Tanulmánya” című dokumentumot.

Az Amerikai Egyesült Államokat ért terrortámadásokat követően 2001. december 14-15. között az Európa Tanács laekeni ülésén kijelentette, hogy a terrorizmus elleni harc eredményességének növelése, az illegális migráció és az embercsempész hálózatok visszaszorítása érdekében az Uniós külső határok ellenőrzése hatékonyabb, következetesebb vezetést igényel. A Tanács felhívta a figyelmet, hogy az együttműködésen alapuló hatékony külső határőrzéssel az Unió biztonsága jelentős mértékben növelhető. Ezek alapján elkészült „Az Európai Unió átfogó tervezete az illegális migráció, és az embercsempészet elleni harcra” – című dokumentum¹⁵ (*Proposal for a comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union*).

A Rómában, 2002. május 30-án megtartott Belügyminiszterek Konferenciáján Olaszország bemutatta az említett „Az Európai Határrendőrség Megvalósíthatósági Tanulmánya” című dokumentumot, melynek elkészítésében részt vettek Németország, Franciaország, Belgium, Spanyolország szakértői is. A tanulmányban a külső határok védelmének fokozása, ellenőrzésének hatékonyabbá tétele céljából a készítők felvázolták egy új típusú, közös organizációs struktúra tervezetét, ami tiszteletben tartja az egyes tagállamok szuverenitását is. Ebben a dokumentumban a készítők javasolták, hogy már a kezdetektől az új tagjelölt országok megfigyelői státuszban részt vehessenek az új modell megvalósításának folyamatában. A Megvalósíthatósági Tanulmány egy multi központú koordinációs hálózat létrehozására tesz javaslatot, amelynek vezetésére egy új központi szervezet lenne létrehozva, amit szinte azonnal fel lehetne állítani, és azt folyamatosan lehetne tovább fejleszteni.¹⁶

A Megvalósíthatósági Tanulmány előterjesztései és az osztrák, finn és belga tagságú Határ és Biztonság Munkacsoport ajánlásai alapján 2002. június 14-én az Európa Tanács kiadta a 10019/02 FRONT 58 COMIX 398 számú „Tervezet az Európai Unió tagországi külső határainak igazgatásáról” című stratégiai fontosságú dokumentumot (*Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union*). Ez a tervezet gyakorlati útmutatóként fogalmazza meg az EU külső határai biztonságának fejlesztése céljából a rövid, illetve a hosszú távú stratégiát, a konkrét elérendő célokat, meghozandó intézkedéseket, elindítandó projekteket.

A Tervezet nagyon sok célt fogalmaz meg. A tagországok határrendészeti szervei közötti együttműködés, információ megosztás, közös akciók lebonyolítására, stratégiák kidolgozására, illetve koordinációs célokra többek között ad hoc központok létrehozását (pl: *Szárazföldi Határok Központja - Németország*) és pilot (*kísérleti*) projektek elindítását jelölte meg. Ezek eredményeként későbbiekben szintén további ad hoc központok jöhettek létre, pl: *Légi Határok Központja – Olaszország, Keleti Tengeri Határok Központja – Görögország...*). A projektek konkrét kiírásával, az ad hoc központok létrehozásának koordinálásával, illetve felügyeletével a SCIFA+¹⁷ lett megbízva.

A Tervezet 60-64. pontjában megnevezte az **International Airports Plan** (továbbiakban: *IAP*), azaz a „Nemzetközi Repülőterek” Pilot Projektet (*kísérleti projekt*), mint elindítandó programot. A program indításának szükségességét a Tervezet azzal indokolja, hogy minden EU tagországnak van saját nemzetközi repülőtere, melyek működésüknél fogva zárt területek, illetve ezeken speciális szervezetek végzik a légi határok ellenőrzésével kapcsolatos határrendészeti feladatokat. A cél ezen szervezetek összefogásával egységesebb, magasabb színvonalú határforgalom ellenőrzési módszerek, technikák kidolgozása, a határőr képzések fejlesztésére ajánlások tétele, illetve ezen hatóságok folyamatos együttműködését segítő adekvát adatokat tartalmazó, csak ezen szervezetek számára elérhető adatbázis létrehozása. A projekt kidolgozásának lehetőségét Olaszország kapta meg.

¹⁴ 13147/01 FRONT 58 Brüsszel, 2001. Október 23 – European management concept on border control (ford: *Európai határellenőrzés menedzselési koncepció*)

¹⁵ 6621/1/02 REV 1 JAI 30 FRONT 19 MIGR 10 VISA 29 – Brüsszel, 2002. Február 27. Proposal for a comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union (ford: *Az Európai Unió illegális migráció és az embercsempészet elleni küzdelemről szóló átfogó tervezetének előterjesztése*)

¹⁶ 10019/02 FRONT 58 COMIX 398 4. oldal (7)– Brüsszel, 2002. június 14. Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union (ford: *Az Európai Unió tagállamai külső határainak menedzselési koncepciója*)

¹⁷ SCIFA+, azaz Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum (ford: *Migráció, Határok és Menekültügyi Stratégia Tanács*)

III. A „Nemzetközi Repülőterek” Pilot Projekt

Az olasz belügyminiszter a „Nemzetközi Repülőterek” Pilot Projekt kidolgozásával a Róma - Fiumicino Nemzetközi Repülőtér határrendőr parancsnokát, Dr. Gaudenzio Truzzi dandártábornok urat bízta meg. Truzzi úr 2002. nyarán összehívta a projektet kidolgozó olasz szakértőket és 2002. szeptemberében a pilot projektek felügyeletével megbízott SCIFA+-nak bemutatta projekttel kapcsolatos terveiket. A SCIFA+ 2002. szeptember 16-án jóváhagyta a 6 munkafázisra felosztott programtervet és az ARGO Pénzalap által finanszírozott költségvetést.

III. 1. Munkabizottsági ülések

Az olasz szervezők az első munkabizottsági ülést 2002. október 14-re hívták össze, amin 11 EU tagország (*Ausztria, Franciaország, Dánia, Németország, Görögország, Portugália, Hollandia, Spanyolország, Svédország, Nagy Britannia és Olaszország*) delegáltjai vettek részt. Az ülésen római kollégák bemutatták a projekttervüket, kitűzött céljaikat, a program menetrendjét, amivel a delegáltak egyetértettek, illetve további javaslatokat fogadtak el. Az ülésen hazánk szempontjából fontos döntés született, mivel a tagországok képviselői úgy határoztak, hogy a további munkafázisokra megfigyelőnek meghívják az Unióhoz csatlakozni kívánó országok nemzetközi repülőtereit is, hogy azok közvetlenül szerezhessenek információkat a projektről és felkészülhessenek az EU bővítést követően a programhoz történő teljes jogú csatlakozásra.

A 2002. november 3. és 2003. január 30. között megrendezésre került következő 4 munkabizottsági ülésen már hazánk is képviseltette magát. A Határőrség részéről a megfigyelői feladatok ellátásával Dankowski Andrzej hőr. főhadnagy, a Budapesti Határőr Igazgatóság nemzetközi és szakhatósági kiemelt főelőadója lett megbízva. Az IAP Pilot Projekt ülésein az akkor még csatlakozni kívánó országok közül Magyarország mellett Lengyelország, Csehország és Lettország delegáltjai vettek részt.

III. 2. Az International Airports Plan, azaz a „Nemzetközi Repülőterek” Pilot Projekt célja:

Az olasz szervezők a második ülésen - amin már a csatlakozni kívánó országok küldöttei is részt vettek - bemutatták az IAP projekt ekkor már végleges terveit, a kitűzött célokat:

- Az „Európai Határrendőrség Megvalósíthatósági Tanulmánya” című dokumentum alapján a légi közlekedésben és az Európai Unió nemzetközi repülőtereken zajló illegális migráció visszaszorítása érdekében egy nemzetközi repülőterek határrendészeti szerveit tömörítő szervezet, azaz egy ad hoc koordinációs központ létrehozása.
- Az EU nemzetközi repülőterein folytatott ellenőrzési technológiák fejlesztése.
- Az illegális migráció elleni küzdelem eredményességének növelése érdekében a repülőtereken folytatott egységes színvonalú ellenőrzési eljárásokra, technikai eszközökre ajánlások kidolgozása.
- Az EU nemzetközi repülőterein szolgálatot ellátó határrendész tisztek gyakorlatszerző csereprogramjának kidolgozása és végrehajtásának koordinálása.
- Közös repülőtéri akciók szervezése, koordinálása.
- az Európai Unió nemzetközi repülőtereiről beérkezett adatok, információk elemzése, értékelése és ezekből prognózisok készítése.
- Légi határokkal kapcsolatos adatok megosztása és prognózisok készítésében szoros együtt működés a Helsinki székhelyű Kockázat Elemző Központtal.
- Széleskörű együttműködés a többi ad hoc központtal (*pl: Szárazföldi Határok Központja - Berlin, Nyugati Tengeri Határok Központja - Madrid...*)
- Az úti okmányok ellenőrzése során felfedett és az adott ország által újnak tartott okmányhamisítási módszerekkel, új technikákkal kapcsolatos információk azonnali közzétételét, cseréjét biztosító információs hálózat kiépítése (*EuBIN*)¹⁸.

III. 3. Az Európai Határ Információs Hálózat – EuBIN

Az IAP projekt egyik fő célkitűzéséként jött létre az European Border Information Network, azaz Európai Határ Információs Hálózat¹⁹ (*a továbbiakban: EuBIN*). Létrehozásának, működtetésének feltételei az IAP projekt római munkabizottsági ülésein kerültek részletesen kidolgozásra.

Az IAP Projekt központja - a 2003. december 1-én létrehozott „Air Borders Centre” (*magyarul Légi Határok Központja*), - valamint az IAP projekt részeként az EuBIN információs hálózat központi szerve és üzemeltető

¹⁸ EuBIN – European Border Information Network (*ford: Európai Határ Információs Hálózat*)

¹⁹ Az EuBIN hálózat kialakításának és működésének indoklása a Schengeni Végrehajtási Egyezmény alapján a 2. számú mellékletben található

rendszergazdája Rómában van, ahova az Európai Unió nemzetközi repülőterei interneten keresztül, biztonságos (kódolt) módon, erre a célra kialakított kapcsolati pontjaikon keresztül csatlakozhatnak.

Az EuBIN hálózat tervei szerint a résztvevő repülőterek az év minden napján, a nap 24 órájában folyamatosan üzemelő saját kapcsolati pontjukon keresztül csatlakoznak a hálózathoz.

Az EuBIN nyújtotta angol nyelvű kommunikációs csatorna segítségével a nemzetközi repülőterek között azonnal, késedelem nélkül lehet az adatvédelmi szabályok betartása mellett az illegális migrációra vonatkozóan figyelmeztetést küldeni, segítséget, információt kérni. Azonnal közzé lehet tenni a nemzetközi repülőtereken előforduló legújabb úti okmányhamisításokat bemutató képi, illetve írásos információkat, dokumentációkat.

Az EuBIN hálózat tervezésekor a fő cél egy olcsó, biztonságos és széles körben kompatibilis hálózat kialakítása volt. Egy-egy kapcsolati pont kialakításakor a hardver beszerzéseken kívül, optimális esetben a kommunikációhoz szükséges szoftverek beszerzése ingyenes, mivel a tervezők szabad forráskódú, térítésmentes alkalmazások készítésére, illetve felhasználására törekedtek.

Egy kapcsolati pont kialakításához minimálisan egy darab számítógépre, telefonra, telefaxra, nyomtatóra, szkenerre, szélessávú internet elérhetőségre, illetve e-mail postafiókra van szükség. Az egységes mintájú e-mail címekre a Légi Határok Központja az alábbi módszer szerint létrehozott elektronikus postafiókot ajánlja.

iap.xxx@sajátdomain.sajátország (xxx = a repülőtér IATA kódja)
(Példa: Ez a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér esetében: *iap.bud@axelero.hu*)

Az e-mail alapú üzenetek - a munkabizottsági üléseken kidolgozott egységes szabványnak megfelelő - szerkesztésére a Légi Határok Központjának rendszergazdája, Davide Melan készített egy E-forms nevű szoftvert. Ez egy html és javascript alapú program, ami segíti a kapcsolati pontokon dolgozó operátorokat az üzenetek megszerkesztésében. Ez a szoftver futtatható a Microsoft Windows, illetve a szabadforrás kódú Linux operációs rendszerek alatt, és közvetlenül az alábbi böngészőkön működik:

- Mozilla 1.0.1/1.2.1 (Linux)
- Galeon 1.2.6 (Linux)
- Konqueror 3.1.1 (Linux)
- Mozilla 1.2.1 (Windows)
- Netscape 6.1 (Windows)
- MS Internet Explorer 5/6 (Windows)

Az információk küldése e-mailek útján történik, amihez szükség van egy e-mail kliens alkalmazásra. Erre a célra több szoftver is megfelelő a (pl: *Microsoft Outlook Express*), de a Légi Határok Központja elsősorban az ingyenes Mozilla e-mail kliens szoftvert ajánlja, ami a beépülő kódoló plugin program szempontjából is a legstabilabbnak bizonyult.

A hálózaton folyó minden üzenetváltás egy titkosító algoritmus, a szintén szabad forráskódú GNUpg, vagy - választástól függően - a jogdíjas PGP kriptográf program segítségével - csak a küldő, illetve a címzett kapcsolati pont részére értelmezhető módon - történik.

A szabványszerű adatokat tartalmazó üzenetek váltásához, a konzultálandó események leírásához, riasztásokhoz - a későbbi elemzések-értékelések, és prognózisok készítésének elősegítése céljából - az EU CIREFI űrlap (EWS)²⁰ következő adatainak egységes használatáról állapodtak meg a delegált országok küldöttei:

²⁰ Early Warning System (ford: *Korai Figyelmeztető Rendszer*)

Adat	Leírás
Vélelmezett nemzetiség (presumed nationality)	A külföldi személy nemzetisége az elsőfokú eljárás során
Valódi nemzetiség (real nationality)	A külföldi személy eljárás során kiderített valódi nemzetisége
Nem (gender)	
Életkor vagy korcsoport (age or age group)	
Kiinduló pont (point of departure)	Kiinduló ország, ahonnan az út kezdődött
Úti cél (destination)	Az út vége (hasznos információ az indulásokról és tranzit állomásokról)
Határ (border)	Érkezés, indulás, tranzit – Ország
Útvonal (route)	A megtett út
Okmányok (document)	Előtalálásra került dokumentumok (Utazással, tartózkodással kapcsolatos bármilyen vízum, határátléptető bélyegző, irat)
Hamisítás (falsification)	A bemutatott, vagy előtalálásra került útiokmányban felfedett hamisítási módszer leírása
Gyermekek (minor children)	Kísérő gyermek
Segítséget nyújtó vagy közreműködő személyek (persons aiding and abetting)	Nemzetiség és okmányok
Intézkedések (activities)	A külföldi vagy a segítséget nyújtó személy ellen hozott rendészeti vagy adminisztratív intézkedések

Az E-forms szoftver által készíthető üzenetek és EuBIN kódjaik az alábbiak:

- Gyors információ kérés (*Fast Evaluation Request*, röviden: **fer**)
- Gyors információ kérésre válasz (*Fast Evaluation Request Answer*, röviden: **fera**)
- Gyors figyelmeztetés (*Rapid Alert*, röviden: **ra**)
- Üzenet megérkezéséről értesítő válasz (*received message receipt*, röviden: **r**)
- Közös műveleti akció során történt eseményről jelentés (*Joint Operation Fact Report*, röviden: **jof**)

A Gyors információ kérés (*Fast Evaluation Request*, röviden: **fer**) típusú üzenetek, elsősorban a más kapcsolati pontoktól való segítség kérésre, azaz más ország nemzetközi repülőterével való konzultációra használhatóak. Az EuBIN hálózat ezen szolgáltatásával, közvetlenül lehet más ország társszervétől segítséget kérni, az ellenőrzési eljárásba ezúton bevonni.

A kapcsolati pontok az EuBIN rendszer tag nemzetközi repülőterek határrendészeti hatóságaitól érkezett megkeresésekre, segítség és információkérésekre, a rendelkezésre álló adattárakból és egyéb hivatalos forrásokból szerzett információkat, az adatvédelmi szabályok maximális betartásával a megkeresést küldő hatóság részére megküldik. Az e-mailhez hozzá lehet csatolni a szükséges dokumentumok fényképes, szkennelt másolatát is. Amennyiben a segítségre, válaszra bizonyos határidőn belül van szükség, azt külön meg lehet jelölni.

A megkeresett kapcsolati pont a kérés beérkezéséről, észleléséről értesítő levelet küld a megkeresést küldő kapcsolati pontnak (*Receipt*, röviden: **r**), melyben arról tájékoztat, hogy megkapták a megkeresést (*Fast Evaluation Request*, röviden: **fer**), dolgoznak rajta és a viszontválasz (*Fast Evaluation Request Answer*, röviden: **fera**) mikorra várható.

Példa:

2 óra áll az útlevelező rendelkezésre a következő járat indulásáig, hogy döntsön arról, hogy a nála tranzitáló utasnak valóban eredeti-e a meghívólevele, útlevele, vagy a cél ország nagykövetsége által kiállított schengeni vízuma stb... A határrendészeti kirendeltség ekkor fordulhat az EuBIN kapcsolati pontjához és a cél, vagy másik repülőtér kapcsolati pontja felé küldött segítségkérés során közvetlenül lehet jelezni, hogy 2 órán belül szükség van a válaszra. A megkeresett repülőtér kapcsolati pontja az üzenet megérkezéséről azonnal visszajelez, tájékoztatja a segítségkérőt, hogy dolgoznak a megkeresésben igényelt információkon, és a kért adatokat mikorra tudják biztosítani, illetve a feltett kérdésekre válaszolni.

Gyors figyelmeztetés (*Rapid Alert*, röviden: **ra**) típusú üzenetek; a légi határrendészeti szolgálatok, kirendeltségek által a nagy számú illegális migrációs jelenségről, újfajta úti okmányhamisításokról, embercsempész módszerről az EUBIN Kapcsolati Ponton keresztül az adatvédelmi szabályok betartásával figyelmeztetést küldenek a Légi Határok Központja és a többi EuBIN tag nemzetközi repülőtér határrendészeti szervei részére a kirendeltségek által készített dokumentációk mellékletével.

Az E-forms szoftver által készíthető további üzenetfajta a Légi Határok Központja által rendszeresen, bizonyos állampolgársági kategóriák, utazási szokások, illegális migrációs tendenciák figyelésére szervezett közös műveleti akció során történt eseményről, a római Központ részére készített jelentés, a *Joint Operation Fact Report* (röviden: **jof**).

Az EuBIN hálózaton folyó üzenet váltásokról, a kapcsolati pontok közötti információk cseréjéről az E-forms szoftver a Légi Határok Központjának is megküld egy másolatot ('*Sys-Adm*' üzenetek). A Központ részére megküldött e-mailek személyes adatokat nem tartalmaznak, csak az illegális migrációs eseményről szóló jelentést foglalják magukban. Ennek a funkciónak a jelentősége az, hogy ez által a Légi Határok Központja folyamatosan figyelemmel kísérheti az Európai Unió nemzetközi repülőtereit érintő illegális migrációs tendenciákat, problémákat. A beérkező adatok folyamatosan elemzésre-értékelésre kerülnek, és azok rendszeresen megküldésre kerülnek az EUROPOL-nak és a Helsinkiben székhelyű Kockázat Elemző Központnak. Ebben a finnországi központban folyamatosan dolgozzák fel az EU tagországainak határrendészeti hatóságaitól és a többi ad hoc központból beérkező adatokat, és átfogó prognózisokat, előrejelzéseket készítenek Európai Unió határait, társadalmát, gazdaságát és biztonságát fenyegető illegális migrációs jelenségekről.

A római Légi Határok Központjában az üzenetek feldolgozását segítő minden egyes e-mailnek (*Gyors Információ Kérés, válasz, figyelmeztetés...*) saját egyedi azonosítója van:

Üzenet azonosítója: (Message ID) mely az alábbi kódokból készül:

- a repülőtér IATA kódja
- dátum (év, hónap, nap)
- idő (óra, perc)
- üzenet kódja

Példa:

Gyors Információ Kérés üzenet készült 2004.04.07-én 10.32 órakor a Fiumicino repülőtéren:

Azonosító: FCO/200407071032fer

A hálózattal és az E-forms szoftverrel kapcsolatos tapasztalatokat és felmerült igényeket a Központ informatikai rendszer gazdája folyamatosan gyűjti, konzultál a kapcsolati pontokon dolgozó partnereivel. A hasznosnak értékelt észrevételeket, esetleges hibajelentéseket folyamatosan javítja, és a szoftver, vagy a hálózat működését segítő célszerű javaslatokat, ötleteket, felmerülő igényeket, kéréseket beépíti az E-forms újabb verzióiba, amik a tesztelést követően a kapcsolati pontok részére megküldésre kerülnek.

Az IAP munkabizottsági ülései során a projektben résztvevő országok képviselői egyeztetették a nemzetközi repülőtereiken folytatott határforgalom ellenőrzési rendszerüket, ajánlásokat fogadtak el az egységesebb technikai és eljárási módszerekre. Ez alapján a küldöttek egyeztetették az útlevél kezeléseket, és az elsődleges, illetve másodlagos ellenőrzésekhez elengedhetetlenül szükséges standard technikai eszközök listáját, amelyek követendő irányelveként záródokumentumban kerültek az alábbiak szerint rögzítésre:

CHECK – LIST METHOD²¹ (ELLENŐRZÉSI LISTA – MÓDSZER)

1. Az utas megfigyelése (testbeszéd és viselkedés)
2. Személy ↔ fénykép ellenőrzése (személycsere)
3. Fénykép csere ellenőrzése (hamisított)
4. Élettani adatok ellenőrzése (hamisított)
5. Sorozatszám ellenőrzése (hamis v. hamisított)
6. Adattárakban történő ellenőrzés (hamis kiállítás, lopott biometria)
7. Biztonsági jegyek ellenőrzése (hamis)

²¹ Elfogadva a 2. munkabizottsági ülésen (2002. november 3-7.)

STANDARD EQUIPMENT
(*ÁLTALÁNOS FELSZERELÉSEK*)
Az Európa Tanács 1998.05.28-i ajánlásának megfelelően

Elsődleges szint:

1. Fix UV forrás, nagyító
2. ajánlott scanner az MRZ jelek olvasásához, illetve közvetlen kapcsolat a központi adattárral (*SIS + nemzeti*)

Másodlagos szint:

3. Stereozoom mikroszkóp, retro-reflektív lámpa, ajánlott nemzeti adattár (*valódi és hamis okmányok*)
4. Infra-vörös okmány ellenőrző apparátus (*ajánlott Projectina 2000, vagy azonos színvonalú készülék*)

A munkafázisok ülésein az EuBIN hálózat terveinek, határrendészeti funkcióinak tervezése és kidolgozása során a hálózat nyújtotta kommunikációs szolgáltatások gyakorlati felhasználhatóságára az olasz szervezők bemutatták az általuk folytatott, az induló, érkező, illetve tranzitáló utasok esetében alkalmazott határforgalom ellenőrzési rendszert. A bemutató során elhangzottak, illetve a résztvevő országok repülőtereinek delegáltjai által tett javaslatok a folytatandó ellenőrzési rendszerre és az EuBIN nyújtotta új konzultációs lehetőségek használatára tett ajánlások zárodokumentumban kerültek rögzítésre:

INDULÓ UTASOK²²

- Egyetértés született a schengeni területről nem schengeni Európai Unió országba, vagy harmadik országba induló külföldi utasok releváns gyakorlati ellenőrzésének különböző szintű felosztásáról. Az említett vizsgálati szintek az adott repülőtér sajátosságainak megfelelően kombinálhatóak az előterjesztett módszerekkel.

1. szint

- Úti, illetve egyéb okmányok ellenőrzése (*a külföldi utassal kapcsolatos körülmények, illetve okmányai hitelességének ellenőrzése*).
- A repülőjegy és szállókártya ellenőrzése.
- Számítógépes rendszer által támogatott ellenőrzés.

2. szint (lehetőség)

Az első szintű ellenőrzés során felsoroltak részletesebb vizsgálata az adott ügyben érdekelt további repülőtér EuBIN kapcsolati pontjától történő együttműködés kérés lehetőségével (*a külföldi utassal kapcsolatos körülmények, illetve okmányai hitelességének ismételt ellenőrzése*).

3. szint (lehetőség)

Döntési szakasz

intézkedés:

- Kivándorlás, elutazás megakadályozása (*minden ország saját jogrendszerének megfelelően alkalmazza*).
- Schengeni országból EU tagállamba történő utazás esetén kétoldalú, kölcsönös kommunikáció a cél és a kiinduló repülőtér között.

ÉRKEZŐ UTASOK

1. szint

- Személyes okmányok és további előírt dokumentumok ellenőrzése.
- Számítógépes rendszer által támogatott ellenőrzés.
- Minimális belépési feltételek ellenőrzése (*ha szükséges a beutazáshoz vízum, annak vizsgálata, tartózkodási engedéllyel rendelkezés esetén annak ellenőrzése, úti cél stb.*).

2. szint (lehetőség)

- Elsődleges ellenőrzés során alkalmazott vizsgálat fokozása.

²² Elfogadva a 3. munkabizottsági ülésen (2002. november 18-21.)

- Szükség esetén közreműködés, együttműködés kérése a „Nemzetközi Repülőterek” Pilot Projektben résztvevő EuBIN kapcsolati ponttól (*Gyors segítség kérés (fer) más ország kapcsolati pontjától a külföldi állampolgár belépési feltételeinek, úti, illetve más okmányainak ellenőrzéséhez.*)

3. szint (lehetőség)

- A második szintű ellenőrzés során alkalmazott vizsgálat fokozása.
- Szükség esetén segítség, további közreműködés, együttműködés kérése EuBIN kapcsolati ponttól. (*lehetőség szerint más szervezetek bevonása).*

4. szint (lehetőség)

Döntési szakasz

Intézkedések hozatala

- Beléptetés megtagadása.
- Jogi, illetve adminisztratív intézkedések meghozatala az adott ország joggyakorlatának megfelelően.

TRANZIT UTASOK

- Egyetértés született a nemzeti és Európai Unió előírásoknak megfelelően a tranzit utasok ellenőrzésének fokozásában, illetve a nem schengeni tagországokból nem schengeni országba tranzitáló utasok ellenőrzése céljából mobil határrendőrök nem konvencionális szektorokban történő foglalkoztatásában (*pl. tranzit területen*).
- Tranzitáló utasok ellenőrzésével kapcsolatban a szakértők egyetértettek a stratégiai fontosságú migrációs kockázati információk központi intézményeken keresztül történő cseréjének folytatásában.
- Egyetértés született a nemzetközi repülőtereket érintő egyéni problémák esetén a nemzeti joggyakorlatnak megfelelő, a projektben résztvevő repülőterek közötti azonnali információ csere lehetőségében. (*EuBIN*)
Szükségesnek tartják továbbá a projektben résztvevő repülőterek a képzett határforgalom ellenőrei közötti gyakorlati tapasztalatok cseréjét.
- Egyetértés született, hogy abban az esetben, ha a végcél olyan Európai Unió ország, mely nem tagja a Schengeni Egyezménynek, de részt vesz a „Nemzetközi Repülőterek” Pilot Projektben a tranzit repülőtér a nemzeti joggyakorlatnak, illetve az adott repülőtér szokásainak megfelelően figyelmeztetheti a célszág repülőterét a lehetséges migrációs kockázatról.

A munkabizottsági ülések során kidolgozásra kerültek a projekt eredményeként 2003. december 1-től felállított Légi Határok Központja szervezésében folytatandó projekttag és EuBIN Kapcsolati Ponttal rendelkező nemzetközi repülőterek közötti tisztcseré program alap szabályai, melyek szintén zárodokumentumban kerültek rögzítésre. A program célja a nemzetközi repülőtereken szolgálatot ellátó tisztek gyakorlati tapasztalat szerzése, a más EU-s nemzetközi repülőtéren folytatott határrendészeti gyakorlatok, problémák megismerése, személyes kapcsolatok kialakítása, szükség, vagy igény esetén más repülőtér társszerve részére szakértői segítség nyújtása, illetve más EuBIN kapcsolati pontok működtetésével, sajátosságaival kapcsolatos tapasztalatok gyűjtése.

1.1. III. 4. Határrendész tisztek cseréjével kapcsolatos intézkedések és a feladataik meghatározása²³

- 1) A határforgalom ellenőrzés gyakorlati végrehajtásában dolgozó tisztek cseréjének célja az egységes gyakorlati tudás megszerzése az Európai Unió területen.
- 2) EU partner nemzetközi repülőteréről delegált tisztek tisztában kell lennie a projekt céljaival, előírásaival, eljárásokkal, amint azok a projekt fázisai során elfogadásra kerültek, továbbá jól képzett határforgalom ellenőrzési gyakorlati szakembernek kell lennie.
- 3) A projektben résztvevő bármely Európai Unió országnak, a nemzeti szervezetnek megfelelően lehetősége lesz rendfokozattól függetlenül tisztet delegálni abból a célból, hogy gyakorlati tapasztalatokat gyűjtsön, képzést kapjon a határforgalom ellenőrzési és eljárási tevékenységekről.

²³ Elfogadva 2003. január 29-én, az 5. munkabizottsági ülésen.

- 4) A nemzeti szervezetnek megfelelően a projektben résztvevő bármely Európai Unió ország kérhet segítséget más résztvevő országtól határforgalom ellenőrzési szakemberek kijelölésére és küldésére. A költségek ebben az esetben a fogadó országot terhelik.
- 5) A projektben résztvevő bármely Európai Unió ország meghatározhatja az általa kiküldésre kerülő határforgalom ellenőrzési szakembereinek, tisztjeinek számát, rendfokozatát és a kiküldetési idejét. A delegálandó tisztek száma és kiküldetési ideje a fogadó ország illetékes hatóságaival pontosításra kerül, ezáltal szükség esetén a logisztikai és technikai igényeknek megfelelően változhat ez a szám és idő.
- 6) A kiküldetés költségei az Európai Unió repülőterre delegáló országot terhelik.
- 7) A „Nemzetközi Repülőterek” Pilot Projekt központja tisztek csere programjával kapcsolatban ajánlásokat fog tenni, hogy melyek azok a repülőterek, amelyek tudnak delegált tiszteket fogadni.
- 8) Időszakonként a Központ értesíti a SCIFA+-t a projekt állapotáról, eredményeiről és az aktuális céljairól.
- 9) A kiküldetésre kerülő tiszteknek folyékonyan kell tudniuk beszélni angolul, és nem kötelezően tanulhatják a fogadó ország nyelvét is.
- 10) A résztvevő repülőterek tisztviselőinek ajánlott a projekt hivatalos lógójának viselése, még a másik Európai Unió repülőterre történő kiküldetés során is.
- 11) A bilaterális egyezményeknek megfelelően a delegált tisztek fegyveresen, vagy fegyvertelenül, egyenruhában, vagy civil ruhában látnak el szolgálatot.
- 12) A kiküldetésen levő tisztek nem vehetnek részt határrendészeti feladatok végrehajtásában, kivéve, amit bilaterális egyezmények engedélyeznek. A delegáltak részt vehetnek a fogadó határrendészeti hatóság intézkedéseinek kidolgozó folyamatában.
- 13) A kiküldetésen levő tisztek kommunikáció, vagy a gyakorlati feladataik ellátásának céljából használhatják a fogadó repülőtér Kapcsolati Pontját.
- 14) A fogadó hatóság az előzetesen megállapodottak alapján segíti, logisztikailag, illetve technikailag támogatja a delegált tisztek tevékenységét.
- 15) A kiküldetésen levő tiszteknek tiszteletben kell tartani a fogadó ország törvényeit, illetve a fogadó határrendészeti hatóság szabályzóit.
- 16) Minden országnak értesítenie kell a Projekt Központját a kiküldetésen levő tisztek tevékenységéről.
- 17) A „Nemzetközi Repülőterek” Pilot Projekt központja szakértői találkozók során az összes résztvevő ország egyetértésével megváltoztathatja a tisztek cseréjének rendszerét és a gyakorlati feladataikat. A Központ kérni fogja a SCIFA+ jóváhagyását.

Az IAP projekt vezetője, Dr. Gaudenzio Truzzi dandártábornok, 2003. április 10-én a SCIFA+ elé terjesztette a „Nemzetközi Repülőterek” Pilot Projekt eredményeit, a munkabizottsági üléseken elfogadott dokumentumokat, rendelkezéseket, illetve az EuBIN hálózat és az E-forms szoftver leírását. A SCIFA+ elfogadta az olasz delegáció jelentését,²⁴ és engedélyezte az IAP további működését, az EuBIN hálózat beindítását, a szakértői tiszti csereprogram, és a kiküldetések későbbi menetének kidolgozását.

Az IAP kérésére a SCIFA+ 2003. június 11-én engedélyezte²⁵ az addigi EuBIN fejlesztések gyakorlatban történő tesztelését és hozzájárult a kísérleti munkafázis megtartásához.

A SCIFA+ által elfogadott komplex jelentés alapján meghatározott feladatok, illetve a projekt további menetrendjének megszervezésére, 2003. július 7-én az IAP Központ megrendezte a 6. munkabizottsági ülést. A találkozón – SCIFA+ jóváhagyásának megfelelően – döntés született, hogy az EuBIN hálózat a résztvevő Európai Unió repülőterekkel 2003. július 20-tól november 30-ig kísérleti jelleggel megkezdje működését. A kísérleti munkafázis célja az információ küldés-fogadás rendszerének, az adatok Központban történő tárolásának, illetve elemzések – értékelések folyamatának gyakorlati tesztelése volt.

A működés során felmerülő problémákra azonnal reagált a Központ, mivel a fő cél az volt, hogy a kísérleti szakasz befejeztével egy működésre teljesen alkalmas hálózatról tehessen jelentést a SCIFA+ elé.

Az üléseken résztvevő országok mellett 2003. szeptember 30-án, új tagként a finnországi Helsinki – Vantaa Nemzetközi Repülőtér is csatlakozott a projekthez, felállították kapcsolati pontjukat. Ebben az időszakban az IAP római központja a korábban már említett szoros együttműködés kialakításának szándékával felvette a kapcsolatot a Helsinki székhelyű Kockázat Elemző Központtal.

Az EuBIN hálózat indulását követően, a kísérleti munkafázis során összesen 6 EU-s nemzetközi repülőtér állította fel kapcsolati pontját (*Róma, Milánó, Lisszabon, Frankfurt, Amszterdam és Helsinki*), és több másik repülőtér jelezte csatlakozási szándékát, kapcsolati pontjának felállítását. Az említett kapcsolati pontok felállítását és az ezek között lefolytatott sikeres adatküldési folyamatok tesztelését követően az IAP Központ 2003. november 11-14-e közötti időszakra meghirdette - a korábbi években lefolytatott repülőtéri közös

²⁴ 8645/03 FRONT 41 COMIX 253, Report – „International Airports Plan” project, Brüsszel 2003. május 5.

²⁵ 10058/1/03 REV 1 FRONT 70 COMIX 354, Report on implementation of programmes, ad hoc centres, pilot projects and joint operations, (ford: *Jelentés a programok végrehajtásáról, az ad hoc központokról, a pilot projektekről és a közös akciókról*) Brüsszel 2003. június 11.

műveletek (*RIO I-II, High Impact Operation*) mintájára – az első, IAP szervezésében lefolytatott közös repülőtéri akciót.

Ennek a közös műveletnek az egyik célja (*Joint Operation*) a kínai illegális migránsok utazási szokásainak, illetve általuk elkövetett jogsértések figyelése volt. A fő cél pedig, a már kapcsolati ponttal rendelkező, illetve csatlakozni kívánó EU-s nemzetközi repülőterek együttesen, kísérleti jelleggel teszteljük a közös akciók lefolytatásának menetét, az információ küldések-fogadások folyamatát, a római Központ tevékenységét, illetve az elemzések – értékelések a Helsinki Kockázat Elemző Központ, illetve az EUROPOL részére történő megküldését.

Az első közös kísérleti akcióban résztvevő repülőterek az alábbiak voltak:

- Amszterdam – Schiphol (Hollandia)
- Athén (Görögország)
- Dublin (Írország)
- Frankfurt (Németország)
- Helsinki - Vantaa (Finnország)
- Lisszabon (Portugália)
- Luxemburg (Luxemburg)
- Milánó – Malpensa (Olaszország)
- München (Németország)
- Oslo (Norvégia)
- Párizs – Roissy (Franciaország)
- Róma – Fiumicino (Olaszország)
- Stockholm – Arlanda (Svédország)
- Bécs (Ausztria)

Ezen a közös akción az ekkor még nem EU tag megfigyelő országok – így Magyarország - nemzetközi repülőterei nem vehettek részt.

Az akció eredményeként a résztvevő repülőterek határrendészeti hatóságai, 44 fő kínai állampolgár és 3 fő embercsempész ellen indítottak eljárást, ebből 2 főt le is tartóztattak, továbbá 7 esetben személycserét, 19 db hamis útiokmányt, és 2 db biankó útlevelet fedtek fel. A művelet eredményeinek értékelése során az olaszországi Központban a már ismert illegális migrációs technikák mellett - pl: hamis, vagy hamisított hongkongi, vagy japán útlevelek használata, egy új alkalmazásával több tranzit állomás beiktatása, hamis úticélok megjelölése (*pl: Kenya, Dél-Amerika*) – új, kínaiak által alkalmazott illegális migrációs technikára, a Costa ricai útlevelek használatának gyakoriságára is felfigyeltek. A kísérleti akció során a résztvevő repülőterekről a római Központba 29 esetben érkezett jelentés e-mail, vagy fax formájában a megfigyelt kínai állampolgárok jogsértéseiről. Az akció eredményeiről az IAP megküldte jelentését az EUROPOL és a Kockázat Elemző Központ részére.

A közös akciót követően, a kísérleti szakasz zárásaként Rómában, 2003. november 27-én megrendezésre került a 7. munkabizottsági ülés. A találkozón már 22 európai ország (*Ausztria, Belgium, Ciprus, Dánia, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Izland, Luxemburg, Málta, Nagy Britannia, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország*) és az EUROPOL delegáltja, illetve az EU-hoz 2004-ben csatlakozó országok közül Csehország, Lettország, Lengyelország és Magyarország képviselői vettek részt. Az ülésen a Központ beszámolt a kísérleti szakasz tapasztalatairól, eredményeiről, illetve tájékoztatta a résztvevő országok képviselőit, hogy a nyár folyamán projekt vezetését Dr. Giulio Brugnolli Staffetti ezredes, a Róma – Fiumicino Nemzetközi Repülőtér határrendőr parancsnoka vette át. Az ülés egyik fontos mozzanataként, Brugnolli úr értékelve a megfigyelő országok részéről tapasztalt fokozott érdeklődést és együttműködést, felajánlotta már az EU bővítés előtt a projekthez való csatlakozás lehetőségét. Az ülésen hazánk már nem megfigyelőként, hanem az összes résztvevő országgal azonos minőségben vett részt.

A találkozón szó esett azokról a következő közös akciókról, melyekre meghívta a projektben résztvevő csatlakozó országok nemzetközi repülőtereit, azaz a varsói, prágai, rigai és a budapesti nemzetközi repülőteret. A találkozó zárásaként elhangzott, hogy 2003. december 1-én az IAP Központ jelentést tesz a SCIFA-nak a kísérleti szakaszról.

IV. Az Air Borders Centre (Légi Határok Központjának) megalakulása

Az IAP vezetése 2003 december 1-én Brüsszelben bemutatta a „Nemzetközi Repülőterek” Pilot Projekt munkafázisai során elért eredményeket, a kísérleti munkafázis és a már rendszerbe állított EuBIN hálózat működtetésének tapasztalatait. A SCIFA+ elismerve és méltatva az IAP eredményeit, úgy döntött²⁶, hogy a projekt 2003. december 1-vel „Air Borders Centre”, (továbbiakban ABC), azaz „Légi Határok Központja” névvel a „Tervezet az Európai Unió tagországi külső határainak igazgatásáról”²⁷ című stratégiai fontosságú dokumentumban felvázolt multi központú hálózati struktúra egyik fontos elemeként, a légi határokat érintő illegális migráció elleni küzdelmet koordináló ad hoc központként működhet a továbbiakban. Az ABC szoros együttműködésben dolgozik a németországi székhelyű Szárazföldi Határok, a spanyolországi Nyugati és a görög székhelyű Keleti Tengeri Határok, a bécsi Határőr Képző, és a már korábban említett Helsinki székhelyű Kockázat Elemző Központokkal. Az ABC működését a továbbiakban is az Európai Unió ARGÓ Pénzalapból finanszírozzák.

A Légi Határok központjának szervezeti felépítését a SCIFA+ az alábbi formában elfogadta:

- igazgató
- titkárság
- informatikus csoport
- 6 fős határrendész szakértői csoport

Az ABC feladatrendszere - a „Nemzetközi Repülőterek” Pilot Projekt céljaiként megfogalmazottakból,²⁸ a munkafázisok során elfogadott záródokumentumokból, illetve az EuBIN hálózat működési leírásából álló - Szabálykönyvben került részletesen rögzítésre²⁹.

Az egyik fő feladat továbbra is a munkabizottsági üléseken kidolgozott, kapcsolati pontokból álló EuBIN információs hálózat működtetése, folyamatos fejlesztése, felhasználási lehetőségeinek és a végpontok számának bővítése.

A Légi Határok Központja legalább félévente egyszer összehívja az EuBIN hálózathoz csatlakozott és az ABC munkájában résztvevő, illetve csatlakozni kívánó nemzetközi repülőterek képviselőit, hogy értékeljék az elmúlt időszakot, konzultáljanak a következő félév során lebonyolítandó közös akciókról, megbeszélést tartsanak a hosszabb távú tervekről, illetve értekezzenek egymással az aktuális trendekről, problémákról.

A Légi Határok Központja működésének megkezdésével elkezdte szervezni a rendszeresen végrehajtandó közös repülőtéri akciókat. A 2003. novemberében végrehajtott kísérleti akció tapasztalatait feldolgozva, a 2004. évtől ezen közös műveletek³⁰ már folyamatosan, kb. 2-4 havonta kerülnek lebonyolításra. Ezekben az akciókban már hazánk is, azaz a ferihegyi székhelyű Budapesti Határőr Igazgatóság is részt vett és a jövőben rész fog venni.

A 2004. évben (2004. október 31-ig) lebonyolított akciók:³¹

1. SZ. KÖZÖS AKCIÓ³²

Célcsoport: A kibővített Európai Unióval határos országok állampolgárai - különösen Ukrajna, Oroszország, Belorusszia, Albánia, Szerbia, Moldávia, Románia -, illetve Pakisztán, India és Banglades

Indulás: 2004. január 18. 00.00 óra

Vége: 2004. január 25. 24.00 óra

Az akcióban 13 EU tagország és 7 EU-hoz csatlakozni kívánó ország 22 nemzetközi repülőtere vett részt.

²⁶ 13524/1/03 REV 1 FRONT 141 COMIX 612, Brüsszel, 2003. december 1. International Airports Plan – Air Borders Centre project (Italy)

²⁷ 10019/02 FRONT 58 COMIX 398 Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union (ford: Az Európai Unió tagállamai külső határainak menedzselési koncepciója) Brüsszel, 2002. Június 14.

²⁸ lásd 6. oldal Az International Airports Plan, azaz a „Nemzetközi Repülőterek” Pilot Projekt célja

²⁹ 8645/03 FRONT 41 COMIX 253, Report – „International Airports Plan” project Rule Book - Annex 1 (ford: Jelentés a Nemzetközi Repülőterek Projektéről / Szabálykönyv - 1. melléklet) Brüsszel, 2003. május 5.

³⁰ Elfogadva, a 7. munkabizottsági ülésen, Róma, 2003. november 27.

³¹ A közös akciók eredményei a 3. számú mellékletben találhatóak

³² ABC #1 Joint Operation Report January 2004., Róma, 2004. február 14. Air Borders Centre

2. SZ. KÖZÖS AKCIÓ³³

Célcsoport: Közép- és Dél Amerikából érkező illegális migráció

Indulás: 2004. február 22. 00.00 óra
Vége: 2004. február 29. 24.00 óra

Az akcióban 10 EU tagország és 6 EU-hoz csatlakozni kívánó 18 nemzetközi repülőtere vett részt.

3. SZ. KÖZÖS AKCIÓ³⁴

Célcsoport: Nyugat- és Közép Afrikából érkező illegális migráció

Indulás: 2004. május 10. 00.00 óra
Vége: 2004. május 23. 24.00 óra

Az akcióban 19 EU tagország 21 nemzetközi repülőtere vett részt.

4. SZ. KÖZÖS AKCIÓ³⁵

Célcsoport: Észak-Afrikából érkező illegális migráció

Indulás: 2004. október 4. 00.00 óra
Vége: 2004. október 17. 24.00 óra

Az akcióban 17 EU tagország 22 nemzetközi repülőtere vett részt.

A jelentések tétele szempontjából az akcióban résztvevők egyre nagyobb intenzitással vettek részt. Az olyan repülőterek, amelyek rendelkeztek már kapcsolati ponttal az E-forms szoftvert használták a jelentések készítésére, küldésére. Azokon a repülőtereken, ahol ekkor még csak tervezés stádiumában voltak a kapcsolati pontok, ideiglenes jelleggel e-mail, illetve fax útján küldték az ABC részére a figyelt állampolgársági kategóriákkal kapcsolatos eseményekről szóló jelentéseiket.

V. A Budapesti Határőr Igazgatóság csatlakozása az EuBIN hálózathoz

A Budapesti Határőr Igazgatóság nemzetközi kapcsolatainak alakulását, alakítását az elmúlt évek során a schengeni normáknak történő megfelelés, illetve az annak érdekében végzett munka eredményeinek – rendszerint az EU tagországaiból érkező szakértők előtti – bemutatása határozta meg. Adódtak lehetőségek a kiemelt migrációs irányokban lévő nemzetközi repülőterek delegációinak tapasztalatsere jellegű találkozóinak megszervezésére is. Ezen látogatások - a személyes kapcsolatok bővülése mellett - szakmai téren is jelentősek voltak, hozzájárultak az alapfeladatok eredményesebb ellátásához, az együttműködés kiszélesítéséhez. A külföldi tapasztalatok egy részét a BHI sikeresen alkalmazza a gyakorlati munkák során, ezek hatékonyan segítetik feladatok végrehajtását. Az igazgatóság 2001. óta következetesen vett részt átfogó, több nemzetközi repülőter részvételével végrehajtott közös akciókban (*pl: 2001-ben a Nagy Hatású Művelet³⁶, 2002-ben a RIO II³⁷, vagy 2002-ben az albán illegális migránsok utazási szokásait figyelő átfogó EU-s akció*). Ezen akciók eredményeinek kiértékelése során többször is lehetett tapasztalni, hogy több ország nemzetközi repülőterét érintik azonos illegális migrációs tendenciák, közokirat hamisítási, illetve embercsempészek által alkalmazott technikák. Sőt, ezen akciók kiváló lehetőségnek bizonyultak arra, hogy meg lehessen tapasztalni, egy-egy újfajta illegális migrációs trend, hamis útiokmány típus szinte egy időben jelenik meg akár Európa több pontján is, átfogó, szervezett bűnözői hálózatok, csoportok tevékenységét feltételezve.

A Budapesti Határőr Igazgatóság vezetése felismerve a nemzetközi együttműködés fontosságát, illetve hazánk Európai Unióhoz való csatlakozásának repülőterünket érintő hatásait, a Határőrség vezetésének támogatásával 2002-ben elindított egy nemzetközi kapcsolatokat fejlesztő programot. Ennek a programnak a célja az igazgatóság főbb EU-s nemzetközi repülőtereinek határrendész társszervével való közvetlen, személyes

³³ ABC #2 Joint Operation Report February 2004., Róma, 2004. április 5. Air Borders Centre

³⁴ ABC #3 Joint Operation Report May 2004., Róma, 2004. augusztus 16. Air Borders Centre

³⁵ ABC #4 Joint Operation DOC 10905/04 FRONT 120 COMIX 433., Róma, 2004. augusztus 11. Air Borders Centre

³⁶ High Impact Operation - 2001

³⁷ Risk Immigration Operation 2002.

kapcsolatfelvétel, a BHI és a Ferihegyi repülőtér sajátosságainak a bemutatása, illetve partnereinkkel való együttműködési lehetőségek keresése, kialakítása. Ezen személyes találkozók Budapesten, illetve külföldi társszerveknél történtek, melyek sok szempontból rendkívül hasznosnak bizonyultak. A külföldi partnerekkel folytatott megbeszélések, illetve külföldi látogatások során szerzett szakmai tapasztalatok több téren is segítettek, segítik az igazgatóság munkáját. A kialakított nemzetközi együttműködési kapcsolatok sok esetben járultak hozzá az illegális migráció elleni tevékenység hatékonyságának növeléséhez, illetve vezetői döntések előkészítéséhez.

A 2001. szeptember 11-i Amerikai Egyesült Államokat ért terrortámadások óta a terrorizmus elleni harc, a repülőterek biztonsága, illetve ehhez szorosan kapcsolódva az illegális migráció elleni küzdelem prioritást élvez nemzetközi szinten, illetve hazánkban is. A rendvédelmi szervek hazai és nemzetközi szinten is felismerték a további együttműködések kialakításának, fokozásának fontosságát. Az Európai Unió központi szervei különféle programokat, projekteket indítottak el a határon átnyúló bűnözési formák, az Európai Unió társadalmát, gazdaságát, biztonságát veszélyeztető illegális migráció és a terrorizmus visszaszorítására.

A Budapesti Határőr Igazgatóság 2002. októberében kapott először meghívót a „Nemzetközi Repülőterek” Pilot Projekt 2. munkabizottsági ülésére. Az igazgatóság vezetése a nemzetközi kapcsolatok fejlesztése szempontjából kiváló lehetőségnek tartotta az ülésen való részvételt. Folyamatosan képviseltethette magát ezen az EU nemzetközi repülőtereit felvonultató fórumon, és bár eleinte megfigyelőként, de hatással lehetett az ott történő döntésekre, első kézből értesülhetett a projekt kidolgozásának folyamatáról, a nemzetközi repülőtereket érintő aktuális témákról, problémákról, illetve személyes kapcsolatok kialakításával jelentős mértékben mélyíthette az igazgatóság nemzetközi együttműködését, ismertségét.

A BHI a római munkabizottsági üléseken való képviselőre, illetve az IAP Központtal való kapcsolattartásra kijelölt delegáltja folyamatosan készített jelentéseket az igazgatóság vezetése, illetve a Határőrség országos parancsnoka részére az egyes munkafázisok eseményeiről, a meghozott döntésekről, és az EuBIN hálózat fejlesztésének üteméről.

Az igazgatóság 2003. évi nemzetközi tárgyalási tervének összeállítása és végrehajtása során lehetőség adódott Budapestre, személyes találkozóra hívni Dr. Giulio Brugnonli Staffetti ezredest, az IAP projekt vezetőjét, illetve Davide Melan urat az EuBIN hálózat-tervező – szoftverfejlesztő rendszergazdáját. A találkozó során a Róma – Fiumicino nemzetközi repülőtérrel való együttműködési lehetőségek megbeszélésén túl, az olasz vendégek személyesen mutatták be a BHI vezetőinek a „Nemzetközi Repülőterek” Pilot Projektet, és az EuBIN információs hálózat fejlesztésének eredményeit, jövőbeli terveit, felhasználhatóságának széles területeit. Az olasz vendégek a látogatás során kiemelték az igazgatóság részéről érzékelt projekt iránti komoly érdeklődést, támogatást, és a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtéren tapasztalt magas színvonalú ellenőrzési technológiát, informatikai, illetve technikai feltételrendszert. Brugnonli ezredes úr ezért felajánlotta, hogy - bár ekkor még Magyarország nem volt az Európai Unió tagja - már 2004. május 1-e előtt, kísérleti jelleggel a BHI is felállíthatja kapcsolati pontját, és részt vehet az EuBIN hálózaton folyó nemzetközi repülőterek közötti közvetlen kommunikációban.

Az olasz projektvezető által felajánlott korai csatlakozási lehetőség, a látogatás során részletesen bemutatott projekt, illetve a felmerült kérdések tisztázását követően az igazgatóság vezetése személyesen is meggyőződött az IAP projekt progresszivitásáról, sokrétűségéről, hasznosságáról, és a BHI nemzetközi együttműködésének jelentős mértékű fejlesztési lehetőségéről.

Az IAP Központ vezetésének látogatását követően, a BHI az időközben Légi Határok Központjává vált projektben való további, állandó részvétel biztosításának és az EuBIN hálózathoz, kapcsolati pont felállításával való csatlakozásnak kérésével fordult a Határőrség országos parancsnokához. A Határőrség vezetése az IAP Pilot Projekt különböző állomásairól, fejlődéséről, célkitűzéseiről szóló jelentések áttanulmányozását követően egyetértését fejezte ki, hogy nemcsak a Budapesti Határőr Igazgatóságnak, hanem általánosságban a Határőrségnek is alapvető érdeke a Légi Határok Központjához hasonló nemzetközi szakmai szervezetekkel való szoros kapcsolatok ápolása. Fontos a nemzetközi szakmai fórumokon való állandó jelenlét, döntések előkészítésében való részvétel, mely erősítheti hazánk és a Határőrség nemzetközi megítélését, pozícióját. Lényeges továbbá az illegális migráció visszaszorításának céljából a közvetlen gyakorlati haszonként jelentkező, nemzetközi együttműködésekben származó folyamatos, érdemi információk gyűjtése, ezek azonnali feldolgozása alapján az ellenőrzési rendszer erőinek, eszközeinek hatékonyabb összpontosítása. Ezen indokok alapján a Határőrség országos parancsnoka a megvalósítandó projektek, tervek közül prioritást adott az EuBIN hálózathoz és a Légi Határok Központjának munkájához való csatlakozásnak.

V. 1. Ferihegy – EuBIN Munkacsoport

A Határőrség vezetése a Budapesti Határőr Igazgatóságon felállítandó EuBIN kapcsolati pont pénzügyi fedezetét a Schengeni Alapból kívánja előteremteni, ezért a Belügyminisztérium a Schengeni Projekt struktúráján belül felállította a Ferihegy – EuBIN Munkacsoportot.

A Schengeni követelmények minőségi és sikeres megvalósítására a 410-1168/1-2003-as számú, Belügyminiszter Asszony által jóváhagyott, *a Schengeni csatlakozásra történő felkészüléshez kapcsolódó feladatok hatékony végrehajtásáról* szóló belügyi Projektalapító Dokumentumban foglaltak szerint egy olyan egységes projekt struktúra került kialakításra, amely biztosítja valamennyi érintett szerv és szervezeti egység koordinációját és kommunikációját. A Belügyminiszter Asszony által így módon létrehozott négy szintű projekt struktúra (*Döntéshozatali szint, Projekt koordinációs és döntés előkészítői szint, Szakmai jóváhagyó és döntés előkészítői szint, Lebonyolítói szint*) – áttekintve és egységes szerkezetbe foglalva azon feladatok sorát, amelyeket a Schengeni térséghez történő csatlakozás időpontjáig akár kiegészítő fejlesztésként, akár pedig teljes egészében meg kell valósítani – garantálja a szakértelem, valamint a szakmai érdekek maradéktalan érvényesülését.

A felállított és a *Lebonyolítói szinten* tevékenykedő Ferihegy – EuBIN Munkacsoport elkészítette a Projektalapító Dokumentumát, ami részletesen:

- rögzíti a Munkacsoport tevékenységi körébe tartozó a projekt céljait, tartalmát;
- meghatározza a Munkacsoport tevékenységi körébe tartozó feladatokat, az azok végrehajtására vonatkozó ütemtervet;
- meghatározza a Munkacsoport felépítését, a tagokat, és a szakterületi felelősöket;
- jelöli a feladatmegvalósításban esetlegesen érintett más szervek, szervezetek, a társ-munkacsoportok körét;
- szabályozza a Munkacsoport működési rendjét; valamint
- meghatározza a projekt jogszabályi kereteit, illetve határait.³⁸

A felállított Munkacsoport célja a Budapesti Határőr Igazgatóságon felállítandó EuBIN Kapcsolati Pont kialakítása, és a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér határforgalom ellenőrzést támogató határőrségi fejlesztések és a repülőtér biztonságáért felelős rendőri egység technikai fejlesztéseinek megtervezése, illetve lebonyolítása.

A Munkacsoport tevékenységi körébe tartozó fejlesztési célok (*fejlesztési feladatok*) megvalósítására az alábbi szervek, szervezetek delegáltak állandó szakértőket:

BM Schengen Projekt struktúráján belüli szervként:

- Budapesti Határőr Igazgatóság
- Országos Rendőr Főkapitányság
- BM Informatikai Hivatal

BM Schengen Projekt struktúráján kívüli szervként:

- Légi Határok Központja – Róma (*külső konzulensként*)

A Munkacsoport elsőként megvizsgálta a külföldre történő adattovábbítás szabályait:

AZ ADATTOVÁBBÍTÁS SZABÁLYOZÁSA³⁹

Irányadó Jogszabályok

- *A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. Tv. (Av. Tv.)*
- *Az Európai Unió bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről szóló 1999. évi LIV. Tv.*
- *A Bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. Tv.*

³⁸ A ferihegyi EuBIN Kapcsolati Pont működésének alapjául szolgáló jogszabályi alapok a dolgozat végén találhatóak.

³⁹ BM Schengen Projekt / Ferihegy – EuBIN munkacsoport Projektalapító Dokumentum 2004. (13-14. oldal)

- A Magyar Köztársaság és az Európai Rendőrségi hivatal között Budapesten 2001. október 4.-én aláírt Együttműködési Megállapodás kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXIX. Tv.
- A Rendőrségről szóló 1997. évi XXXIV. Tv.
- A határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. Tv.

Magyarország Európai Unió csatlakozásától 2004. május 1-től, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. Törvény a külföldre történő adattovábbítás tekintetében nem tesz különbséget adattovábbítás szempontjából adatok között, és az Európai Unióhoz való csatlakozásunkkal az adattovábbítás szempontjából nem tehetünk különbséget a Magyarország területén belüli és az Unió tagállamaiba irányuló adatáramlások között. Az Európai Unió adatvédelmi szempontból ugyanis egységes egészet képez.

Az Európai Unió tagállamaiba irányuló adattovábbítást úgy kell tekinteni, mintha a Magyar Köztársaság területén belüli adattovábbításra kerülne sor.

A külföldre történő adattovábbítás szempontjából - csatlakozásunk után - a nem uniós tagállamba, azaz úgynevezett harmadik országba irányuló adattovábbításokat lehet és kell megkülönböztetni, és szigorúbban szabályozni. Ilyen adattovábbításra csak akkor kerülhet sor, ha a harmadik ország joga megfelelő védelmet biztosít. A megfelelő védelem kritériumait az Unió erre jogosult szerve állapítja meg.”

Az EuBIN Kapcsolati Pont felállításának szükségessége és feladatai a Schengeni Végrehajtási Egyezmény alapján a Projekталapító Dokumentumban röviden az alábbiakban lettek indokolva:

„A Schengeni Egyezmény tagállamaiban az elmúlt időszakban nagy teret kapott a belbiztonság témaköre. Az a tény, hogy a belső határok lebontásával a bűnözők mozgása is szabadabbá vált, szélesebb nemzetközi rendőri együttműködésre ösztönözte a tagállamok rendvédelmi szerveit. Kiemelt szerepet kapott ez a kérdés a spanyolországi terrorcselekményekkel kapcsolatban, mely után megnőtt a terror fenyegetettség több európai országban.

A rendőri együttműködést, kapcsolattartást a nemzetközi repülőtereken az EuBIN rendszer tudja biztosítani a maga speciális formájában, nem a személyes, hanem az internetes kapcsolaton keresztül.”⁴⁰

„Az EU-ban a belső határok megszűnésével a külső határokat szigorúbban kell ellenőrizni, mivel a szabad mozgással egy időben, már nem csak egy-egy ország, hanem a Schengeni Megállapodás tagállamainak belső biztonságát is fenn kell tartani.

A Budapesti Határőr Igazgatóságon működő EuBIN Kapcsolati Pont az információk folyamatos áramoltatásával a repülőtéren, mint schengeni külső határon az illegális migrációra vonatkozó elemzett adatok és információk átadásával, elősegíti az EuBIN rendszerben működő más nemzetközi repülőterek hatékony működését az illegális migráció elleni közös fellépésben és a repülőterek biztonságának garantálásában.”⁴¹

A Munkacsoport az EuBIN Kapcsolati Pont feladatrendszerét az alábbiakban állapította meg:

- „biztosítja a folyamatos kapcsolatot a Légi Határok Központ+,0jával, illetve más külföldi EuBIN tag nemzetközi repülőterek határrendészeti tevékenységet folytató szerveivel,
- szervezi a Légi Határok Központja által kezdeményezett közös akciókat, biztosítja az abban való folyamatos részvételt,
- kiépíti, majd folyamatosan tartja a kapcsolatot azon európai és nem EU tagországok nemzetközi repülőtereinek határrendészeti szerveivel, amelyek nem EuBIN tagok. A tőlük beérkező információkat feldolgozza, elemzi és azokat a Légi Határok Központjának megküldi.
- az EuBIN hálózaton érkezett megkereséseket, figyelmeztetéseket lefordítja és a szükséges intézkedések megtétele céljából a Bevetési Irányítási Szolgálatnak, vagy elemzésre az Elemző – Értékelő Alosztálynak átadja.
- a Bevetés Irányítási Osztály Elemző Értékelő Alosztálya gyűjti, elemzi és értékeli az igazgatóság légi határátelöhelyein keletkezett és hozzá befutó információkat, azokat haladéktalanul továbbítja az EuBIN Kapcsolati Pontnak. Az EuBIN Kapcsolati Pont az információkat az adatvédelmi szabályok betartásával az előírt formában előkészíti, lefordítja angol nyelvre és megküldi a Légi Határok Központjának, illetve az érintett EuBIN Kapcsolati Pont(ok) részére.
- a határrendészeti kirendeltségek a legújabb úti okmányhamisításokról szakmailag kellően alátámasztott, digitalizált formátumú dokumentációt készítenek, melyet a hatályos szabályozók szerint kezelnek és továbbítják azokat az EuBIN Kapcsolati Pont részére is. Az EuBIN Kapcsolati Pont a továbbítandó anyagokat előkészíti, angol nyelvre fordítja az előírt formában, és megküldi a Légi Határok Központja, illetve az érintett EuBIN Kapcsolati Pont(ok) részére.

⁴⁰ BM Schengen Projekt / Ferihegy – EuBIN Munkacsoport Projekталapító Dokumentum 2004. (12. oldal)

⁴¹ BM Schengen Projekt / Ferihegy – EuBIN Munkacsoport Projekталapító Dokumentum 2004. (5. oldal)

- *A határrendészeti, az idegenrendészeti, illetve a büniügy és felderítő szolgálati ágak által készített, a repülőteret érintő statisztikai elemzéseket, értékeléseket az EuBIN Kapcsolati Pont továbbításra előkészíti, lefordítja és továbbítja az alábbi témakörökben:*
 - *az illegális migráció szempontjából veszélyeztetett érkező, illetve induló járatok elő- és utószűrésének tapasztalatairól,*
 - *a légi járatokon egyes térségek, országok állampolgárai által alkalmazott közokirat hamisítás és egyéb jogsértések eseteiről, egyéb térségekből és országokból kiinduló, vagy rajtuk tranzitáló személyek által elkövetett úti okmányhamisítási módszerekről,*
 - *a tranzitutasok ellenőrzésének, utazási szokásainak, illetve az általuk elkövetett jogellenes cselekmények tapasztalatairól,*
 - *a határforgalom ellenőrzésével kapcsolatos információk, statisztikai adatok alapján prognózisokról,*
 - *a repülőtéren jogellenes, és az illegális migrációhoz kapcsolódó tevékenységi formákról.*
- *Az EuBIN rendszer tag nemzetközi repülőterek határrendészeti hatóságaitól érkezett megkeresésekre, segítség és információkérésekre, a rendelkezésre álló adattárakból és egyéb hivatalos forrásokból szerzett információkat, az adatvédelmi szabályok maximális betartásával a megkeresést küldő hatóság részére - lehetőség szerint a kért határidőre – megküldi.*
- *a Bevetés Irányítási Osztály Elemző Értékelő Alosztálya, gyűjti, feldolgozza a külföldi együttműködő határrendőrségektől érkező, az EU-s előírásokkal kapcsolatos információkat. Ajánlásokat tesz a megelőzés, a képzés, a felkészítés módjára, vagy az érintett ország határellenőrző hatóságaival a közvetlen, közös feladat végrehajtásra (helyszíni felkészítésre), a tisztek cseréjére.*
- *A légi határrendészeti kirendeltségek által a nagy számú illegális migrációs jelenségről, továbbá úti okmányhamisításokról, az EuBIN Kapcsolati Ponton keresztül figyelmeztetést küld az adatvédelmi szabályok betartásával a Légi Határok Központjának és a többi EuBIN tag nemzetközi repülőtér határrendészeti szervei részére a kirendeltségek által készített dokumentációk mellékletével.”⁴²*

A Munkacsoport az EuBIN Kapcsolati Pontot a Budapesti Határőr Igazgatóság Rendészeti Igazgatóhelyettesi Szervén belül, a Bevetés Irányítási Osztály alárendeltségében, alosztály jogállású szervezeti egységként jelölte meg.

„Létszám, munkarend”⁴³

1 fő EuBIN Kapcsolati Pont vezető	ALOV	vezényléses munkarendben
1 fő kiemelt főelőadó	I/V	vezényléses munkarendben
7 fő kapcsolattartó segédelőadó	II/III	vezényléses munkarendben

Az **EuBIN Kapcsolati Pont** a teljes létszám (9 fő) elérését követően folyamatos, 24 órás munkaidő rendszerben dolgozik. Ez igényli a BHI állománytáblájának, és a Szervezeti és Működési Szabályzatának módosítását.

V. 2. Az EuBIN Kapcsolati Pont kísérleti, ideiglenes jelleggel történő felállítása

A 7. munkabizottsági ülésen Dr. Giulio Brugnolli Staffetti ezredes úrtól szóban elhangzott – EU bővítés előtti csatlakozásról szóló – ajánlatot követően a Budapesti Határőr Igazgatóság folyamatosan konzultált a Légi Határok Központjának vezetésével az EuBIN hálózathoz való csatlakozás részleteiről. Ugyanakkor, Budapesten elkészültek a tervek, illetve a szükséges technikai háttér a Kapcsolati Pont ideiglenes működésnek megkezdésére. Miután a BHI jelezte a római Központnak készültségét, 2004. március 17-én a Légi Határok Központja hivatalosan jelezte a Budapesti Határőr Igazgatóságnak, hogy kapcsolati pontjának felállításával csatlakozhat az EuBIN hálózathoz (2004. május 1-ig korlátozott jogokkal, azaz csak a Központtal való kétoldali kommunikáció lehetőségével). Az EU-hoz való csatlakozást követően, pedig az Unió többi kapcsolati pontjához hasonló teljes körű jogosultságokkal, azaz az összes kapcsolati pont vonatkozásában széleskörű információ küldés - fogadás lehetőségével). A hivatalos felkérést követően a Budapesti Határőr Igazgatóság a római Központtól kapott informatikai installálási útmutatót követve 2004. március 22-én hivatalosan, tizenegyedik kapcsolati pontként csatlakozott az Európai Határ Információs Hálózathoz, azaz a Légi Határok Központja által üzemeltetett EuBIN rendszerhez.

V. 2. 1. Az EuBIN Kapcsolati Pont felállításának szakaszolása:

⁴² BM Schengen Projekt / Ferihegy – EuBIN Munkacsoport Projektalapító Dokumentum 2004. (10. oldal)

⁴³ BM Schengen Projekt / Ferihegy – EuBIN Munkacsoport Projektalapító Dokumentum 2004. (14. oldal)

Az EuBIN Kapcsolati Pont 2004. március 22-i ideiglenes indulását megelőzően a Ferihegy – EuBIN Munkacsoport részletesen, szakaszokra bontva kidolgozta az EuBIN Alosztály felállításának menetrendjét. Mivel, a Kapcsolati Pont napi 24 órában fog tevékenykedni, ezért a folyamatos működéshez szükséges állománytáblához a bérfedezetet el kell különíteni. A teljes működtetéshez szükséges technikai és informatikai eszközöket a Schengeni Alap rendelkezésre állását követően, az erre a célra biztosított keretből, a közbeszerzési eljárások lefolytatása után lehet csak üzembe helyezni, ami időben egy viszonylagosan hosszabb folyamatot jelent. Ezen okok miatt az EuBIN Kapcsolati Pont végleges formába történő felállításának folyamata 3 szakaszra lett bontva, ami a Projektalapító Dokumentumban került részletezésre:

„SZAKASZOLÁS”⁴⁴

I. Szakasz

Az első szakasz 2004. március 1- től szeptember 1-ig tart.

Március 1-22-e között a kísérleti üzemmóddhoz szükséges feltételek kialakítása, a titkosító szoftver telepítése, a kapcsolattartáshoz szükséges informatikai beállítások elvégzése.

Március 22-től május 1-ig kísérleti üzemmódban napi 2 óra időtartamban, egy fő teszti a telepített szoftver működőképességét. A római Központ rendszergazdájával kialakítják az optimális működéshez szükséges beállításokat. Az ABC által szervezett akciókban a BHI légi határátkelőhelyei az akcióterveknek megfelelően részt vesznek. A szükséges statisztikai információkat a kiadott formanyomtatványok kitöltését követően az EuBIN Kapcsolati Pont szolgálati személye a Légi Határok Központjának továbbítja.

Az első szakaszban május 1-től a projekt minimális létszámmal és időtartamban működik.

- *Ez alatt az idő alatt ki kell alakítani az igazgatóság szervezetén belül az EuBIN Kapcsolati Pont szervezetét, a más szervezeti elemekkel történő kapcsolattartás mechanizmusát és a meglévő saját erők bevonását a feladatellátásba.*
- *Az igazgatóság állományából 2 fő kerül kijelölésre, akik angol nyelvtudással rendelkeznek. A kapcsolati pont ebben a szakaszban 2 fővel, napi 2 órában működik. A kijelölt személyek a meglévő beosztásuk ellátása mellett látják el ezt a feladatot, a folyamatosság biztosítása érdekében előre tervezett szolgálati rendben.*
- *az EuBIN Kapcsolati Pont tevékenysége, a naponta felmerült információk cseréjében, a beérkezett adatok feldolgozásában, és a Légi Határok Központjának történő továbbításában jelentkezik.*
- *Fel kell mérni annak lehetőségét, hogy hogyan növelhető a személyi állomány létszáma, a határrendészeti kirendeltségeken nagy szakmai és gyakorlati tapasztalattal rendelkező, angol nyelven kommunikálni tudó útlevelezéssel rendelkezők közül, illetve hogyan növelhető a működési idő.*
- *Ki kell jelölni az EuBIN Kapcsolati Pont végleges elhelyezésére szolgáló helyiségeket.*
- *A II. Szakasz működésének előkészítése:*
 - *Át kell alakítani a működési rendet és erről tájékoztatni kell a Légi Határok Központját.*
 - *Ki kell alakítani a végleges elhelyezést a Bevetés Irányítási Szolgálattal közösen.*
 - *Végre kell hajtani a projekt keretében beszerzésre kerülő technikai és informatikai eszközök beüzemelését.*
 - *A határrendészeti kirendeltségeken a nagy szakmai gyakorlati tapasztalattal rendelkező útlevelezéssel rendelkezők közül, a létszám feltöltés érdekében, angol nyelven kommunikálni tudó újabb útlevelezéssel rendelkezőket kell kiválasztani.*

II. Szakasz

A második szakasz 2004. szeptember 1. - december 31. között tart.

- *A már kialakított rendszer működési tapasztalatainak felhasználásával, a kapcsolati pont 4 főre felfejlesztett létszámával és napi 8 órás működési idővel kell folytatni a munkát.*
- *Meg kell kezdeni a kiválasztott szolgálati személyek speciális felkészítését, lehetőség szerinti angol nyelvű továbbképzését és véglegesíteni kell későbbi tevékenységi köriüket.*
- *A III. Szakasz működésének előkészítése:*
 - *Át kell alakítani a működési rendet, és erről tájékoztatni kell a Légi Határok Központját.*
 - *Végre kell hajtani a projekt keretében beszerzésre kerülő új technikai és informatikai eszközök beüzemelését.*

⁴⁴ BM Schengen Projekt / Ferihegy – EuBIN Munkacsoport Projektalapító Dokumentum 2004. (12-13. oldal)

- *A határrendészeti kirendeltségeken a nagy szakmai gyakorlati tapasztalattal rendelkező útlevelezézők közül, a teljes létszám feltöltés érdekében, angol nyelven kommunikálni tudó további útlevelezézőket kell kiválasztani.*

III. Szakasz

A harmadik szakasz 2005. január 1. - szeptember 1. között tart.

- *Az EuBIN Kapcsolati Pont - a teljes létszám (9 fő) elérését követően, folyamatos, napi 24 órás üzemelésű munkarendben dolgozik.*
- *A tevékenység zavartalan ellátásához biztosított valamennyi technikai és informatikai berendezés végleges beüzemeléséről, illetve a folyamatos működési rend megkezdéséről értesíteni kell a Légi Határok Központját és a külföldi társszerveket.*
- *A teljes készenlét elérését követően 2005. szeptember 1-től az EuBIN Kapcsolati Pont teljes feladatkörrel látja el tevékenységét.”*

A Kapcsolati Pont elhelyezésével kapcsolatos helyiség igény kielégítésére a Projekталapító Dokumentum az alábbiakban rendelkezik:

„HELYISÉG IGÉNY⁴⁵

Az első működési szakaszban

Az első működési szakaszban a BHI a meglévő helyiségeiből alakítja ki a kapcsolattartáshoz szükséges helyiséget (a nemzetközi és szakhatósági kiemelt főelőadó irodája).

A második működési szakaszban

A második működési szakaszban az alábbi helyiségeket kell biztosítani a zavartalan működéshez:

- *1 db iroda alosztályvezető részére (15 m²)*
- *1 db öltöző helyiség kapcsolattartó segédelőadók részére*
- *1 db iroda a kapcsolattartó segédelőadók részére (12 m²), kapcsolódóan a Bevetés Irányítási Szolgálat helyiségeihez.*

A beindításhoz, illetve a működtetéshez szükséges helyiségek az igazgatóság székhelyén kialakíthatók, ahol a határrendészeti kirendeltségekkel, illetve a hatóságokkal történő folyamatos kapcsolattartáshoz szükséges informatikai és távközlési végpontok biztosítottak. A feladatellátáshoz a helyiségek átalakítása és bebútorozása szükséges.

Az új szervezeti elemként jelentkező alosztály (2+7 fő) irodai elhelyezéséhez, illetve a szolgálatot teljesítő állomány öltözködéséhez szükséges bútor és berendezési tárgyak, valamint irodai kiegészítők beszerzése valósul meg.”

A Munkacsoport a Kapcsolati Pont informatikai és technikai eszközökkel való ellátását két szakaszra bontotta:

Az első szakaszban

Az első szakaszban a BHI meglévő eszközeiből biztosítja a minimális működéshez szükséges informatikai és technikai eszköz szükségletet. Ez a szakasz az EuBIN hálózathoz való csatlakozástól, a Schengeni Alapból megítélt támogatásból finanszírozott informatikai és technikai eszközök, illetve bútorok beszerzésére kiírt közbeszerzési eljárás lefolytatásáig tart.

A második szakaszban

A közbeszerzési eljárás lefolytatását követően az EuBIN Kapcsolati Pont az alábbi informatikai és technikai eszközökkel fog működni:

- *szélessávú internet kapcsolattal rendelkező nagyteljesítményű számítógépek*
- *nagyfelbontású scanner*
- *lézer és fotónyomtatók*
- *megfelelő szoftverek (képszerkesztő; adatbázis kezelő és kiszolgáló; valamint egyéb speciális, feladat orientált szoftverek, pl.: Photoshop, Recognita Omnipage Pro 12, Coreldraw stb.)*
- *szerver központ és vírusvédelmi alkalmazás*
- *fénymásológép*
- *iratmegsemmisítő*
- *telefon készülékek (külföldi telefonálási lehetőséggel)*

⁴⁵ BM Schengen Projekt / Ferihegy – EuBIN Munkacsoport Projekталapító Dokumentum 2004. (14. oldal)

- telefax készülékek

VI. A Légi Határok Központjának és az EuBIN hálózat működésének tapasztalatai, jövőbeli tervei

Az Európai Unió tagállamai részéről a Légi Határok Központjának tevékenysége iránt a 2003. december 1-i hivatalos működés megkezdése óta tovább nőtt az érdeklődés, illetve a támogatás. A 2004. június 23-án Rómában megrendezett, az Európai Unió bővítését követő első ülésen már 23 európai ország (*Ausztria, Belgium, Ciprus, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Lettország, Luxemburg, Magyarország, Nagy Britannia, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Szlovénia, Spanyolország, Svédország*) és az EUROPOL delegáltjai vettek részt.

A találkozón az elmúlt félév során történt eseményekről, az EuBIN hálózat fejlesztéséről, bővítéséről, illetve a jövőben esedékes közös akciókról és a további megvalósítandó tervekről esett szó.

Az ülésen bemutatották a Légi Határok Központjának új lógóját,⁴⁶ melynek háttérben a 10 új tagországgal bővített Európai Unió térképe található. Az EuBIN hálózat folyamatos bővítésével kapcsolatban a Központ rendszergazdája elmondta, hogy 12 kapcsolati pont működik (*2004. június 23-án*) az Európai Unió nemzetközi repülőterein, melyek a következők:

- Amszterdam – Schiphol,
- Brüsszel
- Budapest - Ferihegy
- Helsinki – Vantaa
- Lisszabon
- Frankfurt am Main
- Madrid – Barajas
- Milánó – Malpensa
- München
- Párizs – Roissy
- Róma – Fiumicino
- Varsó – Okecie

Az ülésen elhangzott, hogy további 4 kapcsolati pont⁴⁷ van jelenleg a rendszerbe helyezés stádiumában (*Luxemburg, Riga, Stockholm, Reykjavik*). A közeljövőben további 6 olasz nemzetközi repülőterén létesítenek EuBIN kapcsolati pontot (*Bologna, Catania, Nápoly, Rimini, Velence és Verona*), illetve a német és a lengyel delegáltak által bejelentett új kapcsolati pontokkal együtt várhatóan 2004. év végéig kb. 30 kapcsolati pont fog működni Európa nemzetközi repülőterein.

A repülőterek képviselőinek találkozóján értékelésre kerültek a 2004. első féléve során végrehajtott közös akciók, melyek alkalmanként 16-20 ország 18-22 nemzetközi repülőtere vett részt és alkalmanként több száz eseményről érkezett hozzájuk jelentések. Az adatokat a további átfogó elemzések és prognózis készítések céljából megküldték a Helsinki székhelyű Kockázat Elemző Központnak és az EUROPOL-nak. Ezen közös akciók kiváló alkalomnak bizonyultak a Légi Határok Központja által készített, a kapcsolati pontok közötti kommunikációra szolgáló internet alapú E-forms szoftver tesztelésére, folyamatos továbbfejlesztésére.

A Légi Határok Központja kiváló kapcsolatot alakított ki a többi ad hoc központtal. Ennek kapcsán a Common Unit⁴⁸ egyik ülésén, időszakos beszámolójuk mellett bemutatották az általuk kifejlesztett kommunikációs szoftvert. A többi ad hoc központ vezetője, illetve a Common Unit küldötték úgy döntöttek, hogy a jövőben többi központ is (*Szárazföldi Határok, Nyugati- és Keleti Tengeri Határok Központjai*) ezen szoftver továbbfejlesztett változatát használják a belső kommunikációjukhoz Euroborders E-forms néven.

Az ülésen be lett mutatva a Légi Határok Központjának új szabálykönyve, amely a korábbi verziótól terminológiai változtatásokban és az új lógóban különbözik. Az új változatban rögzítésre került továbbá, hogy alkalmi döntéstől függően a Központnak lehetősége nyílik okmányszakértői és határrendész szakértői csoportok felállítására, működtetésére, illetve igény esetén nemzetközi repülőterekre való delegálására, hogy segítséget

⁴⁶ A korábbi lógó az IAP projekt 1. ülésén került elfogadásra. Az új lógó az 1. számú mellékletben található

⁴⁷ Riga és Luxemburg 2004. szeptemberében felállította Kapcsolati Pontját, ezzel 14-re nőtt a működő EuBIN Kapcsolati Pontok száma

⁴⁸ A SCIFA+ utódszervezete External Borders Practitioners Common Unit, röviden Common Unit

nyújtsanak az ottani határrendészeti hatóságoknak. Erre a célra az ARGO Pénzalaptól már igényeltek - az EuBIN hálózat fejlesztése és a Központ működtetése mellett - anyagi támogatást.

A találkozón döntés született arról is, hogy a Légi Határok Központja a 2004. év második félévében 2 nagyszabású közös akciót fog szervezni, melyek alkalmanként 2, illetve 4 hétig fognak tartani. Az első akcióra 2004. október 4 – 17. között kerül sor. Ezen akció során az Észak-afrikai országok állampolgárai által elkövetett, vagy ezekhez az országokhoz valamilyen módon köthető illegális migrációs események, közokirat hamisítások, embercsempész tevékenységek figyelése, elemzések, prognózisok készítése céljából a Központ részére folyamatos jelentések küldése a megvalósítandó cél. Az év utolsó hónapjaiban⁴⁹ lebonyolításra kerülő akciónak pedig, a kínai állampolgárokkal kapcsolatos illegális migrációs jelenségek figyelése lesz a célja, melybe bevonják az EUROPOL-t is. Az akció során különös figyelem lesz szentelve az EU nemzetközi repülőtereinek tranzit területein újabban tapasztalható - hamis útlevelek, illetve a már „becsekkolt” repülőjegyek cseréjén alapuló - embercsempész szervezetek által használt módszer felderítésére, megakadályozására.

VII. Befejezés – Összegzés

Magyarország, illetve a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér vonatkozásában a 2004. május 1-i EU-s csatlakozást követően nagyon sok változással, új körülménnyel, jelenséggel kellett és kell folyamatosan szembesülnünk. Hazánk integrációjával nemzetközi helyünk és szerepünk is megváltozott. Az Európai Unió teljes jogú tagjaként, nemcsak a közösség előnyös oldalával találkozunk, hanem szembesülnünk kell a tagországokat érintő problémákkal is, így az illegális migráció fokozódásával. Tagországgént nemzetközi megítélésünk változhat és változott. Eddig is érintettek voltunk az ázsiai és az afrikai országok részéről érkező illegális migrációban, de az Unió tagjaként ezen jelenség nagyban megnőhet. Hazánk schengeni csatlakozásával belső határainkon a határőrizet és a határforgalom ellenőrzés meg fog szűnni. Ez a tény nagyban növelheti a Magyarország felé érkező, illetve a rajtunk keresztül zajló illegális migrációt, mivel a belső határok szabadon átjárhatóvá válnak. Az Európai Unióba jogellenesen belépni szándékozók mindig azt az országot, azt a határátkelőhelyet keresik, ahová, vagy ahol a legkönnyebben tudnak belépni az Unió, illetve a schengeni országok területére, hiszen azt követően a tagországok között már szabadon mozoghatnak. Ezzel a ténnyel a Határország vezetése régóta tisztában van, és az ez ellen való felkészülést évek óta következetesen, részletesen kidolgozott felkészülési terv alapján hajtja végre.

Az illegális migrációs nyomás jelentős fokozódására a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér is számítani kell, hiszen az említett integráció okozta változások mellett több olyan, a repülőteret érintő stratégiai döntés született, ami közvetve növelheti a rajtunk keresztül zajló illegális bevándorlási kísérletek számát.

Az elmúlt évekhez viszonyítva jelentősen nőtt a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér utasforgalma, ami elsősorban a fapados légitársaságok megjelenésének, és folyamatos térnyerésüknek köszönhető. A további okok között kiemelendő még a kínai közvetlen járatok beindulása, illetve a Kormány légi közlekedési koncepciója, ami alapján a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér úgynevezett HUB, azaz gyűjtő-elosztó tranzit repülőtérre kell fejleszteni, és 2010-re a jelenlegi közel 5 milliós utaslétszámot duplájára, vagyis kb. 10 millióra kell növelni. Nagy a verseny a regionális nemzetközi repülőterek (*Bécs, Prága, Pozsony*) között az utasok megszerzéséért, ezért a Budapest Airport Rt.-nek az utasforgalmi kapacitás növelése mellett (*Ferihegy-1 Terminál újraindítása, teljes átépítése, C Terminál építése*) új légi társaságok Budapestre „csalogatásával” az elérhető közvetlen úticélok számának növelésére törekszik. Ennek a tervzetnek megvalósítása már folyamatban van, aminek a hatásait már most is nagyban lehet érzékelni, hiszen a tavalyi, 2003-as év azonos időszakához⁵⁰ viszonyítva, kb. 25%-os növekedés történt a repülőtér utasforgalmában.

Az Unió csatlakozással megváltozott körülményekre, illetve a Kormány légi közlekedési koncepciójának végrehajtása eredményeként a már most érzékelt folyamatos, nagy mértékű utasforgalmi növekedésre, és a 2007-es schengeni csatlakozással a határellenőrzési technológia előírásainak megváltozására a Budapesti Határőr Igazgatóságnak fel kellett készülnie és az új kihívásokkal folyamatosan lépést kell tartania. Az ellenőrzési rendszer átalakításában nagyon fontos szerepe volt a külföldi társszerveknek is. Az EU nemzetközi repülőterein - repülőtér parancsnoki találkozók keretében - tett látogatások során szerzett gyakorlati tapasztalatok feldolgozásra és integrálásra kerültek a folyamatosan fejlesztett határforgalom-ellenőrzési technológiánkba. Ezen partnerek repülőterünkön tett látogatásaik során fejlesztési tevékenységünkkel és terveinkkel kapcsolatos visszajelzéseik

⁴⁹ 2004. október 14-én Hágában döntés született, hogy az ABC#5 számú közös akció 2004. november 8 – december 3. között kerül megrendezésre

⁵⁰ 2003 január 1 – október 31. között 4.234.664 utas, 2004. január 1 - október 31. között 5.272.823 utas, azaz 24,51%-os forgalom növekedés

eredményeként sikerült egy nemzetközileg elismert, európai szintű informatikai és technikai eszközökkel ellátott, magas színvonalon működtetett, hatékony ellenőrzési rendszert kialakítani.

Az igazgatóság vezetése felismerte, hogy a nemzetközi légi közlekedésben zajló illegális migráció ellen csak nemzetközi összefogással lehet sikeresen fellépni. Ez az együttműködés elsősorban az Európai Unió nemzetközi repülőterei közötti információk, tapasztalatok megosztásában, folyamatos konzultációkban és új illegális migrációs jelenségekről szóló azonnali riasztások küldésében lehet sikeres. Erre a célra nyújt átfogó megoldást a római székhelyű Légi Határok Központja és az általa működtetett Európai Határ Információs Hálózat, az EuBIN rendszer.

A Budapesti Határőr Igazgatóság a „Nemzetközi Repülőterek” Pilot Projektben való részvétele és a 2004. március 22-i EuBIN hálózathoz való csatlakozása következtében, sikerült a Légi Határok Központjával napjainkra egy szoros együttműködésen alapuló napi kapcsolatot kialakítani.

A BHI Kapcsolati Pontja a végleges működés kialakításának stádiumában áll. A zavartalan, 24 órás működéshez szükséges technikai és informatikai eszközök a közbeszerzési eljárás befejezését követően kerülnek megvásárlásra. A ferihegyi Kapcsolati Pont átmeneti jelleggel az igazgatósági tartalék eszközök felhasználásával működik.

A féléves működtetés során szerzett eddigi tapasztalatok alapján elmondható, hogy a hálózathoz való csatlakozással bezárólag az elmúlt időszakban, az igazgatóság nemzetközi kapcsolataiban komoly fejlődést sikerült elérni. A rendszeres repülőter parancsnoki találkozók során kialakított kapcsolatok mellett, a Légi Határok Központjának római ülésein való folyamatos részvétellel és a Kapcsolati Pontok számának növekedésével az igazgatóság mára Európa szinte összes nemzetközi repülőtere vonatkozásában rendelkezik személyes, vagy az EuBIN nyújtotta közvetlen kapcsolattal. Ez az igazgatóság nemzetközi tevékenységének, a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtéren folytatott ellenőrzési technológia, illetve a légi közlekedés biztonságának fejlesztése szempontjából rendkívül fontos lépésnek bizonyult. A kialakított együttműködési kapcsolatok, illetve az EuBIN hálózat közvetlen kommunikációs csatornája több esetben bizonyult hasznosnak vezetői döntések előkészítésében, vagy a repülőterei biztonsági rendszer átalakítására tett határőrségi javaslat indoklásában, amikor a kialakított álláspontok nemzetközi gyakorlati példákkal kerültek alátámasztásra. Alkalmanként a BHI egy-egy aktuális témával kapcsolatos konzultációs megkeresésre 12 - 20 EU-s nemzetközi repülőterről érkezett vissza válasz a kért tapasztalatokkal, vagy javaslatokkal. Az igazgatóság Kapcsolati Pontja a félév során több esetben működött együtt az érintett nyugat-európai repülőterek társszerveivel embercsempész hálózatról szerzett konkrét információk kapcsán konzultáció kérésével, illetve figyelmeztetések küldésével.

A Légi Határok Központja által szervezett közös repülőterei akciókon a BHI rendszeresen részt vett, illetve a jövőben részt fog venni. Az ilyen jellegű akciók több szempontból is hasznosnak bizonyulnak. Az olasz Központ részére rendszeresen küldendő jelentések Rómában, illetve a finnországi Kockázat Elemző Központban elemzésre – értékelésre kerülnek és ezek eredményeit, illetve az ezekből készült prognózist a Budapesti Határőr Igazgatóság, a Határőrség és a nemzetközi határrendészeti szakmai szervek fel tudják használni konkrét intézkedések meghozatalában, az erők, eszközök hatékonyabb összpontosításában. Az is fontos eleme az ilyen akcióknak, hogy folyamatosan figyelemmel lehet kísérni az Európai Unió nemzetközi repülőtereit érintő problémákat, a rájuk nehezedő illegális migrációs nyomást. Azonos jellegű illegális migrációs események észlelésekor az EuBIN hálózat felhasználásával közvetlenül lehet az érintett repülőterekhez riasztással, vagy segítség kérés céljával fordulni, illetve a tapasztalatokat egymással megosztani.

A Budapesti Határőr Igazgatóság a Légi Határok Központjának munkájában és az EuBIN rendszerben való részvételét értékelve elmondható, hogy az elmúlt két évben jelentősen megnőtt a BHI nemzetközi ismertsége és elismertsége. A Központtal való folyamatos kapcsolattartás, a döntések előkészítésében való részvétel és az E-forms szoftver fejlesztésében a rendszeres tesztelésekkel és az újításokkal kapcsolatos javaslatok tételével sikerült egy nagyon szoros napi kapcsolatot kialakítani, ami az igazgatóság hosszú távú nemzetközi együttműködési stratégiájának az alapját képezheti. A Központ ülésein való részvétel a jövőben is kiváló lehetőség lehet a nemzetközi repülőtereket tömörítő szakmai fórum döntéseinek előkészítése során a magyar lobbierő érdekek érvényesítésére. A ferihegyi EuBIN Kapcsolati Pont végleges felállítását követően a hálózat nyújtotta kommunikációs lehetőségek ellenőrzési rendszerünkbe való integrálásával, a határforgalom ellenőrzés hatékonysága tovább növelhető, ami hatással lehet a légi közlekedés biztonságának növelésére is. A Légi Határok Központja által a jövőben elindítandó repülőterei határrendészeti tiszti, illetve okmányszakértői csereprogram pedig, a nemzetközi gyakorlati tapasztalatok megszerzésének és a magasabb szakmai színvonalra törekvésnek az egyik kulcspontja lehet. Ezen lehetőségek miatt a Budapesti Határőr Igazgatóság egyik legfontosabb feladata a római Központtal való szoros kapcsolat további mélyítése, illetve az olasz partner által szervezett szakmai programokban és az EuBIN hálózat fejlesztésében való további tevékeny részvétele.

AZ EUBIN KAPCSOLATI PONT LÉTREHOZÁSÁT ÉS MŰKÖDÉSÉT BIZTOSÍTÓ

JOGSZABÁLYI ALAPOK:

A. NEMZETKÖZI JOGI ALAPOK

- Schengeni Egyezmény
- a Schengeni Végrehajtási Egyezmény
- Az 1971 évi 25. törvényerejű rendelettel kihirdetett Chicagói Egyezmény.
- AZ ECAC polgári légi közlekedés védelmi irányelvei
- A polgári légi közlekedés-védelem területének egységes szabályairól AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2002. december 16.-án kelt 2320/2002. (EU) szabályzata

B. TÖRVÉNYEK ÉS TÖRVÉNY EREJŰ RENDELETEK:

- 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya;
- 1957. évi IV. törvény Az államigazgatási eljárás általános szabályairól;
- 1998. évi XIX. törvény a Büntetőeljárásról;
- 1978. évi IV. törvény a Büntető törvénykönyvről;
- 1993. évi CX. törvény a Honvédelemről;
- 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről;
- 1995. évi XCVII. törvény a Légi közlekedésről;
- 1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről;
- 1997. évi CXXXIX. törvény a menedékjogról;
- 1998. évi XII. törvény a külföldre utazásról;
- 1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről;
- 2001. évi XXXIX törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról;

C. RENDELETEK

- 141/1995. (XI. 30.) Kormány rendelet a légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény végrehajtására.
- 184/1997. (X. 28.) Kormány rendelet az ideiglenes határátkelőhelyek megnyitásának szabályairól, a határátkelőhely területére nem határátlépés céljából történő belépés, tartózkodás, távozás rendjéről, valamint a határterülethez tartozó településekről,
- 101/1998. (V. 22.) sz. Kormány rendelet a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény végrehajtásáról,
- 218/1999. (XII. 28.) Kormány rendelet az egyes szabálysértésekről,
- 10/2000. (II. 02.) BM. rendelet a helyszíni bírságolás részletes szabályairól
- 170/2001. (IX. 26.) Kormány rendelet a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény végrehajtásáról
- 25/2001. (XI. 21.) BM rendelet a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény végrehajtásáról,
- 305/2001. (XII. 27.) Kormány rendelet a határátkelőhely megnyitásának, megszüntetésének, a működtetés rendjének és feltételeinek szabályairól,
- 23/2001. (XII. 27.) KüM. rendelet a diplomáciai vagy a nemzetközi jogon alapuló egyéb kiváltságot és mentességet élvező személyek be- és kiutazása, magyarországi tartózkodása egyes szabályainak megállapításáról,
- 35/2001. (XII. 22.) BM.-KüM. együttes rendelete a külföldiek beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos eljárások díjáról
- 34/2001. (XII.22.) BM rendelet a katonai alakulatok és szállítmányok államhatáron történő átléptetéséről, a határterületnek minősülő repülőterekről, kikötőkről és vasútállomásokról, a menet közbeni ellenőrzésre kijelölt vasútvonalakról és vízi utakról, a nemzetközi forgalom számára ideiglenesen megnyitott repülőtéren közlekedő légi járművek határforgalmi ellenőrzéséről.
- 40/2001. BM. rendelet a Határőrség Szolgálati Szabályzatának kiadásáról,
- 30/2001. BM. rendelet a Határőrség határrendészeti szerveinek és nyomozó hatóságainak illetékességi területeiről.

D. HATÁROZATOK

- Az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggésben az egységes határellenőrzési rendszer megvalósításáról szóló kormányzati koncepcióról szóló 2013/2001. (I. 17.) Korm. határozat
- Az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggésben az egységes határellenőrzési rendszer megvalósításáról szóló kormányzati koncepcióról elfogadott 2013/2001. (I. 17.) Korm. határozat időarányos

végrehajtásáról, valamint az abban foglalt egyes feladatok módosításáról és a további feladatok meghatározásáról szóló 2365/2001. (XII. 18.) Korm. határozat

- 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”

(BM Schengen Projekt Projektalapító dokumentum a Schengeni csatlakozásra történő felkészüléshez kapcsolódó feladatok hatékony megvalósítására létrehozott belügyi Schengen Projekt vonatkozó munkacsoportjának tevékenységi köréről / Ferihegy – EuBIN Munkacsoport 2004.)



FELHASZNÁLT IRODALOM

- 13147/01 FRONT 58 Brüsszel, 2001. október 23. – European management concept on border control
- 6621/1/02 REV 1 JAI 30 FRONT 19 MIGR 10 VISA 29 – Brüsszel, 2002. február 27. Proposal for a comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union
- 10019/02 FRONT 58 COMIX 398 4. oldal (7)– Brüsszel, 2002. június 14. Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union
- 8645/03 FRONT 41 COMIX 253, Brüsszel 2003. május 5. Report – „International Airports Plan” project
- 10058/1/03 REV 1 FRONT 70 COMIX 354, Brüsszel 2003. június 11. Report on implementation of programmes, ad hoc centres, pilot projects and joint operations
- 13524/1/03 REV 1 FRONT 141 COMIX 612, Brüsszel, 2003. december 1. International Airports Plan – Air Borders Centre project (Italy)
- 5661/04 FRONT 11 COMIX 56, Brüsszel, 2004. január 27. Work Programme of the ad-hoc Centres set-up in the framework of the Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union
- „International Airports Plan” - Rule Book, Róma, 2003. január 30.
- The Rule Book – Air Borders Centre, Róma, 2004. június 9.
- Dankowski Andrzej hőr. főhadnagy az „International Airports Plan” pilot projekt római üléseiről készített útijelentései 2002 - 2004.
- BM Schengen Projekt Projektalapító dokumentum a Schengeni csatlakozásra történő felkészüléshez kapcsolódó feladatok hatékony megvalósítására létrehozott belügyi Schengen Projekt vonatkozó munkacsoportjának tevékenységi köréről / FERIHEGY – EuBIN Munkacsoport 2004.
- Schengeni Végrehajtási Egyezmény
- Schengeni Egyezmény
- Schengeni Kézikönyv
- www.bud.hu (a *Budapest Airport Rt. honlapja*)





A Légi Határok Központjának lógója, ami Rómában, 2004. június 23-án került elfogadásra.

Az Európai Határ Információs Hálózat (EuBIN) létrehozásának és működésének indoklása a Schengeni Végrehajtási Egyezmény alapján. A szöveggörnyezetben kivastagított az a rész, amelyik kiemelt fontosságú az indokláshoz:

SCHENGENI VÉGREHAJTÁSI EGYEZMÉNY

(1990)

I. C Í M

Meghatározások

1. cikk

Jelen Megállapodás alkalmazásában, az alábbi fogalmakat az alábbiak szerint kell értelmezni:

Külső határok:

a Szerződő Felek szárazföldi és tengeri határai, valamint **repülőterei** és tengeri kikötői, ha azok nem belső határok;

Határátkelőhely:

minden olyan átkelőhely, amelyet az illetékes szervek a külső határok átlépése céljából jelöltek ki;

Határellenőrzés:

a határokon zajló olyan ellenőrzés, amely, minden más októl függetlenül, egyedül a határátlépési szándékon alapul;

Személyszállító:

minden olyan természetes vagy jogi személy, aki vagy amely hivatásszerűen foglalkozik légi, tengeri vagy szárazföldi személyszállítással;

II. C Í M

Az ellenőrzés megszüntetése a belső határokon és **a személyforgalom**

2. FEJEZET

A külső határok átlépése

4. cikk

1. A Szerződő Felek szavatolják, hogy 1993-tól kezdve a harmadik államból érkező, és a belső légi járatokon továbbutazó légi utasokat belépéskor személyi és kézipoggyász ellenőrzésnek vetik alá a külső légi járat érkezési repülőterén. A harmadik államba légi járatokkal továbbutazó utasokat a kiutazás előtt személyi és kézipoggyász ellenőrzésnek vetik alá a külső légi járat indulása szerinti repülőterén.

A Szerződő Felek megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az ellenőrzések az 1. bekezdés rendelkezései szerint megtörténhessenek.

6. cikk

1. A külső határforgalmat az illetékes hatóságok ellenőrzik. Az ellenőrzést egységes elvek szerint, nemzeti hatáskörben és a belső jogszabályok szerint végzik, minden Szerződő Fél érdekeit és a Szerződő Felek területeit figyelembe véve.

2. Az 1. bekezdés szerinti egységes elvek az alábbiak:

- a. **A személyi ellenőrzés nem csak az úti okmányok és egyéb beutazási, munkavállalási és kiutazási feltételek vizsgálatát foglalja magában, hanem ezen kívül a Szerződő Felek nemzetbiztonsága és közrendje veszélyeztetésének felderítését és megelőzését is.** Az ellenőrzés kiterjed a határt átlépő személyek járműveire és a náluk lévő egyéb tárgyra is. Az egyes Szerződő Felek az ellenőrzést saját, különösen a motozásra vonatkozó jogszabályaik szerint végzik.
- b. Minden személyt legalább olyan ellenőrzés alá kell vetni, amely lehetővé teszi az úti okmányok szolgáltatása vagy bemutatása alapján a személyazonosság megállapítását
- c. **Belépéskor a külföldieket az 1. pontban foglalt rendelkezések szerinti, alapos ellenőrzés alá kell vetni.**
- d. Kilépéskor valamennyi Szerződő Fél érdekeire tekintettel végzik el az ellenőrzést, a külföldiek jogaira, valamint a Szerződő Felek nemzetbiztonsága és közrendje veszélyeztetése felderítésének és megelőzésének szükségességére tekintettel. Ezt az ellenőrzést minden esetben elvégzik a külföldiekkel kapcsolatban.
- e. Ha rendkívüli körülmények nem teszik lehetővé az ilyen ellenőrzést, az érdekeket rangsorolni kell. E tekintetben a belépéskor való ellenőrzés általában elsőbbséget élvez a kilépéskor végzett szemben.

3. Az illetékes hatóságok mozgó egységekkel felügyelik a határátkelőhelyek közötti határszakaszokat, valamint a nyitva tartáson kívüli időben a határátkelő-helyeket is. Ezt az ellenőrzést úgy látják el, hogy semmi se tegye vonzóvá a határátkelőhelyeken való ellenőrzés kikerülését. A felügyelet módját, szükség esetén, a Végrehajtó Bizottság határozza meg.

4. A Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megfelelő személyi összetételű és elegendő létszámú állományt bocsátanak rendelkezésre a külső határellenőrzés és -felügyelet foganatosításához.

5. A külső határokon azonos szintű ellenőrzésre kerül sor.

7. cikk

A Szerződő Felek segítséget nyújtanak egymásnak, és állandó együttműködést alakítanak ki az ellenőrzés és a felügyelet hatékony megvalósítása céljából. Különösen kicserélnek minden érdemi és fontos információt a névre szóló személyi jellegű adatok kivételével, kivéve, ha a jelen Megállapodás másként rendelkezik, a lehető legteljesebb mértékben összehangolják az ellenőrzéssel megbízott szervezeteknek adott utasításokat és egységesítik az ellenőrzést végző személyi állomány egységes képzését és továbbképzését. Ez az együttműködés megvalósulhat összekötő tisztviselők cseréjének formájában is.

6. F E J E Z E T

Mellékintézkedések

26. cikk

1. Azoknak a kötelezettségeknek a fenntartásával, amelyek a New Yorkban, az 1967. évi január hó 31. napján kelt Jegyzőkönyvvel módosított, a menekültek jogállásáról Genfben, az 1951. évi július hó 28. napján kelt Egyezményhez való csatlakozásukból erednek, a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak az alábbi szabályoknak belső jogrendszerükbe való bevezetésére:

a. Ha valamely Szerződő Fél területére külföldi beléptetését megtagadják, az a személy-szállító, aki légi, tengeri vagy szárazföldi úton a külső határig szállította, köteles haladéktalanul visszavenni. A határőrizeti hatóságok kérésére köteles a külföldit abba a harmadik államba visszaszállítani, ahonnan elszállította, vagy abba az államba szállítani, amelyik az utazás során használt úti okmányt kiállította, vagy bármely más, harmadik államba, ahol befogadását biztosítják.

27. cikk

1. A Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megfelelő büntető intézkedéseket vezetnek be mindazokkal szemben, akik haszonszerzés céljából külföldieknek segítenek vagy kísérletet tesznek az ilyen

segítségére annak érdekében, hogy a Szerződő Félnek a külföldiek beléptetésére és tartózkodására vonatkozó törvényei megsértésével, ennek a területére külföldiek belépjenek vagy ott tartózkodjanak.

2. Ha valamely Szerződő fél tudomást szerez az 1. bekezdés szerinti olyan cselekményekről, amelyek valamely Szerződő Fél törvényeit sértik, tájékoztatja ez utóbbi Szerződő Felet.

7. F E J E Z E T

A menedék iránti kérelem elbírálásának feladata

37. cikk

1. A Szerződő Felek hatóságai a lehető legrövidebb időn belül kölcsönösen tájékoztatják egymást az alábbiakról:

b. a menedék iránt folyamodó személyek havonkénti érkezési statisztikai adatairól, a leggyakoribb származási országok és a menedék iránti kérelmek nyomán hozott határozatok megjelölésével, ha ezek az adatok rendelkezésre állnak;

c. egyes menedék iránt folyamodó csoportok megjelenéséről vagy jelentős növekedéséről, az erről szerzett adatokról;

38. cikk

1. Minden Szerződő Fél átadja mindegyik más, azt kérő Szerződő Félnek azokat az információkat, amelyekkel a menedék iránt folyamodó személyről rendelkezik, és amelyek az alábbiakhoz szükségesek:

- annak megállapítása, hogy a menedék iránti kérelem elbírálása melyik Szerződő Fél feladata;
- a menedék iránti kérelem elbírálása;
- a jelen Fejezetből eredő kötelezettségek teljesítése.

2. Ezek az adatok kizárólag a következőkre vonatkozhatnak:

a. a menedék iránt folyamodó személy és, adott esetben családtagjai személyazonossága (vezetéknév és utónév, ha van, az előző név, ragadványnév vagy álnév, születési idő és hely, jelenlegi és korábbi állampolgárság);

b. a személyi- és úti okmányok (jel és szám, érvényességi idő, a kiállítás kelte, a kiállító hatóság, a kiállítás helye, stb.);

c. a kérelmező személyazonosságának megállapításához szükséges más adatok;

d. tartózkodási helyek és utazási útvonal;

e. a valamelyik Szerződő fél által kiállított tartózkodási engedélyek vagy vízumok;

f. a menedék iránti kérelem benyújtásának helye;

A 2004. ÉVBEN (2004. október 31-ig) LEBONYOLÍTOTT AKCIÓK EREDMÉNYEI

1. SZÁMÚ KÖZÖS AKCIÓ⁵¹



Célcsoport: A kibővített Európai Unióval határos országok állampolgárai, (különösen Ukrajna, Oroszország, Belorusszia, Albánia, Szerbia, Moldávia, Románia) illetve Pakisztán, India és Banglades

Indulás: 2004. január 18. 00.00 óra

Vége: 2004. január 25. 24.00 óra

Az akcióban 13 EU tagország és 7 EU-hoz csatlakozni kívánó ország 22 nemzetközi repülőtere vett részt:

- Amsterdam – Schiphol (Hollandia)
 - Athén (Görögország)
 - Bécs (Ausztria)
 - Brüsszel (Belgium)
 - Budapest – Ferihegy (Magyarország)
 - Dublin (Írország)
 - Frankfurt (Németország)
 - Helsinki - Vantaa (Finnország)
 - Lisszabon (Portugália)
 - Ljubljana (Szlovénia)
 - London (Nagy Britannia)
 - Luxemburg (Luxemburg)
 - Milánó – Malpensa (Olaszország)
 - München (Németország)
 - Párizs – Roissy (Franciaország)
 - Pozsony (Szlovákia)
 - Prága (Csehország)
 - Riga (Lettország)
 - Róma – Fiumicino (Olaszország)
 - Stockholm – Arlanda (Svédország)
 - Tallinn (Észtország)
 - Varsó – Okecie (Lengyelország)
- Az akció során 94 eseményről érkezett jelentés a Légi Határok Központjába.
 - 133 fő – a fenti állampolgársági kategóriákba tartozó - külföldi állampolgár által elkövetett jogellenes illegális migrációs cselekmény került felfedésre.
 - A résztvevő nemzetközi repülőterek határrendészeti hatóságai 71 esetben alkalmaztak visszairányítást.
 - 25 fő került kiutasításra
 - 19 fő nyújtott be menekültstátusz iránti kérelmet
 - 71 esetben került közokirat hamisítás felfedésre
 - 7 fő embercsempész került elfogásra.
 - Az akció során a figyelt országok állampolgárai közül az alábbi országok voltak a leginkább érintettek a repülőtereket érintő illegális migrációban:
 1. India
 2. Románia
 3. Pakisztán
 - Legjellemzőbb útvonalak:

A figyelt országok állampolgárai által elkövetett illegális migrációs események során általában saját országuk nemzetközi repülőtere volt a legfőbb kiinduló pont, illetve sok esetben a Moszva - Seremetyevo Nemzetközi Repülőtérrel érkeztek a felfedett illegális migránsok.

⁵¹ Joint Operation Report ABC #1 January 2004., Róma, 2004. február 14. Air Borders Centre

- o A közös akció során a figyelt állampolgársági kategóriákkal kapcsolatban az alábbi ismert tényező került megerősítésre:
Menekültstátusz iránt folyamodó személyek az útlevelkezelés előtt megsemmisítik személyi okmányaikat, vagy hamis okiratokat mutatnak be.



2. SZÁMÚ KÖZÖS AKCIÓ⁵²

Célcsoport: Közép- és Dél-Amerikából érkező illegális migráció

Indulás: 2004. február 22. 00.00 óra
Vége: 2004. február 29. 24.00 óra

Az akcióban 10 EU-tagország és 6 EU-hoz csatlakozni kívánó ország 18 nemzetközi repülőtere vett részt:

- Amszterdam – Schiphol (Hollandia)
 - Bécs (Ausztria)
 - Budapest – Ferihegy (Magyarország)
 - Dublin (Írország)
 - Frankfurt (Németország)
 - Helsinki - Vantaa (Finnország)
 - Lisszabon (Portugália)
 - Luxemburg (Luxemburg)
 - Madrid – Barajas (Spanyolország)
 - Milánó – Malpensa (Olaszország)
 - München (Németország)
 - Párizs – Roissy (Franciaország)
 - Pozsony (Szlovákia)
 - Prága (Csehország)
 - Riga (Lettország)
 - Róma – Fiumicino (Olaszország)
 - Tallinn (Észtország)
- o Az akció során 137 eseményről érkezett jelentés a Légi Határok Központjába.
 - o 308 fő – a fenti állampolgársági kategóriákba tartozó - külföldi állampolgár által elkövetett jogellenes illegális migrációs cselekmény került felfedésre.
 - o A résztvevő nemzetközi repülőterek határrendészeti hatóságai 304 esetben alkalmaztak visszairányítást.
 - o 1 fő került kiutasításra
 - o 82 esetben került közokirat hamisítás felfedésre
 - o 1 fő embercsempész került elfogásra.
 - o Az akció során a figyelt országok állampolgárai közül az alábbi országok voltak a leginkább érintettek a repülőtereket érintő illegális migrációban:
 1. Brazília
 2. Bolívia
 3. Venezuela
 - o Az akció során a figyelt országok állampolgárai által elkövetett illegális migrációs cselekmények leginkább az alábbi nemzetközi repülőtereket érintették:
 1. Madrid – Barajas
 2. Milánó – Malpensa
 3. Frankfurt am Main
 - o Legjellemzőbb útvonalak:
A Dél-amerikai országokból kiinduló illegális migráció legfőbb indulási pontja – nem csak brazil állampolgárok esetében - Rio de Janeiro és Sao Paulo nemzetközi repülőtere, és a legfőbb úti cél Spanyolország, vagy Portugália. Sok esetben a schengeni államok területére a frankfurti, vagy a milánói

⁵² Joint Operation Report ABC #2 February 2004., Róma, 2004. április 5. Air Borders Centre

repülőtéren próbálnak belépni, ahonnan átszállással próbálkoznak eljutni a spanyol, vagy portugál repülőterekre.



3. SZÁMÚ KÖZÖS AKCIÓ⁵³

Célcsoport: Nyugat- és Közép Afrikából érkező illegális migráció

Indulás: 2004. május 10. 00.00 óra
Vége: 2004. május 23. 24.00 óra

Az akcióban 19 EU tagország 21 nemzetközi repülőtere vett részt:

- Amszterdam – Schiphol (Hollandia)
 - Athén (Görögország)
 - Bécs (Ausztria)
 - Brüsszel (Belgium)
 - Budapest – Ferihegy (Magyarország)
 - Dublin (Írország)
 - Frankfurt (Németország)
 - Helsinki - Vantaa (Finnország)
 - Larnaca (Ciprus)
 - Lisszabon (Portugália)
 - Ljubljana (Szlovénia)
 - Luxemburg (Luxemburg)
 - Madrid – Barajas (Spanyolország)
 - Milánó – Malpensa (Olaszország)
 - München (Németország)
 - Párizs – Roissy (Franciaország)
 - Pozsony (Szlovákia)
 - Prága - Ruzyně (Csehország)
 - Riga (Lettország)
 - Róma – Fiumicino (Olaszország)
 - Varsó – Okecie (Lengyelország)
- Az akció során 226 eseményről érkezett jelentés a Légi Határok Központjába.
 - 301 fő – a fenti állampolgársági kategóriákba tartozó - külföldi állampolgár által elkövetett jogellenes illegális migrációs cselekmény került felfedésre.
 - A résztvevő nemzetközi repülőterek határrendészeti hatóságai 244 esetben alkalmaztak visszairányítást.
 - 9 fő került kiutasításra
 - 32 fő nyújtott be menekültstátusz iránti kérelmet
 - 248 esetben került közokirat hamisítás felfedésre
 - 5 fő embercsempész került elfogásra.
 - Az akció során a figyelt országok állampolgárai közül az alábbi országok voltak a leginkább érintettek a repülőtereket érintő illegális migrációban:
 1. Nigéria
 2. Szenegál
 3. Ghána
 - Az akció során a figyelt országok állampolgárai által elkövetett illegális migrációs cselekmények leginkább az alábbi nemzetközi repülőtereket érintették:
 1. Milánó – Malpensa
 2. London - Heathrow
 3. Frankfurt am Main
 4. Amszterdam - Schiphol
 - Legjellemzőbb útvonalak:

⁵³ Joint Operation Report ABC #3 May 2004., Róma, 2004. augusztus 16. Air Borders Centre

A figyelt közép- és nyugat afrikai országok állampolgárai által elkövetett illegális migrációs események során általában saját országuk nemzetközi repülőtere volt a kiinduló pont és a célok a legfőbb európai nemzetközi repülőterek voltak, ahol átszállva több más európai nemzetközi repülőtér volt a végcél. Nagy Britannia és Írország nemzetközi repülőterei több figyelt afrikai országgal közvetlen összeköttetésben vannak.

- Az akció során a figyelt országok közül a felfedett események elemzése során az legfőbb kiinduló nemzetközi repülőterek az alábbiak voltak:
Dakar, Douala, Lagos és Lomé



4. SZÁMÚ KÖZÖS AKCIÓN⁵⁴

Célcsoport: Észak Afrikából érkező illegális migráció

Indulás: 2004. október 4. 00.00 óra

Vége: 2004. október 17. 24.00 óra

Az akcióban 17 EU tagország 22 nemzetközi repülőtere vett részt.

(Az akció eredményei egyelőre az elemzés – értékelés stádiumában vannak.)

⁵⁴ ABC#4 Joint Operation DOC 10905/04 FRONT 120 COMIX 433., Róma, 2004. augusztus 11. Air Borders Centre

DR. VERHÓCZKI JÁNOS

A HATÁRŐRSÉG SZABÁLYSÉRTÉSI HATÁSKÖRÉNEK BŐVÍTÉSE

Egy rendészeti szervnek a jogalkotó nem csak feladatokat határoz meg, hanem a feladatai végrehajtásához biztosítja mindazon jogi eszközöket (hatásköröket, jogköröket), amelyek a feladatok (jó esetben) hatékony ellátását lehetővé teszik. Ilyen eszköz a Határőrség számára a szabálysértési hatáskör is. A Határőrség jelenlegi szabálysértési hatáskörét három nagy csoportra oszthatjuk. Ezek a

- a) szabálysértési hatósági jogkör,
- b) helyszíni bírságotlasi jogkör, és
- c) a hatáskörbe [az a), b) csoportba] nem tartozó szabálysértések esetén teendő intézkedések.

a) Szabálysértési hatósági jogkör

Azt foglalja magában, hogy a Határőrség meghatározott szervezeti egysége vagy beosztottja, személyes észlelése vagy feljelentés alapján, az 1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről (továbbiakban: Sztv) által meghatározott eljárási szabályok szerint elbírálja a 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes szabálysértésekről (továbbiakban: R) által hatáskörébe utalt szabálysértéseket. A szabálysértések elkövetőivel szemben az Sztv-ben meghatározott büntetéseket és intézkedéseket szabja ki.

A kézirat lezárásakor még nincs olyan szabálysértés, amelynek elbírálása a határőrség hatáskörébe tartozna, bár ennek megváltoztatásával kapcsolatban már folynak munkálatok.

b) Helyszíni bírságotlasi jogkör

Azt foglalja magában, hogy az R.-ben meghatározott, helyszíni bírságotlasi szabálysértések esetén, a szabálysértést észlelő és helyszíni bírságotlasi eljárásra feljogosított határőr a szabálysértőt, annak beleegyezésével saját döntése alapján, helyszíni bírságotlasi sújthatja. A helyszíni bírságotlasi több előnye is van, mind a szabálysértő, mind a hatóság oldaláról. A szabálysértő aránylag alacsony bírságotlasi „megússza”. Nincs hosszadalmas időabló, idegörlő eljárás, utánjárás és egyéb jogkövetkezmény. Hátránya viszont, hogy a szabálysértő lemond a jogorvoslati jogáról. Ezért csak az elkövető jogkövetkezményéről történő tájékoztatása után, annak beleegyezésével szabható ki. A hatóság részéről azért előnyös, mert egyszerű, azonnal alkalmazható, közvetlenül a jogsértés után, ezért nagyobb visszatartó hatása van. A nyomtatvány elkövető általi aláírása után, jogerős és végrehajtható. A hatóságotlasi a későbbiekben nem terheli bizonyítási kötelezettség. Ezek az előnyök csak részben állnak fenn az elkövető távollétében a gépjárművekkel elkövetett szabálysértés miatt kiszabott helyszíni bírságotlasi esetén. Itt a szabálysértés bizonyítékait rögzíteni kell, mert ha az elkövető a kiszabott helyszíni bírságotlasi nem fizeti meg, azt nem lehet végrehajtani, hanem feljelentéssel szabálysértési eljárást kell kezdeményezni.

A helyszíni bírságotlasi szabálysértések esetén a határőr döntési helyzetben van. A helyszínbírságotlasi helyett dönthet úgy is, hogy az elkövetővel szemben figyelmeztetést alkalmaz, vagy büntető feljelentést tesz.

A kézirat lezárásakor a Határőrség számára helyszíni bírságotlasi lehetővé tevő szabálysértési tényállások az alábbiak.

- tiltott határátlépés, úti okmánnyal kapcsolatos szabálysértés (R22. §);
- határrendészeti szabálysértés (R. 23. §);
- határjel-hamisítás és jelrongálás (R. 24. §);

Csak határvizek tekintetében:

- tiltott fürdés (R.17. §);
- jégen való tartózkodás szabályainak megszegése (R. 18.).

Csak közúti határátkelőhelyen:

- külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés (R. 30. §),
- ittas vezetés (R. 42. §);
- sebességkorlátozás jelentős túllépése (R. 43. §),
- az elsőbbség és az előzés szabályainak megsértése (R. 44. §),
- engedély nélküli vezetés (R. 47. §),
- biztonságos közlekedésre alkalmatlan jármű vezetése (R. 48. §),
- közúti jelzéssel kapcsolatos szabálytalanság (R. 49. §),
- nehéz tehergépkocsikra vonatkozó korlátozások megszegése (R. 50. §),
- érvényes gépjármű-felelősségbiztosítási szerződés nélküli vezetés (R. 51. §),
- közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése (R.54.§).

Amennyiben valamilyen területi korlátozás (határvíz, közúti határátkelőhely) áll fenn és a szabálysértés észlelése más területen történt, a határőr ilyen esetben nem szabhat ki helyszíni bírságot, feljelentést kell tennie.

A feljelentés nyomán megindított szabálysértési eljárás lefolytatására

- a tiltott határátlépés, úti okmánnyal kapcsolatos szabálysértés (R22. §);
- határrendészeti szabálysértés (R. 23. §);
- külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés (R. 30. §), és
- a közúti közlekedési szabálysértések

elbírálására, a rendőrség, míg

- a határjel-hamisítás és jelrongálás (R. 24. §);
- tiltott fürdés (R.17. §);
- jégen való tartózkodás szabályainak megszegése (R. 18.).

elbírálására, a települési önkormányzat jegyzője jogosult.

c) Hatáskörbe nem tartozó szabálysértések esetén biztosított jogkör

A Határőrség a feladatainak végrehajtása során észlelt, hatáskörébe nem tartozó szabálysértés esetén:

- intézkedik a cselekmény megszakítására,
- rögzíti a tényállást és a bizonyítékokat, vagy ebből a célból értesíti az illetékes szabálysértési hatóságot,
- feljelentést tesz

A Határőrség elvileg tehát bármely szabálysértés esetén kezdeményezhet szabálysértési eljárást. Kivéve természetesen azokat a szabálysértéseket, amelyek esetében az eljárás megindítását a jogalkotó magánindítványhoz, vagy a feljelentésre jogosult szerv feljelentéséhez köti.

Nagyon lényeges feladat e szabálysértések esetében a bizonyítékok rögzítése. A szabálysértést elbíráló szabálysértési hatóság legtöbb esetben a szabálysértési feljelentés adatai és a mellékelt bizonyítékok alapján dönt. Nyomozásra a bizonyítékok összegyűjtésére a szabálysértési törvény csak korlátozottan biztosít lehetőséget. A tényállás tisztázására tárgyalást ugyan tarthat, és oda beidézheti tanúként az intézkedő határőrt, de vannak olyan bizonyítékok, amelyek ekkor már a rögzítés hiányában nem prezentálhatók.

Amennyiben valamilyen speciális szakértelem szükséges a bizonyítékok rögzítéséhez, összegyűjtéséhez, amivel a Határőrség nem rendelkezik, e célból az illetékes szabálysértési hatóságot kell értesíteni.

A Hörtv. ellentétben a Sztv.-vel az eljárás kezdeményezésére e szabálysértések felfedése esetén, nem biztosít mérlegelési jogot a Határőrség számára, a feljelentést kötelezővé teszi.

A jelenleg helyszíni bírságolási jogkörbe tartozó szabálysértési tényállások elemzéséből az tűnik ki, hogy a jogalkotó célja az volt a Határőrség hatáskörébe utalt szabálysértési tényállásokkal és a mögöttük álló szankciókkal, hogy a szabályos határátlépést, a közúti határátkelőhelyeken a forgalom rendjét, a határjelek épségét, a határrend és az idegenrendészeti szabályok betartását biztosítsa. A külföldiek rendészetével

kapcsolatos szabálysértés helyszíni bírságolásának területi korlátozásakor, nagy valószínűség szerint jogalkotási hiba történt, mivel ez volt az, az egyetlen szabálysértés, amely esetében a Határőrség már a rendszerváltás előtt, 1979. július 01.-től helyszíni bírságot alkalmazhatott (mindenféle területi korlátozás nélkül). Leggyakrabban azokkal a külföldiekkel szemben, akik az engedélyezett tartózkodási időn túl is az országban maradtak. A jogsértésre általában csak akkor derült fény, amikor a külföldi az ország területét el akarta hagyni valamely határátkelőhelyen. Tehát indokolatlan volt a közúti határátkelőhelyekre lekorlátozni a helyszíni bírság kiszabását.

1997. szeptember 01.-től, - amely dátum egyrészt a 1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrsegről (továbbiakban Hőrtv.) hatálybalépése, másrészt (a kisebb módosításoktól eltekintve) a jelenlegi határőrségi szabálysértési hatáskör megállapításának időpontja - már sok víz lefolyt a Dunán.

Megváltozott a Határőrség szervezete, a végrehajtó állomány képzett, jogilag felkészült, sok éves gyakorlattal rendelkezik. A Hőrtv. rendelkezéseihez ma már több végrehajtási jogszabály is kapcsolódik. A törvény értelmezésével kapcsolatban sok gyakorlati tapasztalat gyűlt össze. A Határőrség ma már nem csak a határterületen tevékenykedik, hanem az ország egész területén. A határforgalom ellenőrzése vízi, vasúti, légi, közúti határátkelőhelyeken, illetve esetenként menet közben, a járművön történik, a magyar illetve a szomszédos állam területén. Megváltozott a Határőrség tevékenységének technikai háttere is. A központi adattárak, a rendelkezésre álló informatikai eszközök segítségével az ellenőrzés helyéről a nap huszonnégy órájában elérhetőek. Kialakulóban van a schengeni követelményeknek megfelelő határellenőrzési rendszer a külső határokon. A kompenzációs intézkedések keretében a működik komplex mélységi ellenőrző háló. A fejlesztéseknek még nincs vége. A Magyar Köztársaság várhatóan 2007-ben lesz teljes jogú tagja a Schengeni Egyezménynek. Eddig az időpontig kell felkészülnie mind szervezetileg, mind ellenőrzési technológiában, mind pedig a tevékenység végzését hatékonyra tevő hatáskörök tekintetében. A Határőrség szabálysértési hatáskörét is e cél érdekében kell továbbfejleszteni.

A hatáskör módosítása esetén vizsgálni kell a jelenlegi gyakorlatot. Melyek azok a területek, ahol a jelenlegi szabálysértési hatáskör is jól alkalmazható, melyek azok, amelyek akadályozzák a végrehajtást, mely jogkörök változtatása szükséges az új helyzetbe került Határőrség hatékony fellépéséhez.

Mely esetekben hatékony a szabálysértési hatáskör alkalmazása?

- A cselekmény társadalomra veszélyessége nem éri el bűncselekményi szintet tehát nem minősül bűncselekménynek.
- Olyan külföldiek esetében, ahol nem indokolt a szigorú idegenrendészeti szankciók alkalmazása, akik nem migrációs céllal sértik meg az idegenrendészeti törvény szabályait, és akik esetében a szabálysértési szankciótól megfelelő visszatartó erő várható.
- Olyan szabálysértések elkövetése esetén, amelyek a rendőrség által is helyszíni bírságozhatóak, a Határőrség feladatainak ellátása során találkozhat velük, és nem igényelnek külön speciális felkészültséget, valamint a határőr számára gyors, hatékony intézkedést biztosítanak.

Problémás területek a Határőrség jelenlegi szabálysértési hatáskörével kapcsolatban.

a) Szabálysértési hatósági jogkör

A szabálysértési hatósági jogkör jelenleg üres. A Hőrtv. szerint a Határőrség szabálysértési hatóság, de a jogalkotó elmulasztotta azon a tényállások elbírálását határőrségi jogkörbe utalni, amelyek elbírálása határrendészeti ismereteket igényelne. Azok elbírálására a rendőrség és a települési önkormányzat jegyzője jogosult.

Azoknak a szabálysértéseknek az elbírálását, amelyekhez speciális ismeretek kellenek, az R. általában az adott közigazgatási terület szabályainak betartását felügyelő közigazgatási szervek, az un. felügyelet (ANTSZ, Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, stb) hatáskörébe is utalja. Az államhatár, a határrend az idegenrendészeti szabályok szintén egy speciális ismeretkörre alkotnak. Csak ezen ismeretek birtokában lehet megalapozottan és jól dönteni az államhatárral kapcsolatos szabálysértések esetén. A rendőrség és az önkormányzat szabálysértési előadói határrendészeti felkészültséggel nem rendelkeznek. A rendőrség már nem idegenrendészeti hatóság. Ezen felül az egyik potenciálisan hatósági jogkörbe tartozó szabálysértés, a tiltott határátlépés, olyan speciális szabálysértés, aminek a kísérlete is szankcionálandó. Annak az eldöntése, hogy a cselekmény kísérletnek minősül-e, vagy sem, több tényező együttes vizsgálatával lehet megállapítani, amit egy olyan szabálysértési

előadó, aki nem ebben a közegben dolgozott, dolgozik, nem érzékelhet. A Határőrségnél a határrendészeti kirendeltségek felállításával elhárult a szervezeti akadály a szabálysértési hatósági jogkör gyakorlása elől. A rendszeresített hatósági helyettesi és az alárendeltségében dolgozó beosztotti státuszok lehetővé teszik, hogy a szabálysértést ott bírálják el rövid határidővel, ahol az történt és, ahol a bizonyítékok rendelkezésre állnak. A jelenlegi szabálysértési törvény biztosítja a személyi szabadság korlátozásának lehetőségét, amely idő alatt a döntés meghozható. Az Sztv. jelenleg is lehetővé teszi a Határőrséggel – szabálysértési szempontból - egy kategóriába tartozó felügyeletet számára, hogy amennyiben ellenőrzésük során szabálysértést észlelnek és a szabálysértés megítélése egyszerű, azt a helyszínen elbírálják. Ez a lehetőség hasznos lenne a Határőrség számára is. A szabálysértési tényállások visszatartó erejét a felelőségre vonás elkerülhetetlensége és a büntetés nagysága adja. Kétségtelenül nagyobb visszatartó erőt jelent a szabálysértési eljárásban kiszabható max. 150 000 Forint, mint a helyszíni bírság max. 10 000 Forintja.

b.) Helyszínbírságotlasi jogkör

A jelenlegi helyszínbírságotlasi jogkörrel kapcsolatban a legalapvetőbb probléma jelenleg a helyszíni bírságotlasi szabálysértések területi korlátozása.

Konkrétan,

- a külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés csak a közúti határátkelőhelyeken helyszíni bírságotlasi, miközben a szabálysértés leggyakrabban megvalósuló elkövetési magatartása a túltartózkodás az összes típusú (vízi, vasúti, légi közúti) határátkelőhelyen is gyakran előfordul. Ez a magatartás nem migrációs célzatú, az idegenrendészeti eszközök túl súlyosak az elkövetett jogsértéshez képest, alkalmazásuk is időigényes komplikált, főként egy menet közbeni ellenőrzés esetén, vasúton, vagy repülőtéren, ahol az utas szempontjából nagy jelentősége van az időtényezőnek. A szabálysértési feljelentés pedig nem hatékony, hiszen a külföldi elhagyja az ország területét, a szankció végrehajtása pedig nem megoldott.
- A Határőrség jogosult a külföldiek ellenőrzésére az ország egész területén, e jogkör gyakorlása során magánlakásba is bemehet hatósági határozat nélkül. A külföldiek lakcím bejelentési kötelezettségével kapcsolatos jogsértések szankcionálására a helyszíni bírságotlasi pont megfelelő súlyú szankció lenne mind a külföldi, mind a szállást adó magyar állampolgárok esetében. Erre viszont jelenleg a területi korlátozás miatt nem kerülhet sor.
- A nyugat-európai gyakorlat azt mutatja, hogy a külső és a belső határok ellenőrzése egyre inkább a közutakon is folyik. A határterületen, illetve bevetési szervek által az ország mélyeségi területén, a közutakon végzett ellenőrzések során a határőrök gyakran találkoznak közúti közlekedési szabálysértésekkel. A közlekedés biztonság fenntartása, illetve erősítése érdekében indokolt, hogy az ellenőrző határőrök ne menjenek el e közlekedési szabálysértések mellett. A területi korlátozás miatt azonban, ezekben az esetekben, a kisebb súlyú jogsértések esetén is feljelentést kell tenniük. Közúti határátkelőhelyen, illetve ha az elkövető rendőrrel találkozott volna, egy helyszíni bírságotlasi egyszerűen és gyorsan rendezhető lenne az eset. Az ügy feljelentéssel történő rendezése az elkövetőre nézve jóval nagyobb bírságotlasi jelent, a szabálysértési hatóság részére pedig ott a bizonyítási teher, illetve a hosszabb eljárás.
- A Határőrség nem helyszíni bírságotlasi azon szabálysértési tényállások esetén, amelyek a közrend fenntartását célozzák, amikkel viszont a szolgálat ellátása során gyakran találkozik. Ezeket rendőrség általában helyszíni bírságotlasi rendezi el. Ilyen esetekben az illetékes hatóság elé állítás időigényes, a bizonyítás nehézségei miatt a szabálysértési feljelentés nem minden esetben célravezető.
- A külföldiekkel szemben kiszabott helyszíni bírságotlasi behajtása nem megoldott. 2004. május elsejétől a helyszíni bírságotlasi meg nem fizető külföldivel szemben beutazási és tartózkodási tilalom már nem rendelhető el. Más a befizetést biztosító jogi eszköz nem áll rendelkezésre. Az a bírságotlasi, amit nem kell befizetni, nem tölti be szerepét, nincs visszatartó hatása, sem az elkövetőre, sem másra nézve.

A hatáskör bővítés lehetséges hátrányai.

Egy döntés mérlegelésekor nemcsak az előnyöket, hanem a lehetséges hátrányokat is mérlegelni kell.

Egy adott szervezet esetén hatáskörbővítéssel óvatosan kell bánni. A meggondolatlan, nem a szervezet feladatainak megoldását elősegítő hatáskör bővítése, új feladatokat is jelent a szervezet számára, amelyek

elvonhatják az erőket, eszközöket a szervezet eredeti feladatainak végrehatásától, illetve felőrölhetik erőit. A rendőrség a Határőrség nyomozóhatósági jogkörének megadása előtt az embercsempészség bűncselekménye esetében nem folytatott kiterjedt nyomozásokat a szervezők, a pihentető helyek, a hamisítók stb. után. Csak a tiltott határátlépéseket elkövetett személyek közvetlen segítőivel foglalkozott. Feltehetően azért, mert általános nyomozóhatóság révén a számtalan egyéb bűncselekmény elvonta energiáit. Az embercsempészség nyomozása így a perifériára szorult. A Határőrség azért lehetett sokkal eredményesebb, mert neki a szűk nyomozóhatósági hatásköre miatt csak ezzel kellett foglalkoznia, mással nem.

A rendészeti szervek teljesítmény kényszer alatt dolgoznak. Meg kell mutatniuk a közvéleménynek, a felsővezetőknek, milyen eredményesen dolgoznak. Erre a legjobb mutató a statisztika. A végrehajtók viszont a teljesítmény kényszer hatására a könnyebb ellenállás irányába mozdulnak el. Már most érezhető, hogy néhány határátkelőhelyen, és a közúton végrehajtott ellenőrzések során is a határrendészek az aránylag könnyen felfedhető és bizonyítható közlekedési szabálysértések miatti eljárások kezdeményezésével próbálják igazolni eredményességüket. Szélsőséges esetben ez oda vezethet, hogy a fő feladattal, az államhatár őrzésével, a határforgalom ellenőrzésével és a határrend fenntartásával nem foglalkoznak olyan intenzitással, mint szükséges lenne, mert ezen területen jóval nehezebb eredményeket elérni. A meg gondolatlan hatáskörbővítés ezt a tendenciát erősítheti.

A hatáskörbővítés lehetséges irányai

a) A szabálysértési hatósági jogkör.

A szabálysértési hatáskör egyik lehetséges, kézenfekvő bővítési lehetősége, hogy az államhatárhoz szorosan kapcsolódó szabálysértések esetén (tiltott határátlépés, úti okmánnyal kapcsolatos szabálysértés (R22. §); határrendészeti szabálysértés (R. 23. §); határjel-hamisítás és jelrongálás (R. 24. §); külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés (R. 30. §)) a szabálysértést eddig elbíráló rendőrség, és az illetékes jegyző helyett, e szabálysértések elbírálása a Határőrség hatáskörébe kerülne át.

Meg kell viszont vizsgálni, hogy ebben az esetben a határőrség, hogy lesz képes ellátni az ebből adódó feladatokat. Milyen buktatók, anyagi terhek származnak a törvény által előírt eljárási szabályok betartásából.

A szabálysértési tényállások azt célozzák, hogy a szankcióikkal biztosítsák a közigazgatási szabályok betartását, illetve megfelelő visszatartó erőt jelentsenek, az ún. bagatell bűncselekmények elkövetőivel szemben. E kettősségből adódóan a szabálysértési eljárás főként a büntetőeljárás vonásait viseli magán, de fellelhetőek az államigazgatási eljárás hatásai is. Szabálysértések esetén a közigazgatási szervek bírálják el az adott jogellenes cselekményt fenntartva az elkövető számára azt a jogot, hogy a hatóság döntésével szemben bírósághoz forduljon. A szabálysértések esetén a jogsérelem kicsi, viszont sokkal több fordul elő belőlük, mint a bűncselekményekből. Szabálysértések esetében az eljárás egyszerűbb, a bizonyítási kötelezettség viszont ugyanúgy a hatóságot terheli, mint a büntetőeljárásban. A bizonyítás esetében azonban nem kell mindenre kiterjedő bizonyítást folytatni, elég a szabálysértés lényeges elemeit bizonyítani. A szabálysértések esetében az általános felelőségi rendszer eltér a büntetőtörvénykönyv által szabályozottól. A Btk. csak a szándékos és, ha a bűncselekményt meghatározó tényállás meghatározza, csak akkor bünteti, a gondatlan cselekményt is. Szabálysértést viszont minden esetben szándékosan és gondatlanul is el lehet követni, kivéve, ha a tényállás kifejezetten csak a szándékos cselekményt rendeli büntetni, illetve ha a szándékos cselekmény már bűncselekményt valósít meg.

A szabálysértési ügy elbírálására a szabálysértési hatóságnak 30 nap áll rendelkezésére. Ha a szabálysértési a hatóság az eljárást törvényben meghatározott estekben, anélkül szünteti meg, hogy nem alkalmaz büntetést, vagy intézkedést, határozatát az ügyésznek is meg kell küldeni.

A szabálysértési eljárás esetében az illetékes szabálysértési hatóság az ügy gazdája. Neki kell végig vinnie az adott ügyet, feljelentés kézhezvételétől, az elsőfokú határozaton, jogorvoslatokon át, a kiszabott jogerős büntetés, intézkedés végrehajtásáig. Tekintsük át a teljesség igénye nélkül, milyen feladatokat ró ez a Határőrségre, mint szabálysértési hatóságra.

Az intézkedő határőr feljelentést tesz, és e szabálysértések esetében elő is állíthatja⁵⁵ az elkövetőt. Külföldi elkövető esetén a bizonyítás érdekében ritkán lehet elkerülni az elkövető meghallgatását. A meghallgatáshoz tolmács szükséges, ha az illető a magyar nyelvet nem beszéli. A tolmács költség olyan költség, amely felelősség kimondása estében sem hárítható át az elkövetőre, azt az állam viseli.

⁵⁵ Sztv. 76. §. (3) A Határőrség a külföldiek rendészetével, az útlevéllel és úti okmánnyal kapcsolatos, a tiltott határátlépés, a határrendészeti, a határjel-hamisítás és a határjelrongálás szabálysértések elkövetése esetén jogosult az elkövetők előállítására.

A feljelentés megtételekor azonnal felmerül az eljárásra illetékes hatóság kiválasztásának problémája. Az Sztv. az illetékes hatóság kiválasztására illetékességi okokat határoz meg. „Az eljárásra az eljárás alá vont személy lakóhelye szerinti szabálysértési hatóság illetékes. Ha az eljárás gyorsabb és eredményesebb lefolytatása indokolja, szabálysértési ügyben az eljárás alá vont személy tartózkodási helye, munkahelye, szolgálati helye, az elkövetés helye, továbbá a cselekmény felderítésének helye szerint illetékes szabálysértési hatóság is eljárhat.”⁵⁶

Amennyiben az ügy egyszerű és a határozat rövid idő alatt meghozható célszerű az elkövetés, vagy a felderítés helye szerint illetékes szabálysértési hatóságot kiválasztani. Az a határrendészeti kirendeltség lesz az illetékes, amelynek illetékességi területén a cselekményt elkövették, vagy a szabálysértés tényét felfedték. Ezen illetékességi ok szerint lenne indokolt kiválasztani az eljáró hatóságot akkor is, ha az elkövető külföldi, hisz nekik általában nincs bejelentett magyarországi lakó-, vagy tartózkodási helyük. Az előállításon kívül a Határőrség részéről szabálysértési ügyben a külföldi mozgása más módon nem korlátozható. Az idegenrendészeti törvény⁵⁷ (továbbiakban Idtv.) rendelkezése szerint a külföldi országból történő kiutazása az útlevél elvételével a szabálysértési eljárás lefolytatása, és a büntetés végrehajtása érdekében csak abban az esetben korlátozható, ha a külföldi által elkövetett szabálysértés elzárással is büntethető.

Amennyiben az elkövetőnek van magyarországi bejelentett lakóhelye, tartózkodási helye, illetve, ha az ügy elbírálása bonyolultabb, lehetőség van a lakóhely, illetve tartózkodási hely szerint illetékes hatóság eljárására. Ez a megoldás sem problémamentes. Ha a Határőrség a fenti szabálysértések esetében kizárólagos hatáskört kap, és a határrendészeti kirendeltségek és az igazgatóságok lesznek a határőrségi szabálysértési hatóságok, előfordulhat az a furcsa helyzet is a lakóhely szerint kiválasztott hatóság esetében, hogy egy sárbogárdi lakos (Fejér-megye déli része, a Balatontól délkeletre) ügyében a Győri Határőr Igazgatóság lesz az illetékes. Ez viszont az olcsó és gyors szabálysértési eljárás elvébe ütközik. A posta költség mellett, tárgyalás tartása esetén jelentős utazási költségek is felmerülhetnek, nem is beszélve az utazással töltött időről. Kifogás benyújtása esetén az érdemi határozatot hozó szabálysértési hatóság székhelye szerinti helyi bíróság (tehát a győri városi bíróság) az illetékes. Bár a bíróság az iratok szerint dönt, de az eljárás alá vont személy, a védő és a sértett a tárgyalás tartását kérheti, növelve ezzel a felmerült költségeket.

A szabálysértési eljárás kezdetén ellenőrizni kell a szabálysértési előéletet, ez a lakóhely szerint illetékes rendőrkapitányságon, önkormányzati szabálysértési hatóságnál nem probléma, mivel magyar állampolgárok esetén általában a lakóhely szerint illetékes szabálysértési hatóság jár el, tehát ha az illető korábban szabálysértést követett el a helyi hatóságnál erről lesz adat. A Határőrség esetében, mivel nincs országos szabálysértési nyilvántartás illetve a szabálysértési hatásköre korlátozott problémák merülhetnek fel.

A szabálysértési hatóság, ha a döntéshez nem elegendők a feljelentésben közölt adatok,

- „felhívja a feljelentőt további adatok közlésére, meghallgatja az eljárás alá vont személyt, szükség esetén a sértettet, a feljelentőt, illetve más, tanúként számba jöhető személyeket;
- szakvéleményt szerez be, meghallgatja a szakértőt, illetve a szaktanácsadót;
- iratokat, tárgyi bizonyítási eszközöket szerez, illetve szereztet be;
- külön jogszabályban meghatározott feltételek alapján más szerveket adatok közlésére hív fel.”⁵⁸

A szabálysértési eljárásban a bizonyítási teher a hatóságon van. Az Sztv. szabad bizonyítási rendszert alkalmaz, de néhány bizonyítási eszközt megnevez. Ezek a tanúvallomás, a szakvélemény, a tárgyi bizonyítási eszköz, az okirat, a szemle és az elkövető vallomása.

Az eljárás során a szabálysértési hatóság nem az ügy érdemében hozott határozatait, illetve intézkedéseivel szemben meghatározott kör panasszal élhet. A panaszt, ha azzal a hatóság nem ért egyet az ügyészség bírálja el. Az ügyész a panaszt, ha az megalapozatlan, elutasíthatja, vagy a szabálysértési hatóság határozatát hatályon kívül helyezi és a hatóságot az eljárás folytatására utasíthatja.

Amennyiben az eljárás adatai elegendő alapot szolgáltatnak az eljárás alá vont személy felelősségének megállapítására, a szabálysértési hatóság pénzbírságot szabhat ki, figyelmeztetést, járművezetéstől eltiltást, illetőleg elközbást alkalmazhat, valamint kártérítést és eljárási költséget állapíthat meg. Döntését határozatba foglalja. A határozatot közölni kell.

A határozat ellen kifogást lehet benyújtani. A határozatot ennek nyomán a szabálysértési hatóság saját hatáskörében megváltoztathatja, vagy hatályában fenntartja. Amennyiben a határozatát fenntartja, vagy a megváltoztatott határozatával szemben ismételt kifogást nyújtanak be, a szabálysértési hatóságnak az iratokat

⁵⁶ Sztv. 38. § (1),(2) bekezdés

⁵⁷ 2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról 63.§ (2)

⁵⁸ Sztv 83.§ (1)

meg kell küldeni a székhelye szerint illetékes helyi bíróságnak. A bíróságot nem köti a szabálysértési hatóság döntése, csak annyiban, hogy ugyanabból a tényállásból kifolyólag szigorúbb büntetést nem szabhat ki. Ez a szigorítási tilalom szinte ösztönzi a szabálysértőket a jogorvoslatok benyújtására. Valószínűleg már a szabálysértési hatóság enyhít a büntetésen, a bíróság pedig a nem szigoríthat a büntetésen, csak ha új körülmények merülnek fel a bíróság előtti eljárásban. A bíróság az iratok szerint végzéssel dönt. A bíróság a szabálysértési hatóság határozatát hatályban tartja, ha a kifogás alaptalan, vagy megváltoztatja, ha a szabálysértési hatóság jogszabályt helytelenül alkalmazott. A végzés ellen fellebbezésnek helye nincs, de az eljárás alá vont személy, a védő és a sértett a tárgyalás tartását kérheti. A tárgyaláson a szabálysértési hatóság képviselője jelen lehet az eljárás alá vont személyhez, a tanúkhöz és a szakértőkhöz kérdést intézhet, bizonyítási indítványokat terjeszthet elő, a bizonyítási eljárás végén álláspontját összefoglalhatja. A bíróság döntése a köti a szabálysértési hatóságot. A bíróság döntése a közlés napján jogerős. További rendes jogorvoslatnak helye nincs. A rendkívüli jogorvoslatok (perújítás) benyújtására azonban biztosít lehetőséget a jogszabály.

A hatóság, vagy a bíróság jogerős döntésének végrehajtása is a szabálysértési hatóság feladata. Sőt a be nem fizetett helyszíni bírság behajtása is a szabálysértési hatóság jogkörébe tartozik. Az eltérés csak annyi, hogy a szabálysértési eljárás esetén a végrehajtás az eljáró, míg helyszínbírságolás esetén a lakhely vagy tartózkodási hely szerint illetékes hatóság feladata.

A jogerős határozat végrehajtása és a helyszíni bírságok behajtása nagy vonalakban az alábbiakat foglalja magába. Szabálysértési hatóság megkeresi szabálysértőt, felszólítja pénzbírság, a helyszíni bírság befizetésére, helyszíni bírság esetén nyilatkoztatja munkahelyéről, havi jövedelméről. Amennyiben nem fizet, közvetlen letiltást bocsát ki az elkövető fizetésére. Ha ez nem vezet eredményre, mert nincs jövedelme, megkeresi az illetékes adóhatóságot az adók módjára történő behajtás érdekében. Ha erre sincs mód, vagy nem vezet eredményre, a szabálysértő beleegyezése esetén átváltoztatja a helyszíni bírságot közérdekű munkává. A munkahely kijelölése céljából, ahol a közérdekű munkát végre lehet hajtani, megkeresi az önkormányzat jegyzőjét. Ha az elkövető nem egyezik bele a közérdekű munkára történő átváltoztatásba, vagy azt nem hajlandó ledolgozni, a szabálysértési hatóság megkeresi a bíróságot az elzárásra történő átváltoztatás érdekében. A bíróság döntése alapján felszólítja a szabálysértőt, hogy a büntetés végrehajtási intézetbe vonuljon be. Amennyiben ez nem történik meg, elrendeli a személy elővezetését. Az elővezetés csak az ügyész jóváhagyásával történhet meg, aki döntése előtt az egész eljárás törvényességét felülvizsgálja és csak, amennyiben az egész eljárás jogszerű, hagyja jóvá az elővezetést. Ekkor a szabálysértési hatóságnak már csak a rendőrséget kell megkeresnie az elővezetés végrehajtására.

Egy végrehajtási eljárásban legalább nyolc megkeresést kell küldeni, legtöbb esetben térítvevénnel, vagy ajánlottan.

Összefoglalva:

A szabálysértési hatósági jogkör Határőrség számára történő kizárólagos biztosítása a fenti szabálysértések esetén nem vezet a szervezet hatékonyságának növekedéséhez. A kiszabható magasabb szankció és a szakértelem miatti hatékonyabb elbírálás, véleményem szerint nem ellensúlyozza a szabálysértési eljárásból származó bizonyítási nehézségeket, a költségek növekedését (posta illetve tolmács költség), a megnövekedett adminisztratív munkaterheket, a kiszabott szankciók végrehajtásának nehézségeit. A végrehajtást külföldi esetében nem biztosítja semmi. Ebben az évben a kiutasítás, mint a külföldi elkövetővel szemben alkalmazható intézkedés, is kikerült az Sztv.-ből. Tehát hiába sújtjuk a külföldit pénzbírsággal, azt az önkéntes befizetés esetét kivéve nem tudjuk kikényszeríteni. A Határőrség belemegy egy jóval bonyolultabb eljárásba, mint a helyszíni bírságolás, aminek végrehajtása és ezzel az eredményessége ugyanúgy nem biztosított.

A jogalkotó, a felügyeletok esetében a hatásköri szabályt sok esetben alternatíván, vagylagosan határozza meg. Ez a megoldás a Határőrség számára is megfelelő lehet. Abban az esetben, ha a Határőrség nem kizárólagos hatáskört kap, hanem a felügyeletok hatásköréhez hasonlóan csak vagylagosat, bonyolultabb ügyekben a feljelentés megtehető a lakó-, illetve tartózkodási hely szerinti rendőrséghez, jegyzőhöz is, elkerülve ezzel a nagy földrajzi távolságból eredő bonyodalmakat. A szabálysértési törvény szabályozza, hogy ha valamely a hatóság székhelyétől távol lakó tanú, vagy elkövető meghallgatására van szükség, az iratok megküldésével megkeresik a személyek lakóhelyéhez legközelebb eső, hatáskörrel bíró szabálysértési hatóságot, és a meghallgatást ők hajtják végre. A vagylagos hatósági jogkör esetén a rendőrségnek is küldhető megkeresés, mert nekik is van hatáskörük e szabálysértések elbírálására. Ráadásul a végrehajtási teendők sem a Határőrséget terhelik. Kizárólagos hatáskör esetén e két utóbbi lehetőség nem áll fenn.

b) Helyszínbírságolási jogkör

A területi korlátozást az eddig is helyszíni bírságolási jogkörbe tartozó közúti közlekedési szabálysértések, és a külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértések esetén mindenképp célszerű megszüntetni és kiterjeszteni az ország egész területére.

A Határország feladatainak ellátása érdekében a közutakon végzett ellenőrzések, a járőrszolgálat során, illetve a határátkelőhelyeken a határőr az alább felsorolt, jelenleg a rendőrség által helyszíni bírsághozható szabálysértésekkel találkozhat. Ezek a szabálysértési tényállások a határrenden, a közlekedés biztonságán kívül a közterületek rendjét védik. Ezért célszerű a közterületen jelenlévő ott szolgálatot teljesítő határőrök számára is a gyors, hatékony intézkedést lehetővé tevő helyszínbírságolási jogkört megadni. A félkövér betűvel szedett szabálysértések a helyszínbírságolási jogkör bővítésére javasolt tényállások.

Az eredeti helyszínbírságolási jogkört, azonban célszerű szűkíteni is. Az alább felsoroltak között vannak ugyanis olyan szabálysértések, amelyek felfedése esetén nem célszerű helyszínbírságot alkalmazni. Ezek az „Ittas vezetés, és a Sebességkorlátozás jelentős túllépése”. Ittas vezetés esetében állapot szabálysértésről van szó, amelynél a jogellenes állapot a helyszínen nem szüntethető meg, illetve az alkoholos befolyásoltság mértékétől függően a cselekmény büncselekmény is lehet. Ez hitelesen a helyszínen nem állapítható meg. Nem lehet eldönteni, hogy büntető vagy szabálysértési eljárás megindítása indokolt.

A helyszíni bírságolás szabályai szerint, ha az elkövető a szabálysértést nem ismeri el, be kell fejezni a helyszíni bírságolást és az illetőt fel kell jelenteni. Az eljárás során aztán bizonyítani kell a szabálysértés elkövetését. A rendőrségi szabálysértési gyakorlat a „Sebességkorlátozás jelentős túllépése” esetében erre sebesség adatokkal ellátott fénykép, vagy videó felvételt fogad el. Ami érthető, hiszen a tényállás a sebességhatár 100 km/órát meg nem haladó sebességkorlátozás esetén legalább a felével, 100 km/órát meghaladó sebességkorlátozás esetén legalább a harmadával való túllépésével valósul meg. Ezek konkrét számok, ezek mérésére a Határország eszközökkel nem rendelkezik. Nem célszerű a határőrt olyan kellemetlen helyzetbe hozni, hogy közli a szabálysértést, illetve a helyszínbírság összegét, majd mikor az eljárás alá vont személy nem ismeri el a szabálysértés elkövetését, érdemben nem tud megfelelő szankciót alkalmazni, mert a tényállást nem tudja bizonyítani.

Javaslat a Határország jövőbeni helyszínbírságolási jogkörére

(a dőlt betűvel szedett tényállások a csökkentik, míg félkövérrel szedett növelik a jelenlegi jogkört)

- **Közerkölcs megsértése**
- **Veszélyeztetés kutyával**
- **Koldulás**
- **Csendháborítás**
- **Köztisztasági szabálysértés**
- Tiltott fürdés (határvízen)
- Jégen tartózkodás szabályainak megszegése (határvízen)
- Tiltott határátlépés, útiokmánnyal kapcsolatos szabálysértés
- Határrendészeti szabálysértés
- Határjel-hamisítás és jelrongálás
- Külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés
- *(Ittas vezetés)*
- *(Sebességkorlátozás jelentős túllépése)*
- Az elsőbbség és az előzés szabályainak megsértése
- **Vasúti átjárón áthaladás szabályainak megsértése**
- Engedély nélküli vezetés
- **A járművezetők engedélyezett vezetési és pihenőidejének túllépése**
- Biztonságos közlekedésre alkalmatlan jármű vezetése
- Közúti jelzéssel kapcsolatos szabálytalanság
- Nehéz tehergépkocsikra vonatkozó korlátozások megszegése
- Érvényes gépjármű-felelősségbiztosítási szerződés nélküli vezetés
- **Közúti közlekedési igazgatási szabályok megsértése**
- Közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése
- Gépjármű közlekedéssel összefüggő okmányokkal elkövetett szabálysértés

Nem szorosan a Határőrség szabálysértési hatáskörének bővítéséhez kapcsolódik, de érdemes róla szót ejteni. A szabálysértési szankciók végrehajtására az Sztv. többlépcsős rendszert dolgozott ki. Ez azonban a külföldiek esetében csak az elzárással is sújtható szabálysértések esetében kényszeríthető ki. Ennek az állapotnak a megszüntetésére két lehetőség kínálkozik. Egyik a nemzetközi együttműködés. A Schengeni Végrehajtó Bizottságnak van egy 1999. Április 28.-ai döntése, amely a schengeni tagállamok területén más tagállam állampolgárai által elkövetett közlekedési szabálysértések miatt kiszabott bírságok végrehajtását teszi lehetővé. Természetesen ezzel a lehetőséggel csak a teljes jogú schengeni tagság után élhetünk. Ezzel azonban, nem oldódik meg a harmadik ország polgárait kirótt bírságok behajtásának problémája.

A másik megoldási lehetőség a belső jogi szabályozásban létrehozandó jogintézmény. Jogrendszerünkben van rá példa, hogy közigazgatási határozatok betartását büntetőjogi eszközökkel biztosítják. Ilyen például a Btk-ban a „Beutazási és tartózkodási tilalom megsértése” elnevezésű bűncselekmény. Ha nem is a Btk-ban, de a Sztv-ben lehetne egy olyan, elzárással is büntethető (így a külföldi útlevelének elvétele lehetővé tevő) tényállás beiktatása, amely az elévülési időn belül a meg nem fizetett pénzbírságok és helyszíni bírságok befizetését kényszerítené ki. Ehhez természetesen - hasonlóan az idegenrendészeti nyilvántartáshoz - meg kellene teremteni az országos szabálysértési nyilvántartást, illetve a határozatok külföldi kézbesítésének lehetőségét.



Felhasznált irodalom:

- A Végrehajtó Bizottság 1999. április 28-i határozata a közúti közlekedési szabályok megsértésével kapcsolatos eljárásokban folytatandó együttműködésről szóló megállapodásról (SCH/Com-ex (99)11 rev. 2)
- TÁJOK Péter A Határőrség, mint szabálysértési hatóság Határrendészeti Tanulmányok 2004/1.
- KRÁNITZ Mariann A szabálysértésekről, különös tekintettel az önkormányzati hatáskörbe tartozó szabálysértésekre. Belügyi Szemle 5/2003: 3-22.
- HAJDÚ Mária A szabálysértési jogalkalmazás gondjai. Magyar Jog 4/2002: 241-244.
- HAJDÚ Mária Az előkészítő eljárások hiánya a szabálysértési jogalkalmazásban. Belügyi Szemle 5/2003: 23-28.
- PAPP László Az új szabálysértési törvény a gyakorlatban. Gondolatok az általános részről. Kriminológiai közlemények. 60. sz. 2002. 40-46.
- KÁROLYINÉ MÜLLER Erzsébet Az új szabálysértési törvény a gyakorlatban. = Kriminológiai közlemények. 60. sz. 2002. 27-39.
- BORSODINÉ NAGY Erika Az ügyészi törvényességi felügyelet tapasztalatai az új szabálysértési törvény tükrében. Jogtudományi Közlöny 7-8/2001: 306-312.
- ZÁMBÓ Géza Jogalkalmazói nézőpontú észrevételek a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény módosítására vonatkozó tervezethez. Magyar Közigazgatás 4/2002: 220-229.
- SPITZ János Jogalkalmazói pillanatfelvétel az új szabálysértési törvényről. Magyar Jog 1/2001: 7-23.
- MÁTHÉ Gábor Közigazgatási büntetőjog vagy "Janus-arcú" büntetőjog? Magyar Közigazgatás 6/2001: 321-330.
- PALLO József Szabálysértési elzárás. A végrehajtás szabályai az új jogszabályok tükrében. Börtönügyi Szemle 1/2001: 55-62.
- DERES Petronella Szabálysértési jog a gyakorlatban. Magyar Jog 12/2003: 766-768.
- Új szabálysértési jogszabályok, magyarázatokkal. 1-2. köt. Szerk. Károlyiné Müller Erzsébet - Kovalik Pál - Mészáros József - Papp László. 2., átdolg. kiad. Lezárva: 2002. jan. 1. Bp. HvgOrac Lap- és Könyvk. 2002.
- 1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről
- 11/2000. (II. 23.) BM rendelet a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény végrehajtásáról
- 10/2000. (II. 23.) BM rendelet a helyszíni bírságolás részletes szabályairól
- 10/2000. (III. 24.) PM rendelete szabálysértési eljárás során lefoglalt és elkobzott dolgok kezeléséről és értékesítéséről, valamint a pénzbírság és egyéb pénzüsszeg letiltásáról és átutalásáról
- 7/2000. (III. 29.) IM-BM együttes rendelet az elzárás, illetőleg a pénzbírságot helyettesítő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól
- 13/1991. (V. 21.) PM rendelet a települési önkormányzat hatáskörébe tartozó adók és adók módjára behajtható köztartozások nyilvántartásáról, kezeléséről és elszámolásáról
- 1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról
- 2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről

„IGNORANTI QUEM PORTUM PETAT, NULLUS SUUS VENTUS EST.”

*Aki nem tudja, melyik kikötőbe tart, sohasem talál kedvező szelet.
(Seneca)*

DR VIRÁNYI GERGELY

A BLOGNA FOLYAMAT ÉS MEGVALÓSÍTÁSA A HAZAI RENDÉSZETI FELSŐOKTATÁSBAN

A Bologna Folyamatról sokan, sokféleképpen írtak és írnak, különösen az utóbbi két évben, ugyanis a modernizáció menetében „célegyenesbe fordult” a hazai felsőoktatás. A lehetséges megoldások közül megkísérlem a szakmai szempontú, tárgyilagos megközelítést és feldolgozást választani, és csak annyi szubjektumot vinni a téma kifejtésébe, amennyi feltétlenül szükséges.

A Bologna Folyamatról

A Bologna Folyamat – saját megfogalmazásomban – nem más, mint felsőoktatási integrációs stratégiai cél-, tevékenység- és eszközrendszer, amely az egységes Európai Felsőoktatási Térség kialakítását célozza és eredményezi, és amely az egységes Európai Kutatási Térséggel történő integrációja révén elvezet a Tudás Európájához.

A Bologna Folyamat legfőbb állomásai az alábbiak:

- Európai Egyetemek Magna Chartája – Bologna, 1988
- Lisszaboni Konvenció – 1997
- Sorbonne-i Nyilatkozat – 1998
- Bolognai Nyilatkozat – 1999
- Prágai Nyilatkozat – 2001
- Berlini Nyilatkozat – 2003
- Oktatási miniszterek következő ülése – Bergen (Norvégia), 2005

A Bologna Folyamat főbb tartalmi elemei a modernizáció menetében különböző időpontokban születtek, terjedelmük gyakran változott, és mára leginkább a következőképpen csoportosíthatók:

- többciklusú képzési rendszer a felsőoktatásban,
- egységes európai kredit-rendszer (kredit-transzfer és kredit-akkumuláció),
- hallgatók mobilitása (beleértve a „fejkvóta”, az ösztöndíj és más források átvitelét is),
- oktatók, kutatók és ügyintézők mobilitása,
- oktatási és kutatási adatbázisokhoz való kölcsönös hozzáférés,
- könnyen érthető és összehasonlítható fokozatok és képesítések,
- képzések, részképzések, képzési idők és a képesítések kölcsönös elismerése („diploma supplement”),
- minőségbiztosítás és akkreditáció a felsőoktatásban,
- rövidebb ciklusú képzések kapcsolódása a felsőoktatáshoz,
- élethosszig tartó tanulás („life long learning”) és a felsőoktatás,
- a felsőoktatási intézmények átfogó (képzés, kutatás, intézmény-irányítás és finanszírozás) reformja,
- a felsőoktatás európai dimenziói, integrált tanulmányi programok és közös fokozatok/végzettségek („joint degree”),
- egységes Európai Felsőoktatási Térség (EFT) és egységes Európai Kutatási Térség (EKT),
- az EFT vonzereje és versenyképessége,
- nemzetközi csereprogramok harmadik országokkal.

Az Európai Unióban a személyek szabad áramlása a négy alapszabadság egyike. A felsőoktatás átfogó reformjának alap gondolata az, hogy az egységesülő Európában mielőbb biztosítani kell a munkaerőpiacra felkészítő felsőoktatási rendszerek közelítését, kompatibilitását, egymással való összehasonlíthatóságát, az oktatók és a hallgatók mobilitását, majdani munkaerőként való alkalmazhatóságuk elősegítése érdekében.

Kiindulópontként kell kezelnünk, hogy a felsőoktatás tartalmával, szervezeti felépítésével kapcsolatos kérdések nem a közösségi jog, hanem a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoznak, és e vonatkozásban nincs jogharmonizációs kötelezettség. Vannak azonban olyan nemzetközi egyezmények, együttműködési

megállapodások, deklarációk, melyekhez hazánk is csatlakozott, 's amelyek miatt felsőoktatási joganyagunkat ezekkel összhangban kell megállapítanunk.

Egyetemek Magna Chartája

Európa 388 egyetemének rektorai 1988. szeptember 18-án – Európa legősibb egyetemének 900. évfordulóján – Bolognában, e nagy múltú kisvárosban aláírták az Egyetemek Magna Chartáját (Magna Charta Universitatum), amelyet attól fogva minden európai egyetem irányfényként követ. A gondolat szülőatyáinak – akik 1986-ban fogalmazták meg e kiáltvány szükségességét – és az aláíró rektoroknak szándéka az volt, hogy az egységesülő Európa politikusainak, illetve az oktatással és tudománnyal foglalkozó nemzeti, valamint közösségi intézmények, szervek vezetőinek figyelmét ráirányítsák az egyetemes kultúra, az oktatás, továbbá a tudományos kutatás kérdéseire, illetőleg az egyetemek rendeltetésére, kiemelt szerepére és korszerűsítést igénylő helyzetére. A Magna Chartát – Európa törvényhozói testületeihez hasonlóan – a Magyar Országgyűlés is törvénybe iktatta, pontosabban 1993-ban, a felsőoktatásról szóló törvény preambulumaiba beépítette⁵⁹, és ezzel meghatározta a felsőoktatás korszerűsítésének fő irányát.

A Chartában deklarált alapelvek az alábbiak.

1. Az egyetem autonóm intézmény, amely a tudományos kutatásban és az oktatásban hozza létre, értékeli és adja át a kultúra értékeit. Hogy kielégítse a kor szükségleteit, oktatási és kutatási tevékenységének minden politikai, gazdasági és ideológiai hatalommal szemben függetlennek kell lennie.
2. Oktatási és kutatási tevékenységének elválaszthatatlannak kell lennie annak érdekében, hogy az oktatás el ne maradjon a társadalom változó igényeitől és szükségleteitől, a gyakorlattól és a tudományos ismeretek fejlődésétől.
3. A kutatás, az oktatás, a képzés szabadsága az egyetemek életének alapelve, és ezt az államhatalomnak és az egyetemeknek saját illetékességükön belül, tiszteletben kell tartaniuk, és biztosítaniuk kell. A türelmetlenséget elutasító és a párbeszédre mindig kész egyetem a tanárok és a hallgatók együttműködésének kivételezett helye. A tanároké, akik képesek ismereteik átadására és rendelkeznek mindazon eszközökkel, amelyek tudásuk kutatással és innovációval való továbbfejlesztéséhez szükségesek; a hallgatóké, akik feljogosítottak, alkalmasak és készek ismereteik gyarapítására.
4. Az egyetem az európai humanista hagyományok letéteményese, folyamatosan törekszik az egyetemes ismeretek megszerzésére, küldetésének teljesítése érdekében nem vesz tudomást földrajzi vagy politikai határokról, és hangsúlyozza a kultúrák kölcsönös ismeretének és kölcsönhatásának parancsoló szükségességét.

A célok és alapelvek megvalósításának következő eszközeit vázolták fel:

- az egyetemi közösség minden tagjának lehetővé kell tenni, hogy hozzájusson azokhoz az eszközökhöz, amelyek biztosítják az oktatás és a kutatás szabadságának megőrzését;
- a tanárok kiválasztásánál, valamint jogaik és kötelességeik meghatározásánál annak az elvnek kell teljesülnie, hogy a tudományos kutatás és az oktatási tevékenység egymástól elválaszthatatlanok;
- minden egyetemnek biztosítania kell a sajátos körülmények tiszteletben tartásával hallgatóik szabadságát és azokat a feltételeket, amelyek között az általuk célul kitűzött tanulmányok folytathatók, a kulturális értékek elsajátíthatók;
- az egyetemek - különösképpen Európában – a kölcsönös információ- és dokumentációcserét, valamint a megismerés fejlődését szolgáló közös tevékenységet, az ismeretek folyamatos fejlődését szolgáló fontos eszközöknek tekintik.

Az egyetemek mindezekkel – mint történelmük kezdeti időszakában – előmozdítják a tanárok és a hallgatók mobilitását, valamint a nemzeti diplomák megtartása mellett a végzettségek, címek és vizsgák egyenértékűségének, továbbá az ösztöndíjak adományozásának általános politikáját fontos tényezőnek tekintik küldetésük teljesítésében.

⁵⁹ „A magyar felsőoktatás első önálló törvényi szabályozásának alapját az alkotmányos emberi jogok, az európai egyetemek Magna Chartája, valamint a társadalmi és a nemzeti lét jobb feltételeinek megteremtése iránti igény alkotja. Ennek érdekében szabályozza e törvény a felsőoktatási intézmények rendszerét, működését, autonómiáját, az állam szerepvállalását; rendelkezéseivel biztosítja a tanítás, a tanulás, a tudomány és a művészet szabadságát. ...” (A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. tv. preambuluma)

Az aláíró rektorok egyetemük nevében kötelezik magukat, hogy minden lehetőt megtesznek annak érdekében, hogy minden államot és nemzeteket feletti szervezetet arra bátorítsanak, hogy politikájukat e Magna Charta szellemének megfelelően alakítsák, amely az egyetemek osztatlan, szabadon meghatározott és kinyilvánított óhaját fejezi ki.

Lisszaboni Konvenció

A felsőoktatási képesítéseknek az európai régióban történő elismeréséről szóló 1997. április 11-én, Lisszabonban aláírt, az Európa Tanács és az UNESCO által közösen kidolgozott egyezmény⁶⁰ rendelkezéseket tartalmaz: a felsőoktatásba való bejutást lehetővé tevő képesítések elismeréséről; a résztanulmányok tanulmányi idejének elismeréséről; a felsőfokú képesítések elismeréséről; a menekültek, befogadottak és menedékes személyek képesítéseinek elismeréséről. A Konvenció tájékoztatói kötelezettséget ír elő felsőoktatási intézmények, képzések és programok értékeléséről, valamint elismeréséről. Értelmező rendelkezései körében olyan fogalomrendszert tartalmaz, amelyet felsőoktatási fogalomrendszerünkben nekünk is alkalmaznunk kell.

A Konvenció főbb alapelvei az alábbiak.

1. Bármely országban megszerzett képesítést, bármely más országban azonosan bírálják el.
2. Semmilyen diszkrimináció nem alkalmazható a jelentkező neme, származása, bőrszíne, fogyatékossága, nyelve, vallása, politikai vagy más véleménye, nemzetisége, etnikai vagy szociális származása, nemzeti kisebbséghez való tartozása, vagyona, születése vagy más körülmények alapján, illetve bármely olyan alapon, amely érdemben nem tartozik az elismerni kért képesítésnek az értékeléséhez.⁶¹
3. Amennyiben a felsőoktatásra jelentkező nem felel meg a felvételi feltételeknek és követelményeknek, azt az intézménynek (felvételi testületének) kell bizonyítania.
4. Minden tagállam köteles egyenértékűnek elismerni (ekvivalencia) a kérelmezett felvételi eredményt, tanulmányi időszakot és a megszerzett képesítést, hacsak nem tudja bizonyítani, hogy jelentős eltérések vannak saját képesítése és az elismertetni kívánt képesítés között.
5. A képesítések⁶² elismerése lehetőséget biztosít a felsőfokú alapképzés megkezdéséhez és befejezéséhez, résztanulmányok elvégzéséhez, valamint a doktori képzéshez ugyanolyan feltételekkel, mint amilyenek a saját állampolgárokat megilletik.
6. Az elismerés következtében a kérelmező használhatja mindazokat a rangokat, címeket, amelyeket az elismerő ország jogrendje, a feltételek megléte esetén saját polgárainak is lehetővé tesz.
7. A felsőfokú szakképzettség elismerésének legjelentősebb hozama, hogy hatékonyan elősegíti a munkaerőpiacon történő elhelyezkedést.
8. A Konvenció nagy vívmánya, hogy szabályozza a menekültek, a befogadottak és a menedékes személyek képesítésének elismerését is.

A képesítések kölcsönös elismerésének hathatósabb elősegítése érdekében minden tagállam:

- összeállítja, frissíti és közreadja a felsőoktatási intézmények listáját és azok programjait;
- nemzeti információs központot hoz létre, amelynek alaprendeltetése, hogy felvilágosítással szolgáljon a megszerzhető képesítések külföldön történő elismeréséről;
- arra ösztönzi felsőoktatási intézményeit, hogy a végzeteknek – az egyenértékűsítés megkönnyítése érdekében – adjon ki oklevél/diploma-kiegészítést (diploma supplement), amelynek lényege, hogy a képesítést az ekvivalencia-rendszerben könnyen feldolgozható tartalommal és formában írja le.

A Konvenció megvalósítását segítő, későbbi kiadványok a „szabványosítást” szolgálják⁶³ és többek között, olyan kérdésekre hívják fel a figyelmet, mint pl. hogy a felsőoktatás terén is minden részes államnak rendelkeznie kell minőségbiztosítási rendszerrel. A minőség rendszeresen kontrollált az aláíró államok által, és amennyiben

⁶⁰ **Teljes neve:** „Konvenció a felsőoktatási szakképzettség elismeréséről az európai térségben”. Hazánkban 2000. április 1-jén lépett hatályba az Egyezmény, amelyet a **2001. évi XCIX. törvény** hirdetett ki.

⁶¹ **Lásd:** 2001. évi XCIX. tv. III. 1. Cikk 2. pont

⁶² **A képesítés lehet:** a) felsőoktatási képesítés (az illetékes hatóság által kiállított bármely fokozat, oklevél vagy más bizonyítvány, amely egy felsőoktatási képzési program sikeres elvégzését tanúsítja); b) a felsőoktatásba való bejutást lehetővé tevő képesítés (az illetékes hatóság által kiállított bármely oklevél vagy más bizonyítvány, amely egy oktatási program sikeres elvégzését tanúsítja, és a képesítés birtokosát feljogosítja arra, hogy jelentkezhesen a felsőoktatásba, és a felvételkor számításba lehessen őt venni.).

⁶³ **Per Nyborg**, ET Felsőoktatási és Kutatási Bizottság elnöke: Az európai együttműködés a GATS fényében; minőségbiztosítás, elismerés: a Lisszaboni Konvenció jelentősége (UNESCO Globális Fórum, 2002. X. 17-18.)

jelentős eltérések tapasztalhatók a minőségben, akkor az érintett állam köteles minden lehetőt megtenni azok megszüntetése, illetve csökkentése érdekében.

Sorbonne-i Nyilatkozat

A Sorbonne Egyetem alapítási ünnepségén, 1998. május 25-én aláírt Nyilatkozat hangsúlyozza az egyetemeknek, Európa kulturális dimenziói kifejlesztésében betöltött központi szerepét.

A Nyilatkozat négy aláírója – a francia, a német, az olasz és a brit oktatási miniszter – a deklaráció kibocsátásával hangsúlyozza és sürgeti egy európai integrált felsőoktatási térség létrehozását. Az oktatási miniszterek határozottan kiálltak az egységes Európai Felsőoktatási Térség (EFT) létrehozásáért, mert az EFT kulcstényezője lesz/lehet az EU gazdasági, kereskedelmi és pénzügyi folyamatainak, valamint a személyek szabad mozgásának, továbbá a munkaerőként való alkalmazhatóságának elősegítésében, és egyáltalán Európa egyetemes fejlesztésének, fejlődésének, a Tudás Európájának.

A Nyilatkozat kiemelte az első képzési ciklusban megszerezhető, a nemzetközi szinten is elismerendő képesítés és oklevél kérdését, amelyet egy rövidebb ciklusú mesterképzés követ, majd a két főciklust egy hosszabb doktori képzés zárja le.

Leszögezték, hogy a képzési ciklusok és képesítések általános keretrendszerét kívánatos megteremteni, és a felsőoktatás európai harmonizációja nem jelentheti a tanrendek, tantárgyak, tananyagok és módszerek teljesen egységes alkalmazását. A sokszínűség – nemzeti sajátosságok és hagyományok – alapul vétele a jövőben is elengedhetetlen.

Kívánatosnak tartják, hogy az öncélú akadémiai elismeréssel szemben, prioritást kell biztosítani a diplomák munka világában történő elismerésének.⁶⁴

A Nyilatkozat az EU felsőoktatási célkitűzéseiben új felfogást indukált, ugyanis nyilvánvalóvá tette, hogy az egységes európai felsőoktatási térség a közös gazdasági, pénzügyi és társadalmi alapokon és azok közvetlen érdekében épül fel. Számos felsőoktatási intézmény ellenérzéseit kiváltva, egyértelműsítette, hogy a felsőoktatás továbbfejlesztése nem önmagáért való. Sőt, ezzel szemben, az alapokig hatoló, átfogó és hosszú távon megvalósítható modernizáció szükségeltetik, és nem lehet szó a kialakult felsőoktatási rendszerek több-kevesebb sikerrel kecsegtető, egymástól elszigetelt továbbfejlesztéséről.

Bolognai Nyilatkozat

Az uniós felsőoktatási reform továbbvitele érdekében, egy évvel a Sorbonne-i Nyilatkozatot követően, 1999. június 19-én – ismételtén Bologna volt a szervező – 29 európai oktatási miniszter aláírta a Bolognai Nyilatkozatot, amely konkrét célokat fogalmazott meg a felsőoktatás nagyobb mértékű összehasonlíthatóságára és harmonizálására vonatkozóan.⁶⁵ A Nyilatkozat célul tűzte ki az egységes Európai Felsőoktatási Térség (EFT) 2010-ig történő létrehozását.

Az aláírók megállapították, hogy Európa egységesülése egyre növekvő fontosságú és az életet ténylegesen befolyásoló realitássá vált az Unió és annak polgárai számára. Mindemellett igény van egy teljesebb és még inkább kiszélesedő Európára, amely kiépíti és fokozatosan erősíti intellektuális, kulturális, szociális, tudományos és technológiai dimenzióit. A miniszterek kinyilvánították, hogy a Tudás Európája ma már széleskörűen elismert és nélkülözhetetlen összetevője a társadalmi és emberi fejlődésnek, az európai polgári lét megszilárdításának és gazdagodásának. Olyan elhanyagolhatatlan komponens, amely lehetővé teszi, hogy polgárai elsajátíthassák szokat a legfontosabb tulajdonságokat, amelyek által képessé válnak arra, hogy a közös értékek vállalásával, és a közös társadalmi és kulturális térséghez való tartozás tudatosságával szembe nézzenek a harmadik évezred kihívásaival.

Híven követve az Egyetemek Magna Chartájának szellemiségét, és megerősítve a Sorbonne-i Nyilatkozatban lefektetett általános elvek iránti elkötelezettséget, a Bolognai Nyilatkozat a következő konkrét célokat tűzte ki.

1. Könnyen érthető és összehasonlítható fokozatot adó képzési rendszer bevezetése – akár a diploma-kiegészítés alkalmazásával – az európai felsőoktatásban annak érdekében, hogy a képzési rendszer

⁶⁴ **Lásd:** <http://www.magyarfelsooktatasi.hu/friss/index.html>

⁶⁵ **Lásd:** <http://www.om.hu/printpage.php?page=j4338.html>

elősegítse az európai polgárok elhelyezkedési lehetőségeit és az európai egységes felsőoktatási rendszer nemzetközi versenyképességét.

2. Többszintű képzés bevezetése, amelynek alapvetően két fő ciklusa van: az alapképzés és az „egyetemi szintű” képzés; a második fő ciklusba való belépés megköveteli az első, legalább három évig tartó fő ciklus eredményes lezárását. Az első fő ciklus végén megszerzett fokozat, mint megfelelő képesítés, alkalmazható legyen a teljes európai munkaerő-piacon. A második képzési fő ciklusnak – sok európai ország gyakorlatához hasonlóan – egyetemi vagy doktorátusi fokozathoz kell vezetnie.
3. Egységes kredit-rendszer bevezetése, amely elősegíti a legszélesebb hallgatói mobilitást.
4. A tanárok, kutatók és adminisztratív dolgozók mobilitásának támogatása, a társadalombiztosítási jogok előítélet nélküli figyelembe vételével.
5. A minőségbiztosítás terén az összehasonlítható kritériumokon és módszereken alapuló európai együttműködés ösztönzése, kialakításának támogatása.
6. A felsőoktatásban az európai dimenziók támogatása, különösen a tantárgyfejlesztéssel, az intézményközi kooperációval, a mobilitási lehetőségekkel, valamint a tanulmányokra, a gyakorlati képzésre és a kutatásra vonatkozó integrált programokkal.

Prágai Nyilatkozat

A Bolognai Nyilatkozat alapján, két év elteltével, 2001. május 19-én, az oktatási miniszterek prágai tanácskozásán folytatódott a feladatok konkretizálása.⁶⁶ A résztvevők értékelték az előrehaladást, és megerősítették elkötelezettségüket az EFT 2010-re történő kialakításának célja mellett; megnevezték a súlypontokat, és akcióprogramot rendeltek a korábbi hat célkitűzéshez. Létrehoztak két szakértői csoportot: az elvégzendő feladatokat előkészítő csoportot és a megvalósítást folyamatosan értékelő csoportot.

A miniszterek figyelembe vették az európai felsőoktatási intézmények konferenciájának⁶⁷ és az európai hallgatók konferenciájának⁶⁸ ajánlásait. Elismeréssel szóltak az Európai Egyetemi Szövetségnek (European University Association) és az Európai Hallgatók Nemzeti Unióinak (National Unions of Students in Europe) a Bologna Folyamathoz való aktív hozzáállásáról.

A Nyilatkozat alapján, a bolognai hat célkitűzéshez további három társult:

1. Élethosszig tartó tanulás (life long learning). Az egész életen át tartó tanulás, az EFT egyik alappillére. A tudásalapú társadalomra és gazdaságra épülő Európában élethosszig tartó tanulásra lesz szükség, mert másként nem lehet megfelelni a kihívásoknak, és lehetetlenné válik az életminőség javítása.
2. A hallgatók és a felsőoktatási intézmények tudatos, aktív és konstruktív partnerekként történő bevonása az EFT kialakítási folyamatába. A miniszterek hangsúlyozták, hogy a hallgatók részvétele elengedhetetlen a felsőoktatási intézményekben folyó oktatás megszervezésében, tartalmának meghatározásában és menet közbeni befolyásolásában.
3. Az EFT vonzerejének és versenyképességének növelése. Konszenzus alakult ki abban a kérdésben is, hogy az európai felsőoktatást vonzóvá kell tenni nem csak Európa, hanem más Földrészek hallgatói számára is. Külön kihangsúlyozták, hogy a felsőoktatás és a kutatás minősége döntő tényező abban, hogy Európa világviszonylatban versenyképes legyen.

Berlini Nyilatkozat

Az oktatási miniszterek – a prágai ülésen hozott elhatározásnak megfelelően – 2003. szeptember 19-én, Berlinben újabb találkozót tartottak, a Bologna Folyamat célkitűzései teljesülésének megvizsgálása, valamint az EFT felé vezető út újabb szakaszaira vonatkozó irányelvek és prioritások kijelölése céljából, és annak érdekében, hogy felgyorsítsák az EFT megvalósulását. Az immár 33 résztvevő ország oktatási miniszterei által aláírt kommuniké hangsúlyozza: közös érdek, hogy az EFT megalakításához vezető folyamatok a tagállamokban csakúgy, mint Európa egészében felgyorsuljanak, és egységes irányelvek szerint valósuljanak meg.

A miniszterek megállapodtak az alábbi megfontolásokban, elvekben és prioritásokban.

1. Ismételten megerősítették a Bologna Folyamat szociális dimenzióinak fontosságát. Megerősítették azt az álláspontjukat, hogy a felsőoktatás közjő, de egyben közös felelősség is.

⁶⁶ Lásd: <http://WWW.jgytf.u-szeged.hu/~ttsz/doc/04.html>

⁶⁷ Salamanca, 2001. március 29-30.

⁶⁸ Göteborg, 2001. március 24-25.

2. Törekednek arra, hogy Európa a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb, tudás-alapú gazdaságává váljék, amely a több és jobb munkalehetőség, valamint nagyobb szociális kohézió megteremtésével képes lesz a fenntartható növekedés biztosítására. A Bologna Folyamat érdekében további cselekvésekre és szorosabb együttműködésre hívják fel a résztvevőket.
3. Tudomásul vették a 25 ország által megküldött ország-jelentések (avis) azon fejezeteit, amelyek a Bologna Folyamat elveinek alkalmazása terén jelentős fejlődésről tettek tanúbizonyságot.
4. Egyetértettek abban, hogy a tagállamokban erőfeszítéseket kell tenni a felsőoktatás és a kutatás közötti kapcsolatok még szorosabbá tétele érdekében. A Tudás Európájának megteremtése érdekében elengedhetetlenül szükséges az EFT és az Európai Kutatási Térség (EKT) közötti együttműködés szorosabbra fűzése.
5. Elismerték és megerősítették a felsőoktatási intézmények és a hallgatói szervezetek alapvető szerepét az EFT kialakításában.
6. Üdvözölték az EFT iránt a más Földrészekről érkező érdeklődést, valamint a Bologna Folyamatban eddig részt nem vett európai országok bekapcsolódását, továbbá a „Latin-Amerika – Karib-Régió Felsőoktatási Térség” képviselőinek megjelenését.

A fejlődést elemezve, a miniszterek elismerően nyilatkoztak a Prágai Nyilatkozatot követően született nemzeti és nemzetek feletti intézményi kezdeményezésekről és lépésekről, amelyek a jobb összehasonlíthatóság, versenyképesség, átláthatóság és a minőség-fejlesztés irányába hatnak.

Külön kihangsúlyozták a Bologna Folyamat komplexitásának, azaz minden egyes elemének hasonló értékű fontosságát, valamint a célkitűzések érdekében megtett erőfeszítések fokozásának szükségességét. Kinyilvánították elkötelezettségüket a következő két évre érvényes prioritások iránt, így különösen a hatékony minőségbiztosítási rendszerek megteremtése, a fokozatok és a képzési idők kölcsönös elismerése tekintetében.

Egyetértettek abban, hogy a 2005-ig kialakítandó nemzeti minőségbiztosítási rendszereknek tartalmazniuk kell a következő alapelveket:

- a minőségbiztosítással kapcsolatos testületek és intézmények felelősségének meghatározását;
- az intézmények és a programok értékelését, ami magában foglalja az önértékelést és a külső értékelést, valamint a hallgatók részvételét abban, továbbá az eredmények közzétételét;
- egy komplex akkreditációs rendszert, beleértve az ellenőrzési, értékelési vagy összehasonlítási eljárásokat és az azt végrehajtó szervezeteket;
- a minőségbiztosításban nemzetközi részvételt, együttműködést és hálózati tevékenységet.

A Berliini Nyilatkozat az alábbi, konszenzusos döntéseket tartalmazza.

A kétciklusú képzés bevezetését előrehozzák 2005-re. Az egyes fokozatok különféle kimenetekkel kell rendelkezzenek. Az első és második ciklusú fokozatok különböző orientációjúak és többféle profilúak kell legyenek, hogy kielégíthessék a széles skálájú egyedi és munkaerő-piaci igényeket.

Biztosítani kell a hallgatók, az oktatók, a kutatók és az ügyintézők mobilitását. Ennek keretében törekedni kell a diákhitel és a források hordozhatóságának megvalósítására, a hallgatók számára.

Erőteljesen folytatni kell az egységes európai kredit-rendszer kifejlesztését olyan irányban, hogy a kredit-rendszer ne csupán kredit-transzfert (átvitelt) eredményezzen, hanem kredit-akkumulációt (halmozást) is.

A Nyilatkozat célul tűzte, hogy 2005-től minden végzett hallgatónak külön kérelem nélkül és díjmentesen ki kell adni a diploma kiegészítést (diploma supplement), amelyet az adott nemzeti nyelven és egy általánosan használt európai nyelven kell kiállítani.

Tudatában annak, hogy a gazdasági és szociális fejlődéshez csak erős felsőoktatási intézmények járulhatnak hozzá hathatósan, a miniszterek elismerték, hogy az intézményeket ösztönözni kell arra, hogy a reformot – az akadémiai reformon kívül – terjesszék ki belső szervezetük és adminisztrációjuk (menedzsmentjük) modernizációjára is. A hallgatók teljes értékű partnerek a felsőoktatás irányításában, és meg kell határozni azokat a területeket, kérdéseket, ahol még fokozható a hallgatók bevonása az intézmény-irányításba.

A felsőoktatás európai dimenzióinak támogatását illetően, megerősítik azokat a kezdeményezéseket, amelyek révén különböző országok együttműködő felsőoktatási intézményei akadémiai erőforrásaikat és kulturális

hagyományait egyesítve, integrált tanulmányi programokat támogattak úgy az első, mint a második szintű, közös fokozatok/végzettségek (joint degree) megszerzése céljából, és ez által jelentősen hozzájárulnak ahhoz, hogy a hallgatók elnyerjék teljes értékű európai identitásukat, állampolgárságukat és alkalmazhatóságukat.

A miniszterek támogatják az EFT vonzerejének növelését, és megerősítették készségüket a harmadik országokból érkező hallgatók ösztöndíj-programjának továbbfejlesztésére.

A résztvevők kihangsúlyozták a felsőoktatás meghatározó szerepét az élethosszig tartó tanulás kérdésében, és felhívják a felsőoktatási intézményeket, hogy fokozzák az élethosszig tartó tanulás lehetőségét a felsőoktatásban.

Elő kell mozdítani az EFT – amely már több mint 40 európai országot ölel fel – és az Európai Kutatási Térség (EKT) közötti szorosabb kapcsolatok fejlődését, mert ezek képezik a tudás-alapú társadalom két pillérét, és ezek segítségével vezet el az út a Tudás Európájához.

A miniszterek kinyilvánították, fontolóra veszik, hogy a két fő képzési ciklus mellé, harmadik fő ciklusként a doktori képzést is magába foglalja-e a Bologna Folyamat, annál is inkább, mert a tudomány nélkülözhetetlen feltétele a fenntartható fejlődésnek, valamint a felsőoktatás minősége fenntartásának és fejlesztésének, továbbá az európai felsőoktatás versenyképessége fokozásának. A miniszterek ezért szorgalmazzák, hogy a felsőoktatási intézmények növeljék a kutatás szerepét, relevanciáját és az arra fordított energiákat, eszközöket, beleértve a pénzügyi eszközöket is. A Berliini Nyilatkozat felhívja a nemzeti kormányokat arra, hogy „erőteljesen támogassák, beleértve a pénzügyi támogatást is”, és megfelelő döntésekkel segítsék elő a felsőoktatási intézményekben folyó, a technológiai, a társadalmi és a kulturális fejlődés szempontjából nélkülözhetetlen kutatási kapacitás növekedését.

A miniszterek megbízták a Nemzetközi Bologna Csoportot, hogy minden, e Nyilatkozatban foglalt célkitűzést valósítson meg, mindenre kiterjedően irányítsa a Bologna Folyamatot, és készítse elő az oktatási miniszterek következő ülését.⁶⁹

A miniszterek legközelebb 2005. májusában, Bergen-ben (Norvégia) üléseznek. A Csoport előterjesztése alapján, az ülésen részletes elemzést, értékelést végeznek a két évre kitzűzött prioritások teljesítéséről, kiemelten a minőségbiztosításról, a kétciklusú képzési rendszerről, valamint a fokozatok és a képzési idők elismeréséről.

A rendészeti felsőoktatásról és modernizációjáról

Hazánkban – amint korábban utaltam erre – a Bologna Folyamat célkitűzéseit illetően a felsőoktatási intézmények már a folyamat elejétől nyitottak, fogadó-készek voltak. Kezdetben alapvetően az Egyetemek Magna Chartáját aláíró, kilenc magyarországi egyetem⁷⁰, majd később, különösen 1989-től, valamennyi egyetem és főiskola azonosult a Bologna Folyamat célkitűzéseivel, követelményeivel. A felsőoktatási intézmények az 1993-at követő akkreditációs megmérettetés során, a beadványok részét képező küldetésnyilatkozatban és fejlesztési stratégiában – direkt módon vagy közvetve – kivétel nélkül utalnak a modern, euro-kompatibilis képzési rendszerek melletti elkötelezettségükre.

A felsőoktatás európai színvonalú modernizációja értelemszerűen végighúzódik a jogalkotás menetén is, azaz az elmúlt másfél évtizedben született releváns jogszabályok – gondolva a felsőoktatási törvényre, valamint a végrehajtását szolgáló kormány- és miniszteri rendeletekre,⁷¹ továbbá mindezek valamennyi módosítására – hűen tükrözik a Bologna Folyamat célkitűzéseinek elfogadását és a követelményeinek teljesítésére irányuló eltökélt szándékot.

A Rendőrtiszti Főiskola (a továbbiakban: Főiskola) az 1971/72. tanévtől kezdődően az 1970. évi 39. számú törvényerejű rendelettel került megalapításra. Az intézmény alapítója a Magyar Köztársaság Országgyűlése, közvetlen felügyeleti szerve a Belügyminisztérium. A Magyar Akkreditációs Bizottság az

⁶⁹ A **Nemzetközi Bologna Csoport** évente kétszer ülésezik, és ülései között a Választmány tevékenykedik. Mind a Bologna Csoport, mind a Választmány – szükség szerint – ad hoc munkacsoportokat hoz létre és működtet.

⁷⁰ **Az aláíró hazai egyetemek:** Eötvös Lóránd ~, Semmelweis ~, Budapesti Műszaki ~, Gödöllői Agrár ~, Debreceni ~, Miskolci ~, Pécsi ~, Szegedi ~, Veszprémi Egyetem.
(www.magna-charta.org/magna-universities.html)

⁷¹ **Lásd különösen:** A többciklusú, lineáris felsőoktatási képzési szerkezet bevezetésének egyes szabályairól és az első képzési ciklus indításának feltételeiről szóló 252/2004. (VIII. 30.) Korm. rendelet

1998/8/VII/1/1. számú MAB határozatával a Főiskolát 2007. január 29-ig akkreditálta, mint felsőoktatási intézményt.⁷²

A Főiskola átfogó küldetése, missziója

A Főiskola autonóm, akkreditált felsőoktatási intézmény, amelyet a Belügyminisztérium tart fenn, és amelynek közvetlen felügyeletét a belügyminiszter látja el. A Főiskola nappali tagozaton hároméves, levelező tagozaton négyéves képes keretében a Rendőrség, a Határőrség, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, a Büntetés-végrehajtás, továbbá a Vám- és Pénzügyőrség számára képez magas szakmai kvalitással és értelmiség attitűddel rendelkező, felsőfokú végzettségű rendészeti szakembereket azzal az igénnyel, hogy a végzettek hivatásos állományúként, köztisztviselőként vagy közalkalmazottként, kezdetben a helyi, később a területi és a központi szervezetekben beosztottként, majd vezetőként tevékenykedjenek.

Stratégiai célkitűzése, hogy a jövőben is a belügyminiszter közvetlen felügyelete alá tartozó, autonóm és kétfokozatú eu-konform felsőoktatási intézményként, saját alapjain továbbfejlődve, továbbra is biztosítja a versenyképes, kiváló szakmai tudás elsajátítását, a nemzeti és európai értékek iránt elkötelezett rendészeti szakértelmiség nevelését. Megerősíti tudományos-szellemi központ jellegét, fokozottan bekapcsolódik a felnőttképzési rendszerbe és biztosítja az élethosszig tartó tanulás periodikus, célorientált lehetőségét.

A küldetést az alábbi konkrét stratégiai célok és irányok elérésén keresztül kívánja megvalósítani.

1. Erős, cselekedni képes és tetterre kész Főiskola, az ehhez igazodó struktúra
2. Költségtakarékos és hatékony alaptervekenység, további működés
3. Korszerű, európai színvonalú Főiskola
4. A felesleges szabályoktól és az indokolatlan beavatkozásoktól mentes tisztképzés
5. Az oktatás, a nevelés és a tudományos kutatás minőségi fejlesztése
6. Az érdekképviseleti szervezetekkel kölcsönös érdekeken nyugvó, korrekt együttműködés

A stratégiai célkitűzés és a konkrét célok teljesítésének elengedhetetlen felvétele, hogy a rendészeti felsőoktatás támogatási rendszere segítse a minőségi oktatók megtartását és utánpótlását, a fő fejlesztési célok megvalósítását, az intézmény költség-hatékony és a saját bevételek növelésére képes, felelős gazdálkodását, működését.

A Főiskola irányító és képzési dokumentumain következetesen végighúzódik, és markánsan kitapintható a felsőoktatás-, és azon belül a rendészeti felsőoktatás európai szellemiségének, mint értéknek az elfogadása és követni akarása.

A *Főiskola Küldetésnyilatkozata*⁷³ több ponton is megjeleníti a fenti megállapítást, az alábbiak szerint. (Az aláhúzásokat a lényegkiemelés érdekében tettem.)

„A Főiskola a hivatásával folyamatosan kettős célt teljesít. Magas kvalitású, nemzetközi szintén is tájékozott szakembereket képez a rendészet jelenlegi feladatainak eredményes ellátására, ugyanakkor az általa kibocsátott szakembereknek folyamatos feladata a testületek jövőre orientált fejlesztésének kezdeményezésében és végrehajtásában történő hozzáértő részvétel.” (2. oldal első bek.)

„A Főiskola – távlati célkitűzéseiben egyetem – az Európai Unióba integrálódott magyar közigazgatás egyik legjelentősebb területének, a rendészetnek – hazai és nemzetközi relációban egyaránt elismert, tudományos kutatói és oktatási tényezője, amely a közigazgatás e nagy alrendszerét alkotó területen eurokompatibilis felkészültségű szakembereket, vezetőket képez és továbbképez, olyan oktatási és tudományos bázisként, amely a rendészet területén teljes körűen végzi feladatait.” (2. oldal hatodik bek.)

„A Főiskola továbbfejleszti a hazai és a külföldi felsőoktatási intézményekkel, az érintett kutatóhelyekkel és tudományos fórumokkal történő együttműködést.” (2. oldal utolsó bek.)

A stratégiai célkitűzések címszó alatt a következőket olvashatjuk.

„Alapvető cél a rendészet európai követelményeihez, a felsőoktatás átalakulóban lévő képzési rendszeréhez, módszereihez és a nemzetközi normákhoz illeszkedő, azzal elismerten egyenértékű, a hazai hagyományokat és gazdasági realitásokat figyelembe vevő oktatás folytatása, amelynek fő feladatai:

⁷² A Rendőrtisztví Főiskola Alapító Okirata (Nytsz.: 15-1000/45-2001)

⁷³ A Küldetésnyilatkozat elfogadva a Főiskolai Tanács, 1998. január 8-i ülésén.

– az együttműködő külföldi rendészeti felsőoktatási intézmények tanterveinek, tananyagának differenciált adaptálása;” (3. oldal második bek.)

A Főiskola alapvető értékei címszó után a következő megállapítást találjuk.

„A Főiskola kiterjedt és hatékony hazai és nemzetközi, különösen európai uniós kapcsolatrendszerrel bír.” (4. oldal utolsó bek.)

A *Főiskola Fejlesztési Konceptiója*⁷⁴ ebben a kérdéskörben az alábbiakat tartalmazza.

„Mára azonban – a felsőoktatás szinte radikálisnak minősíthető fejlődése következtében, illetőleg az euro-atlanti integrációkhoz is közelítő, átalakuló rendszert gyakorlati szükségleteinek kielégítése érdekében – sürgető igényként, ... jelenik meg a főiskolai képzés átfogó fejlesztése.” (5. oldal második bek.)

„A hazai felsőoktatás azt várja el a Főiskolától, hogy ... biztosítsa a magas szintű eurokompatibilis szakmai felkészültség megszerzését; ...” (11. oldal harmadik bek.)

„A képzési idő meghatározásánál fontos szempont lehet a nyitott és a zárt szakok közötti különbségtétel, a megrendelő ez irányú igénye, észrevétele, valamint a külföldi tapasztalatok figyelembe vétele.” (13. oldal első bek.)

A *Főiskola Hároméves Fejlesztési Konceptiója* (2000-2002),⁷⁵ valamint annak 2000-2003-ig érvényes, továbbfejlesztett változata⁷⁶, azaz *Négyéves Fejlesztési Konceptiója* ugyancsak kiemelt kérdésként kezeli a képzés eu-konform modernizációját.

„A Főiskola stratégiai célkitűzése, hogy ... a jövőben is a belügyminiszter közvetlen felügyelete alá tartozó, autonóm és eu-konform felsőoktatási intézményként, saját alapjain továbbfejlődve működjön; ...” (15. oldal 1.a) pont)

„... A kutatási prioritásokat középtávon a harmadik pillér közösségivé alakítását célzó, 1997. évi Amszterdami Szerződés tartalmához célszerű igazítani, ...” (16. oldal első bek.)

A Bologna Folyamattól függetlenül, illetve időben azzal párhuzamosan, az elmúlt másfél évtizedben visszatérően, többször felvetődött az egyetemi kimenet létesítésének igénye a rendészeti felsőoktatásban.

A hazai rendészeti felsőoktatás egyetlen intézménye, a Rendőrtiszti Főiskola – amint nevében is benne foglaltatik – „csak” főiskolai szintű képesítést és oklevelet biztosít a végzeteknek.

Rendészeti szerveink a korábbi évtizedekben – szolgálati tevékenységük jellegének és sajátosságainak megfelelően – a rendészeti felsőoktatástól alapvetően a gyakorlatra orientált, szakirányú szakmai felsőfokú végzettséggel rendelkező tisztek „tömeges” képzését igényelték. Ezt az igényt az immár több mint harminc év óta működő Főiskola követelményszinten kielégítette.⁷⁷

A jövőt illetően, a felsőfokú állami és szakmai végzettséggel rendelkező rendészeti szakértelmiség utánpótlásának biztosítása érdekében, az intézmény által folytatott szakfőiskolai szintű képzés – és ez nagy biztonsággal valószínűsíthető – a későbbiekben is indokolt. Ezzel egyidejűleg azonban számolnunk kell azzal is,

⁷⁴ **A Fejlesztési Konceptió** a Küldetésnyilatkozat melléklete; elfogadta a Főiskolai Tanács, az 1997. december 18-i ülésén. (A dátum nem elírás, a két dokumentumot valóban ilyen sorrendben fogadtuk el.)

⁷⁵ **Elfogadta** a Főiskolai Tanács a 2000. április 20-i ülésén; nytsz: 15-1000/44/2000.

⁷⁶ **Elfogadta** a Főiskolai Tanács a 2002. április 22-i ülésén; nytsz: 15-1000/44/1/2002.

⁷⁷ **A kilencvenes években** a Rendőrtiszti Főiskola a rendészeti szervek szünni nem akaró tiszthiányának enyhítése érdekében

– infrastruktúráját és befogadóképességét meghaladó módon is – eleget tett a képzési igényeknek. Elsősorban levelező

tagozaton az ún. „esti évfolyamos és a „keresztévfolyamos” képzési formák bevezetésével a hallgatói létszámát

megkétszerezte. Ugyancsak jelentős mértékben megnövelte a felsőfokú szakmai (rendőrszervező, majd határrendészeti

szervező) tisztképzésben résztvevők számát.

hogy a képzési palettán ma még hiányzó, „rendészeti szakegyetemi” végzettséggel rendelkező szakemberekre – a rendészeti szerveknek – a jövőben még inkább szükségük lesz.

Mindennek ellenére, közel két évtizeddel az 1985. évi oktatási törvény megszületése – ami vissza nem térő alkalmat jelenthetett volna az egyetemmé váláshoz – és több mint egy évtizeddel az 1993. évi felsőoktatási törvény hatályba lépése után sem áll rendelkezésre a több tízezer főt foglalkoztató rendészeti szféra személyi állománya számára a rendészeti egyetemi kimenet, azaz a szakirányú egyetemi szintű ismeretek megszerzését is biztosító rendészeti felsőoktatási intézmény.

A rendészeti szervek⁷⁸ – különösen a Rendőrség és a Határőrség – a munkaköri jegyzék és a képesítési követelmények szerint egyetemi végzettséget igénylő munkakörökbe (pl. orvosok, pszichológusok, informatikusok, mérnökök, közgazdászok, humán-menedzserek) a munkavállalókat:

- vagy „megvásárolják”, és a szakmai képzésüket a felsőfokú rendőri vagy határrendészeti végzettséget adó „rendőrszervező”, illetve „határrendészeti szervező” képességgel oldják meg,
- vagy a főiskolai végzettségű dolgozóikat, és így köztük az eredeti („echte”) rendőr- és határőrtiszteket is, valamely egyetem meghatározott szakának elvégzésére készítik, illetve ösztönzik, esetenként kötelezik.

Ez utóbbi esetekben a főiskolai végzettségű dolgozók (tisztek, köztisztviselők és közalkalmazottak) a hazai polgári és a katonai (nemzetvédelmi) egyetemeken szerezhetnek egyetemi képesítést és oklevelet.

Tapasztalatok szerint, a rendőrtiszti főiskolai végzettségű rendőrtisztek elsősorban a jogi karokon szereznek egyetemi végzettséget, mert ad1) a jogi diploma minden rendőri szervnél és szinte valamennyi szolgálati területen jól alkalmazható, valamint ad2) egy esetleges pályamódosítást, a testületből való „kiválást” követően a polgári életben jól konvertálható.

A rendőrtiszti főiskolai végzettségű határőrtisztek nagyobb hányada – az előző megfontolásokból eredően – szintén a jogi karokon, illetve egy részük a nemzetvédelmi egyetemen szerez egyetemi végzettséget.

Evidenciaként kezelem, hogy sem a polgári, sem a katonai felsőoktatásban létező egyetemi szakok és az itt szerezhető képesítések – értelemszerűen – nem elégték ki maradéktalanul a rendészeti szervek sajátos, szakmaspecifikus elvárásait, igényeit.

Különösen az egyetemi végzettséghez kötött azon szakmai beosztások esetében kedvezőtlen a helyzet, amelyekhez „szakirányú egyetemi végzettség” nem biztosítható, éppen a szakirányú egyetemi képzés – nevén nevezve: a rendészeti egyetemi képzés, illetve tudomány-rendszer-tani megközelítésben a rendészettudományi egyetemi képzés – hiánya miatt.

A fenti ellentmondás feloldása érdekében vetődött fel automatikusan és visszatérően, egyre sürgetőbb igényként a „rendészeti egyetem”, illetve a „rendészeti egyetemi kimenet” megvalósításának gondolata, amit azután – stratégiai célként – szinte minden dokumentumban megfogalmaztunk.⁷⁹

Ebbe a helyzetbe lépett be az oktatásügyi kormányzat, amely az alapképzési szakok képesítési követelményeinek 2003. évben meghatározott átalakításakor, a kétszintű képzési rendszerre történő átállást szorgalmazta. A Bologna Folyamat célkitűzéseiből, valamint a Prágai Nyilatkozat szellemiségéből (a kétciklusú rendszer irányába történő elmozdulás) fakadó, a duális képzési rendszer lineáris képzési modellé történő átalakításának követelménye egybeesik a rendészeti szervek azon indokolt szakmai igényével, hogy a rendészeti felsőoktatásban is valósuljon meg az egységes BSc, majd az arra épülő, MSc végzettséget adó képzési rendszer.

⁷⁸ **E pontban elsősorban** a rendőr- és a határőrtisztek képzését közelítem meg, és értelemszerűen vonatkozatom a katasztrófavédelmi, a pénzügyőr, illetve a büntetés-végrehajtási tisztek képzésére is.

⁷⁹ **Tény**, hogy a „klasszikus” egyetemi szak alapításának és indításának személyi és tárgyi feltételeivel a Főiskola jelenleg nem rendelkezik. Azonban minden esélye megvan ahhoz, hogy a tervezett mesterképzés megkezdéséig, azaz 2009-ig megteremtse a szükséges személyi feltételeket.

A Főiskola 2002. szeptemberétől áttért a tanulmányok kredit-rendszerű nyilvántartására. A Főiskola valamennyi alapképzési szakán, a kimeneti követelmények teljesítése után, a 180 kredit beszámításával lehetővé válik négy félév alatt, további 120 kredit megszerzése, és az MSc végzettség – értsd az egyetemi kimenet – biztosítása.

A főiskolai tanulmányok kreditálása és a más felsőoktatási intézményekkel kötendő kredit-megállapodások – elsősorban a jogászképzésben és az igazgatási képzési ágban lévő szakokon – a saját MSc képzésünktől függetlenül is lehetőséget adnak a rendőrtisztai főiskolai végzettség egyetemi szintű kiegészítésére, „megfejlésére”.

Bologna, mint felsőoktatási terminus technicus, konkrétan 2002-ben jelent meg az irányító dokumentumainkban. A Belügyminisztérium irányítása alá tartozó rendészeti szervek képzési rendszere egyes elemeinek korszerűsítésére készített előterjesztés-tervezetre reagálva, „a Főiskola képzési rendszerének további korszerűsítése, illetve a rendészeti felsőoktatás egyetemi rangra történő emelése” tárgyában az alábbiakat javasoltuk beilleszteni.⁸⁰

Tartalma miatt fontosnak tartom teljes terjedelmében idézni, ugyanis – dacára annak, hogy végül meg sem jelent – ez a javaslat szinte valamennyi elemét tartalmazza a Bologna Folyamatnak, és minden további lépésünk döntő forrása ez az alapvetés lett.

„Lényegesen megváltoztatta a felsőoktatás és így a rendészeti felsőoktatás fejlesztésének irányait is a Bolognai Nyilatkozathoz való magyar csatlakozás, amely lehetőséget ad, hogy nemzeti érdekeinknek megfelelően foglaljuk el helyünket a közös Európai Felsőoktatási Térségben.

Az elkövetkező évtizedben a rendészeti felsőoktatásnak is újonnan megfogalmazott célokat kell képviselnie. A hazai rendészeti szféra közös érdeke, hogy olyan rendészeti felsőoktatás jöjjön létre, amely széles képzési kínálatot, versenyképes ismereteket és készségeket nyújt, segíti a tehetséggondozást, bővíti a hallgatói mobilitást, javítja a tanuláshoz való hozzáférést, fejleszti az élvonalbeli kutatást és elősegíti külső források bevonását a rendészeti felsőoktatásba.

A felsőoktatás fejlesztésének kiemelt céljairól szóló 101/2001. (XII. 21.) OGY határozat szellemiségének megfelelően, a rendészeti felsőoktatás kiemelt céljait a következőképpen határozhatjuk meg.

A rendészeti felsőoktatás tegye lehetővé a versenyképes, kiváló szakmai tudás elsajátítását valamennyi tehetséges és a felvételi feltételeknek valamint követelményeknek megfelelő fiatal számára. Tegye lehetővé, a nemzeti és európai értékek iránt elkötelezett, rendészeti szakértelmiség nevelését.

A rendészeti felsőoktatás váljon egyenrangú és elismert szereplőjévé a Bolognai Nyilatkozat szellemében fejlődő európai felsőoktatási térségen belül a rendészeti felsőoktatásnak, és érje el, hogy eredményei, hagyományai váljanak részeivé az általánosan elfogadott európai rendészeti felsőoktatási értékeknek. Törekedjen arra, hogy a rendészeti felsőoktatásban két fő képzési ciklusra épülő, nemzetközileg könnyen értelmezhető és összehasonlítható fokozatot adó képzési rendszer épüljön ki.

A rendészeti felsőoktatás szolgálja a hazai rendészeti szervek jövőbeni hatékonyságát, és a nemzetközi összehasonlítást is kiálló versenyképességét, egyúttal nyújtson széles alapozású, de az egyéni képzési utak kialakításának lehetőséget biztosító oktatást.

Biztosítsa az Európai Kredit-átviteli Rendszerrel összhangban kialakított moduláris tanulmányi rendszert, segítse elő az anyagi és elismerési feltételek biztosításával az oktatói és hallgatói mobilitást. Fordítson kiemelt figyelmet a tehetséggondozásra, elsősorban a tudományos diákkörök, a szakkollégiumok és doktori iskolák támogatása által.

⁸⁰ **Küldte:** RTF főigazgatója, címzett: BM oktatási főigazgató (2002. IX. 5., nytsz.: 1031-709/2002.)

A Főiskola, mint a rendészeti felsőoktatás hivatott intézménye váljon a rendészeti szféra kiemelkedő tudományos-szellemi középpontjává, alkalmassá és nyitottá arra, hogy fokozottan bekapcsolódjon a felnőttképzési rendszerbe és biztosítsa az élethosszig tartó tanulás valódi lehetőségét.

A rendészeti felsőoktatás támogatási rendszere segítse a minőségi oktatók megtartását és utánpótlását, a fő fejlesztési célok megvalósítását, az intézmény költség-hatékony és a saját bevételek növelésére képes, felelős gazdálkodását működését.

Mindezekre is tekintettel törekedni kell:

- az eredményesen akkreditált képzési rendszer stabilitására, további korszerűsítésére, és a 2007-ben várható újabb akkreditációs megmérettetés sikeres teljesítésére;
- a Bolognai Nyilatkozat szellemében, a kétfokozatú, egyetemi kimenetet is biztosító képzési rendszer kialakítására, előkészítésére és bevezetésére;
- a rendészeti felsőoktatás követelményszintű minőségbiztosítási rendszerének kidolgozására és működtetésére;
- az élethosszig tartó tanulás jegyében a szakirányú továbbképzések és a felnőttképzési igények kielégítésének biztosítására;
- a hallgatói mobilitás biztosítására a képzési szintek és a szakok között;
- a kredit-rendszerű képzés illesztésére az európai ajánlásokhoz, különösen az európai rendészeti felsőoktatási intézményekhez;
- a külföldön rendőrtudományok néven illetett diszciplína, a rendészettudományok hazai meghonosítására, valamint a kutatás, fejlesztés szolgálatában eredményeinek kiaknázására, hasznosítására;
- a doktori (PhD) képzés előkészítésére és belátható időn belül, bevezetésére a rendészettudományokban.”⁸¹

A Bologna Folyamat követelményeiből fakadó feladatok rendszerezésével és előkészítésével tudatosan, szisztematikusan foglalkozunk a Főiskolán.

A Főiskola főigazgatója – hasonlóan minden más felsőoktatási intézményhez – az elmúlt évben kijelölte az RTF Bologna Bizottságát. A tárgyban több előterjesztést készítettünk, amelyeket felterjesztett jóváhagyásra a Magyar Köztársaság Belügyminiszterének, illetve megküldött tájékoztatás gyanánt és egyetértésre az OM felsőoktatási helyettes államtitkárának. Minden alkalommal megvitattuk és véleményeztük a Nemzeti Universitas Programról,⁸² valamint az új felsőoktatási törvény koncepciójáról szóló Kormány-előterjesztéseket, majd a törvénytervezet valamennyi változatát.

A Bologna Folyamat követelményeinek rendőrtisztai főiskolai adaptációja érdekében, az euro-kompatibilis rendészeti felsőoktatás előkészítésének és bevezetésének 2004-2006. közötti folyamatában a következő feladatokat végeztük, illetve végezzük el.

I. főfeladat: Az akadémiai (képzés és kutatás) reform⁸³

Koncepcionális cél

A bolognai elvek adaptációjára vonatkozó elő terjesztésben megfogalmazottak teljesítéséhez szükséges stratégiai lépések időarányos megtételével a lineáris⁸⁴ – felsőfokú alapképzést, mesterképzést és doktori képzést biztosító – többciklusú képzési struktúra kialakítása, akkreditáltatása és bevezetése.

⁸¹ A rendészettudományokkal kapcsolatban **ajánlom** a T. Olvasó figyelmébe: A rendészettudományok és a határrendészeti képzés című publikációm (Magyar Rendészet, 2004/3. sz.)

⁸² A **Nemzeti Universitas Program** a korábban ismertett nemzetközi egyezmények és megállapodások rendelkezéseivel összhangban van, ahol pedig nemzetközi egyezményből fakadó kötelezettségeink nincsenek, ott a korszerű európai trendeket veszi figyelembe, 's az azok nyújtotta tapasztalatokat kell meghonosítani a hazai felsőoktatási rendszerben, így a rendészeti felsőoktatásban is.

⁸³ Az **akadémiai reform** alatt a felsőoktatási alaptervekenység, azaz a képzés és tudományos kutatás harmonikus egységét és korszerűsítését értjük.

⁸⁴ A hazai **lineáris képzés** a bolognai elveknek megfelelően, három fő ciklusra bomlik: felsőfokú alapképzés, mesterképzés, doktori képzés. Minden felsőoktatási intézménynek kritériuma, hogy képes legyen alap- és mesterképzésre; a klasszikus

Taktikai cél-modulok

- A lineáris képzési struktúra⁸⁵ első ciklusaként a felsőfokú alapképzést (bachelor, BSc-képzés)⁸⁶ biztosító alapképzési szakok (Bűnügyi igazgatási szak; Rendészeti igazgatási szak)⁸⁷ megalapítása érdekében a képzési dokumentáció kidolgozása és egyszerűsített akkreditációs eljárás keretében akkreditáltatása a jogi és igazgatási képzési területen⁸⁸, az igazgatási képzési ágban,⁸⁹ és 2006. szeptember 1-től történő bevezetése.⁹⁰
- Az új képzési struktúra második ciklusaként a mesterképzést (master, MSc-képzés)⁹¹ eredményező mesterszak (*Rendészeti szak*)⁹² megalapítása érdekében a képzési dokumentáció kidolgozása és akkreditáltatása, majd 2009. szeptember 1-től történő bevezetése.
- A lineáris képzés harmadik ciklusát jelentő doktori képzést (PhD-képzés) a Főiskola középtávon önállóan nem folytat,⁹³ de arra törekszik, hogy előkészítse, és 2012-2015 között megteremtse saját doktori iskoláját.
- A tudományos kutatás reformja érdekében - a doktori képzés korlátjaival együtt is - taktikai cél a személyi és pénzügyi, technikai feltételek biztosításával a tudományos munka színvonalának emelése, eredményességének, hatékonyságának fokozása és nemzetközi elismertségének kivívása
- A lineáris képzési struktúrához alul és oldalt kapcsolódva, a rendészeti felsőfokú szakképzés (FSz) rendszerének kialakítása és akkreditáltatása, együttműködve a rendészeti szakközépiskolákkal⁹⁴
- A lineáris képzési struktúrához felül kapcsolódva, az élethosszig tartó tanulás jegyében⁹⁵ és érdekében, a Főiskola meglévő és új lehetőségeinek rendszerbe illesztése, kidolgozása, majd a jelenlegi valamint a jövőbeli potenciális megrendelők általi elfogadtatása⁹⁶.

„egyetem” és a „főiskola közötti „vízválasztó” a doktori képzés megléte vagy hiánya lesz. „Egyetem” elnevezést az a felsőoktatási intézmény viselhet, amelynek a doktori képzésre is kiterjed az akkreditációja, és képes lesz több képzési ágban képzést folytatni.

⁸⁵ **Többciklusú, lineáris képzési rendszer:** az Ftv. hatálya alá tartozó, a felsőfokú szakképzést és szakirányú továbbképzést is magában foglaló képzési szerkezetben a három, egymásra épülő főcikluson: alapképzésen, mesterképzésen és doktori képzésen alapuló képzési rendszer.

⁸⁶ **Alapképzés:** a többciklusú, lineáris képzési rendszer első képzési ciklusa, amelyben a megszerzett alapképzés (baccalaureus, bachelor; a továbbiakban: alapképzés) végzettséget tanúsít, és szakképzettséget nyújt a munkaerőpiacon történő elhelyezkedéshez, továbbá felkészít a képzési rendszer második, mesterképzési ciklusába történő belépésre.

⁸⁷ **Szak:** az alapképzés vagy mesterfokozat és egy adott szakképzettségi megszerzéséhez szükséges elméleti és gyakorlati ismeretek, jártasságok és készségek egységes rendszerét biztosító, oklevél kiadásával záruló képzés.

⁸⁸ **Képzési terület:** az Ftv. hatálya alá tartozó képzések tudományterülete és a szakmai tanulmányok irányultsága szempontjából hasonló vagy részben megegyező vonásokat mutató szakok összessége.

⁸⁹ **Képzési ág:** egy képzési területhez tartozó alapszakok azon csoportja, amelyre a jelentkezés során a felsőoktatási intézménybe a felvétel történhet, és a képzés első vagy első két szemesztere részben vagy egészben közös ismeretanyagra épül.

⁹⁰ Tekintettel arra, hogy az új típusú alapképzés egyik fő célja, hogy lehetővé tegye a „munkaerőpiacon” elhelyezkedést biztosító képesítés megszerzését, az alapképzésben a **gyakorlati képzésre** az eddigieknél még nagyobb hangsúlyt kell fektetnünk.

⁹¹ **Mesterképzés:** a többciklusú, lineáris képzési rendszer második képzési ciklusa, amelyben a megszerzett mesterfokozat (magister, master; a továbbiakban: mesterfokozat) végzettséget tanúsít és szakképzettséget nyújt a munkaerőpiacon történő elhelyezkedéshez, továbbá felkészít a képzési rendszer harmadik, doktori képzési ciklusába történő belépésre.

⁹² **Mesterszak:** mesterképzésben indított, alapképzésben szerzett alapképzésre épülő, mesterfokozatot és szakképzettséget nyújtó szak.

⁹³ Cél a **doktori képzés** Főiskolán kívüli lehetőségek pontosítása, megállapodások megkötése, majd doktori programok közös kidolgozása és akkreditáltatása az együttműködő „egyetemi rangú” felsőoktatási intézményekkel, végül a rendészeti szakemberek, oktatók és kutatók számára szervezett doktori képzés továbbfolytatása (lásd: Pécsi Egyetem), illetve megkezdése más felsőoktatási intézményekben.

⁹⁴ A **felsőfokú szakképzés** a felsőoktatás alternatív be-, illetve kimenetként értelmezhető. Fő célja, hogy rövidebb idő alatt biztosítson a munkaerőpiacon hasznosítható, gyakorlatorientált ismereteket, célzottan készítve fel valamely szakképzettségi megszerzésére. A felsőfokú alapképzéssel való összehangolás és akkreditáció révén biztosítani kell, hogy a felsőfokú szakképzés után – kredit-beszámítással – biztosított legyen a továbbtanulás.

⁹⁵ A fő képzési ciklusok mellett számos kiegészítő, továbbképző, specializáló, rövid idejű programnak kell megvalósulnia, amelyek a tudás megújítását és specializálását célozzák az **élethosszig tartó tanulás** keretében.

⁹⁶ Az egyes képzési ciklusokban a **tanulmányokat megkezdő hallgatók valószínűsített arányai** a rendészeti felsőoktatásra is kihatnak: felsőfokú szakképzésbe az érettségizők 20%-a, a felsőfokú alapképzésbe 70%-a lép be. A mesterképzésbe az alapképzésben végzetek 50%-a lép tovább. A doktori képzésbe a mester-oklevéllel rendelkezők 20%-a lép. A konkrét hallgatói létszámokat - az előző évi jelentkezések és a rendészeti szervek igényeinek figyelembe vételével - ezen fő arányokon belül kell meghatározni.

II. főfeladat: Az intézmény-irányítási reform

Koncepcionális cél

Az intézményi vezetés eddigi, megszokott hatás-, felelősség- és feladatkörének racionalizált és optimalizált megosztásával, a modernizációból fakadó feladatok másfajta stratégiai gondolkodású és rendszerszemléletű megközelítésével, új struktúrájú intézmény-irányítási rendszer kialakítása⁹⁷

Taktikai cél-modulok

- Az Irányító Testület (IT) jogállása és összetétele
- A Szenátus megszervezése és működése
- A rektor jogállása és feladatköre
- Az átmeneti időszak irányítási kérdései

III. főfeladat: Az intézmény-finanszírozási reform

Koncepcionális cél

Az intézményi teljesítmények valamint a szolgáltatások színvonalának elismerésén alapuló, komplex költségvetési finanszírozási rendszer kialakítása és működtetése.

Taktikai cél-modul

A képzési és fenntartási támogatás országos szintű átalakulásából a Főiskolára vonatkozó feladatok kidolgozása és adaptálása.

Az új állami finanszírozási rendszerrel szemben támasztott követelmények:

- normatív mutatókon⁹⁸ és teljesítmény-indikátorokon alapuljon,
- ösztönözze a minőség, a hatékonyság növelését,
- a felvevő-piaci, azaz a rendészeti szervek igényeinek megfelelő képzési kínálatot finanszírozzon,
- belügyminisztériumi⁹⁹ szinten biztosítsa, megrendelői szinten támogassa, ösztönözze a felsőoktatás tartalmi, szerkezeti korszerűsítését,
- az átláthatóság, az összemérhetőség érdekében biztosítani kell a finanszírozás, a támogatások, illetőleg a főbb költségelemek teljes körű nyilvánosságát a belügyminisztérium, a Főiskola és annak belső szervezetei, illetőleg programjai és projektjei tekintetében egyaránt,
- biztosítson forrást a hatékony tudományos, kutató, fejlesztő¹⁰⁰ és a szakmai alkotómunkára,
- a saját bevételek egyaránt szolgálják a tudományos és szakmai munkát, valamint az infrastruktúra fejlesztését, továbbá a bevételek realizálásában közreműködők jövedelmének növelését,
- rögzítse a Főiskola finanszírozásának, támogatásának követelményeit, szabályait¹⁰¹,
- javítsa a Főiskola nemzetközi versenyképességét.

⁹⁷ A reform **hárompólusú intézményvezetési modellt** irányoz elő, amelyben - ugyan szorosan kooperálva, de - kettéválik az akadémiai tevékenység (képzés és kutatás) vezetése, illetve a működtetés vezetése (menedzsment). Az akadémiai tevékenység irányítását a **Szenátus** (az intézmény oktatóit, dolgozóit és hallgatóit reprezentáló testület), a menedzsment tevékenység irányítását az **Irányító Testület (IT)** látja el. A **rektor** az intézmény vezetője és képviselője, a munkáltatói jogkör gyakorlója, kinevezések és szerződések aláírója. A hivatalban lévő rektor, amennyiben az IT elnöki tisztségét kívánja betölteni, egyszerre lesz rektor és az IT elnöke (elnök-rektor). A vezetői megbízás lejárta követően az IT dönt arról, hogy megőrzi-e az új irányítási formát, vagy személyileg szétválasztja a rektori és az elnöki tisztséget.

⁹⁸ A támogatási rendszeren belül meghatározott arányoknak és tendenciáknak kell érvényesülnie. A hazai felsőoktatás egészében cél, hogy a **normatív támogatás** szolgáljon az intézményeknek szánt rendszeres állami támogatások döntő részének, mintegy 80%-ának elosztására. Mindemellett, a Főiskola jövője szempontjából lényeges, hogy megőrizzük a jelenlegi finanszírozási rendszer alapjait, összetettségét.

⁹⁹ A Főiskola **fenntartási költségeinek viselője az intézmény fenntartója**, azaz a Magyar Állam, illetve képviseletében a Belügyminisztérium. Mint állami intézmény, erre a célra normatív támogatásban részesül, amelynek összege a teljes normatíva legalább 20%-a.

¹⁰⁰ A Főiskola képzéssel összefüggő **kutatásainak támogatására** használt költségvetési forrásának részarányát 25%-ra kell emelnünk.

¹⁰¹ Ennek megfelelően a finanszírozás korszerűsített modelljében a **következő fő csatornák tervezettek** a felsőoktatási célú állami költségvetési források allokálására:

- normatív alapú támogatások: (a) képzési támogatás; (b) tudományos támogatás; (c) fenntartói támogatás;

- pályázatok útján elosztandó (d) egyéb társuló források;

- szerződéses alapon nyújtott (e) restrukturálási támogatások (teljesítménymutatók meghatározott, a jelenleginél jobb értékeihez kötve) és (f) beruházási támogatások (fejlesztésekre és felújításokra, lehetőség szerint ugyancsak teljesítményszerződések vagy pályázatok alapján).

További (normatív és nem normatív) költségvetési támogatások szolgálják a pénzügyi és természetbeni elemeket ötvöző (g) állami hallgatótámogatási rendszer és a (h) diákhitel-rendszer működtetését.

Összegezve

A Bologna Folyamatból adódó kötelezettségek értelmében 2006-tól, felmenő rendszerben a rendészet területén korszerű, lineáris és több-ciklusú felsőoktatással fogunk rendelkezni, amely lehetőségeink maximális kiaknázásával szolgálni fogja a tudásalapú társadalom kiépülését, valamint ezzel egyidejűleg a Főiskola minél gyorsabb és hatékonyabb beilleszkedését az egységes Európai Felsőoktatási Térségbe, továbbá elősegíti a hazai rendészeti szervek elvárt uniós harmonizációját.

A korszerűsített rendészeti felsőoktatás a jogi és igazgatási képzési területen, az igazgatási képzési ágban rendszerbe illesztett rendészeti képzési programokat fogja össze.

Az eu-kompatibilis rendészeti felsőoktatás első képzési főciklusában (bachelor, BSc) felsőoktatási alapkormányzatot és felsőfokú rendészeti szakképzettséget lehet szerezni.

Az elsőre épülő második képzési főciklus (master, MSc) mesterfokozatot és az azt igazoló rendészeti mesteroklevelet eredményez, és ezzel megvalósul a rendészeti felsőoktatásban a mintegy másfél évtizede jogosan hiányolt szakmai „egyetemi kimenet”.

A későbbi, harmadik képzési főciklusban doktori (PhD) fokozatot lehet majd elnyerni.

A jövőbeli Bűnügyi igazgatási alapszakon a jelenlegi bűnügyi nyomozó, a gazdaság-védelmi nyomozó és a pénzügyi nyomozó szakok, illetve a Rendészeti igazgatási alapszakon¹⁰² a jelenlegi büntetés-végrehajtási, a határrendészeti, az igazgatásrendészeti, a katasztrófavédelmi, a közlekedésrendészeti, a közrendvédelmi és a vámigazgatási szakok szakirányokká válnak.

A Főiskola szakainak szakirányokká¹⁰³ történő válása szükségszerűen következik a bolognai követelményekből (szakszám-csökkentés, szakintegráció), de ez egyáltalán nem jelent visszalépést a képzési célokban és követelményekben, összességében a Főiskolán folytatott rendészeti tisztképzés minőségében és rangjában.

Megszerezhető képesítés: Bűnügyi igazgatás-szervező; Rendészeti igazgatás-szervező. A megszerzett szakképzettség¹⁰⁴ birtokában a végzettek hivatásos tisztként, köztisztviselőként vagy közalkalmazottként megkezdhetik szolgálatukat a rendészeti szerveknél, illetve folytathatják tanulmányaikat mesterképzésben, a saját intézményünkben vagy az együttműködő egyetemek adekvát mesterszakjain.

A mesterképzés döntően a saját mesterszakot (Rendészeti szak) és kisebb részben az együttműködő felsőoktatási intézmények mesterképzéséhez való csatlakozást foglalja magában.

Megszerezhető képesítés: okleveles rendészeti szervező. A képesítés birtokában a végzettek megkezdik (vagy folytatják) szakmai pályafutásukat a rendészeti szerveknél, és annak folyamán részt vehetnek az intézményünkben szervezett szakirányú továbbképzésben, illetve az élethosszig tartó tanulás más képzési formáiban.

A doktori képzést illetően intézményünk – 2011-ig – együttműködési megállapodások alapján, partner-intézmények doktori iskoláin közreműködik a doktori programok és alprogramok kidolgozásában, valamint a rendészeti szakemberek, oktatók és kutatók doktori képzésében. Ezzel párhuzamosan mindent megtesz annak érdekében, hogy 2012-től megkezdje a saját doktori iskolájában a doktori képzést.

Korszerűsítési elgondolásunkat egyeztetjük a megrendelő rendészeti szervekkel, mint felhasználói szférával (Országos Rendőr-főkapitánysággal, Határőrség Országos Parancsnokságával, Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósággal, Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságával, Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnokságával), amelyek támogatásukról biztosítottak, és a dokumentációt aláírásukkal erősítették meg.

Ez év május 14-én – a Magyar Köztársaság Belügyminiszterének támogató véleményével és a Főiskolai Tanács határozatával együtt – határidőre felterjesztettük BSc szakalapítási (szaklétesítési) beadványunkat a MAB-nak.

A MAB a 2004. szeptember 29-én kelt, 2004/7/V/16., illetve 2004/7/V/17. számú határozataival támogatja a bűnügyi igazgatási, illetve a rendészeti igazgatási BSc szakok képzési és kimeneti követelményeinek engedélyezését.

¹⁰² **Alapszak:** alapképzésben indított, középiskolai végzettséget igénylő, alapkormányzatot és szakképzettséget nyújtó szak.

¹⁰³ **Szakirány:** a szakképzettség részeként megszerzhető speciális szaktudás.

¹⁰⁴ **Szakképzettség:** alapkormányzattal vagy mesterfokozattal egyidejűleg megszerzhető, a szak és a szakirány tartalmával meghatározott, a szakma gyakorlására felkészítő szaktudás oklevélben történő elismerése.

A közelmúltban felterjesztettük javaslatunkat az alapszakok képzési és kimeneti követelményeinek¹⁰⁵ kormányrendeletben történő megjelentetéséhez. Jelenleg részletesen kimunkáljuk a szakindítási kérelmeket, és a közeljövőben felterjesztjük a MAB-nak.

Befejezésül megállapíthatjuk, hogy a Főiskola az elmúlt három és fél évtizedben betöltötte rendeltetését, megfelelt a vele szemben támasztott követelményeknek. Egyrészt a felsőfokú képesítésű rendőr, határőr, büntetés-végrehajtási és pénzügyőr szakemberek képzésének meghatározó színterévé vált, hozzájárult a nemzetközi, valamint hazai mércével megmért és elismert, „rendészeti szakértelmiség” kialakulásához, megerősödéséhez. Másrészt a Főiskola a felsőoktatás szerves részeként, felhatalmazást nyert a rendészeti tisztképzésben az állami és szakmai felsőfokú képesítés, illetve az azt tanúsító oklevél kiadásához, ’s elfoglalta a hazai felsőoktatásban az őt joggal megillető helyét.

Visszacsatolva a jelmondatra, határozottan állítom, hogy a Rendőrtiszti Főiskola hallgatói, oktatói és dolgozói, a Főiskola polgárai valamennyien, tudjuk, hogy melyik kikötőbe tartunk, és jó okunk van remélni, hogy mindig találunk kedvező szelet. Önkéntelenül is eszembe jut egy másik híres mondás: *Navigare necesse est* – hajózni pedig, szükséges.

Kedvező szelet és jó hajózást kívánok valamennyiünknek.

Dr. (PhD) Virányi Gergely
határőr. ezredes
határőrségi főtanácsos
főiskolai tanár
Rendőrtiszti Főiskola



¹⁰⁵**Alapszak képzési és kimeneti követelményei:** az alapszakot leíró mutatók, amelyek magukban foglalják a többciklusú, lineáris képzési rendszer első képzési ciklusában az adott alapfokozatot nyújtó alapszakon megszerezhető, a mesterképzésre történő belépéshez szükséges, a szakmai sajátosságoktól részben független, felsőfokú tanulmányokat alapozó, általános ismereteket és a szakképzettségnek megfelelő szakmai kompetenciákat (alkalmazási követelményeket), szakmai attitűdöket, illetve az ehhez kapcsolódó szakmai ismereteket.

*„Amilyenek a magyar doktori iskolák,
olyan lesz a magyar tudomány jövője”*

*(Róna-Tas András akadémikus
a MAB Doktori Bizottságának elnöke)*

DR HAUZINGER ZOLTÁN

A DOKTORI KÉPZÉS TAPASZTALATAI EGY „DOKTORANDUSZ” SZEMÉVEL

1. A magyar doktori képzésről általában

A magyar felsőoktatás nemzetközi tekintélye, Európai Unió belüli versenyhelyzete nem kis mértékben függ a magyar doktori iskolák képzési színvonalától. A doktori képzés keretében megszerezhető PhD fokozat ugyanis az ún. „bolognai folyamat” által kijelölt háromszintű felsőoktatási (BA, MA, PhD) rendszerben a legmagasabb egyetemi fokozat, amelynek napjainkban már más történelmi feladata van, mint az egykori kandidátusi fokozatnak¹⁰⁶.

A magyar – így a rendészeti (rendvédelmi) – felsőoktatás az utóbbi évtizedben minden eddiginél szélesebb körben vált elérhetővé, ezzel párhuzamosan olyan fogalmak kerültek a köztudatba, mint a „tömegképzés” vagy a „felsőoktatás demokratizálódása”, illetve a „felsőoktatás minőségének romlása”. A felsőoktatás presztízse tehát átalakulóban van, a tudományos elitképzés a jövőben nem az egyes felsőoktatási intézmények graduális vagy posztgraduális képzésének keretében, hanem a doktori iskolákban képzelhető el. A magyar doktori iskolák így a felsőoktatás minőségének zálogává, egyben a tudományos utánpótlás nevelésének kulcshelyeivé váltak.

A magyar doktorképzés 1992-ben indult be, kezdetben a doktori programok ideiglenes, később (1994-től) annak végleges akkreditálásával. A doktori programok helyébe 2001 januárjától a doktori iskolák léptek.

A hatályos doktori képzés elsődleges jogforrása a felsőoktatási törvény¹⁰⁷, amely egyrészt alapkövetelményként rögzíti, hogy a Magyar Akkreditációs Bizottság jóváhagyja a doktori iskolák működését, valamint dönt arról, hogy az egyetem melyik tudományterületen, azon belül mely tudományágban folytathatja doktori képzését, illetve ítélt oda doktori fokozatot¹⁰⁸. Másrészt felhatalmazza a kormányt, hogy a felsőoktatással kapcsolatos feladatok körében meghatározza a doktori képzés és a doktori fokozat odaítélésének eljárási szabályait, valamint a képzésben részt vevők és a doktorok jogait, kötelességeit¹⁰⁹. Így a doktori képzésről és a doktori fokozatszerzésről kormányrendelet¹¹⁰, míg – a honvédelmi és a belügyi ágazat sajátosságaira figyelemmel – a honvédelmi és a belügyi szervek hivatásos állományú tagjainak doktori képzéséről a honvédelmi-, illetve a belügyminiszter együttes rendelete rendelkezik¹¹¹.

2. A doktori képzéssel összefüggő főbb fogalmak

2.1. A doktori képzés

A doktori képzés az egyetem által végzett, doktorandusz-hallgatói jogviszonyt eredményező, három év (36 hónap) tanulmányi időtartamú posztgraduális képzés, amely a doktori fokozat elnyerésére készít fel. A doktori képzés rendszeres tanulmányi, kutatási és beszámolási tevékenység, amely magában foglalja az egyetem doktori szabályzatában előírt kötelezettségek teljesítését, így a doktori szigorlat kivételével a doktori vizsgák eredményes letételét is¹¹².

¹⁰⁶ Vö. Róna-Tas András: A magyar doktori iskolák helyzete és jövője. Magyar Akkreditációs Bizottság. Budapest, 2003. 8. o.

¹⁰⁷ A felsőoktatásról szóló, többször módosított 1993. évi LXXX. törvény (továbbiakban: Ftv.)

¹⁰⁸ Ftv. 81. § (1) bek.

¹⁰⁹ Ftv. 72. § e) pont

¹¹⁰ A doktori képzésről és a doktori fokozatszerzésről szóló 51/2001. (IV. 3.) Korm. rendelet (továbbiakban kormányrendelet)

¹¹¹ A honvédelmi és a belügyi ágazat hivatásos állományú tagjai doktori képzésben történő részvételének egyes szabályairól szóló 13/2001. (V. 30.) HM-BM együttes rendelet (továbbiakban: együttes rendelet)

¹¹² Kormányrendelet 2. § 6. pont

2.2. A doktorandusz és a doktorandusz-hallgatói jogviszony

A doktorandusz általános értelmezése szerint doktorjelöltet, illetve a doktori szigorlatra készülő személyt¹¹³, míg jogi értelemben a doktori (PhD), illetve a mester (DLA) képzésben részt vevő hallgatót jelenti, akit a felsőoktatásra vonatkozó jogszabályokban meghatározott jogok illetnek meg és kötelezettségek terhelnek¹¹⁴.

A doktorandusz-hallgatói jogviszony pedig a doktorandusz és a felsőoktatási intézmény között fennálló jogviszony, amelynek tartalmát a doktorandusznak és az intézménynek a felsőoktatásra vonatkozó jogszabályokban meghatározott jogai, illetve kötelezettségei alkotják¹¹⁵.

2.3. A doktorjelölt

Doktorjelölt vagy más néven mesterjelölt az a doktori tanulmányait befejezett személy, aki a doktori (mester) fokozat megszerzésére irányuló eljárás alatt áll. A doktorjelölt nem doktorandusz, mivel nem áll már hallgatói jogviszonyban¹¹⁶.

2.4. A doktori téma

A doktori téma olyan kutatási terület, amely alkalmas arra, hogy kidolgozása folyamatában a doktorandusz – a témavezető irányításával – elsajátítsa a tudományos módszerek alkalmazását, értékelhető tudományos eredményhez jusson, és erről tudományos közlemények, tudományos előadások, majd doktori értekezés (alkotás, munka) formájában bizonyosságot tegyen¹¹⁷.

2.5. A doktori fokozatszerzési eljárás és a doktori szigorlat

A doktori fokozat megszerzésére irányuló eljárás tartalmilag a doktori képzésre alapozó, de attól jogilag és eljárás tekintetében független cselekménysorozat¹¹⁸. Az eljárás része a szigorlat, amely a doktori eljárásban részt vevő személy tudományágában szerzett ismereteinek összefoglaló, áttekintő jellegű („rite” „cum laude” és „summa cum laude” minősítésű) számonkérési formája¹¹⁹.

2.6. A doktori értekezés és a doktori tézisek

A doktorjelölt által készített írásmű, alkotás vagy munka, amellyel a doktorjelölt – a doktori fokozatszerzési eljárás során – bizonyítja, hogy a fokozat követelményeihez mért tudományos feladat önálló megoldására képes¹²⁰.

A doktori értekezés egyik sajátos kivonatát képezi a doktori tézisek. A tézisek a tudományos nyilvánosság számára magyar és angol (esetleg más, az adott tudományág sajátosságainak megfelelő) nyelven készülő összefoglaló jellegű mű, amely a doktorjelölt azon tudományos eredményeit mutatja be, amelyek alapján a fokozatszerzési eljárás során tanúbizonyságát adja annak, hogy felkészült a tudományos fokozat megszerzésére¹²¹.

3. A honvédelmi és a belügyi ágazat hivatásos állományú tagjainak doktori képzése

3.1. Az ágazatra vonatkozó jogi szabályozás helyzete

A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai doktori képzésben történő részvételére vonatkozó szabályok, a speciális munkajogi jogviszonyokhoz hasonlóan, ezen a területen is sajátosan érvényesülnek. A kormányrendelet is már úgy rendelkezik, hogy „a Belügyminisztérium, a Honvédelmi Minisztérium, a honvédelmi és a belügyi ágazat doktori képzésére jelentkező, doktori képzésben részt vevő, illetve doktori fokozatszerzési eljárás alatt álló, külön jogszabályban meghatározott hivatásos állományú tagjaira e rendelet

¹¹³ Vö. Bakos Ferenc: Idegen szavak és kifejezések szótára. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1986. 195. o.

¹¹⁴ Kormányrendelet: 2. § 1. pont

¹¹⁵ Kormányrendelet 2. § 2. pont

¹¹⁶ Vö. Kormányrendelet 2. § 4. pont

¹¹⁷ Kormányrendelet 2. § 8. pont

¹¹⁸ Kormányrendelet 2. § 10. pont

¹¹⁹ Kormányrendelet 2. § 11. pont

¹²⁰ Kormányrendelet 2. § 12. pont

¹²¹ Vö. Kormányrendelet 2. § 15. pont

rendelkezéseit a honvédelmi és belügyi ágazat hivatásos állományú tagjai doktori képzésben történő részvételének egyes szabályaira vonatkozó külön jogszabályban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni”¹²². A kormány tehát felhatalmazza ágazati minisztereit egy az általános szabályokat a hierarchikus fegyveres szervezetek sajátosságaira figyelemmel kiegészítő jogszabály kidolgozására. Ennek megfelelően született meg a fentebb már hivatkozott együttes rendelet, amelynek hatálya a Honvédelmi Minisztériummal, hivatalaival és háttérintézményeivel, a honvédelmi miniszter irányítása és felügyelete alá tartozó szervezetekkel, valamint a Magyar Honvédség szervezeteivel, és a belügyminiszter irányítása alatt álló szervekkel hivatásos szolgálati viszonyban álló személyekre és szervekre terjed ki¹²³.

Az eltérő szabályozás igénye ugyanakkor nem azt jelenti, hogy a fegyveres szerv hivatásos állományú tagja ne lenne jogosult a felsőoktatási törvényben és a kormányrendeletben meghatározott doktori képzésben részt venni. A két miniszter által kihirdetett jogszabály fő irányvonalként azt határozza meg, hogy az együttes rendelet hatálya alá tartozó személyek az együttes rendeletben megállapított feltételek és szabályok között vállalhatják ilyen doktoranduszi tanulmányaikat. Ilyen speciális szabály többek között, hogy a honvédelmi és a belügyi ágazat hivatásos állományú tagja a meghirdetett doktori képzésre történő jelentkezésének tényét, illetve tanulmányi eredményét a félévet lezáró vizsgaidőszakot követően szolgálati előjárójának írásban köteles bejelenteni, illetve hogy a jelentkezéséhez kérelmet csatolva kérheti nappali tagozatos képzésének anyagi támogatását.¹²⁴

A nappali tagozatos doktori képzésben való részvétel akkor javasolható, ha az egyetem doktori programja, illetve a jelentkező által választott kutatási témakör a fegyveres, illetve a rendvédelmi szerv feladatait érinti, vagy azok teljesítését elősegíti, illetőleg e szervek fejlesztésével összefüggő elgondolás megvalósításához járul hozzá¹²⁵. További szabály, hogy a nappali tagozatos részvételt csak az illetékes miniszter engedélyezheti, és a hallgató erre az időtartamra rendelkezési állományba kerül¹²⁶.

Az együttes rendelet külön garanciaként biztosítja a hivatásos állományú jogviszonyban szolgálók részvételét a nem nappali tagozatos (levelező tagozatos vagy egyéni felkészüléssel) doktori képzésben. E képzési rendszerben részt vevő doktorandusznak ugyanis a személyes megjelenéssel járó foglalkozásokon való részvételét – igaz a doktorandusz előzetes bejelentése alapján – biztosítani kell¹²⁷. (Ez alól kizárólag a visszarendelésre, illetve a berendelésre vonatkozó külön szabályok alapján lehet kivételt tenni.)

3.2 A Belügyminisztérium PhD Kollégiuma

A belügyi szervek állományába tartozó személyek egyéni, doktori felkészülését és kutatását segíti a Belügyminisztérium PhD Kollégiuma. Ez a szervezet a BM Oktatási Főigazgatósága támogatásával 2001. október 31-én avval a konkrétan (ügyrendben) meghatározott céllal jött létre, hogy egyfelől tanácsadó, koordináló, illetve döntés-előkészítő és értékelő szervezatként segítse a Belügyminisztérium Tudományos Tanácsának munkáját, másfelől szervezett, intézményes keretben fogja össze a belügyi szervek személyi állományába tartozó doktoranduszokat.

A Kollégium fő feladata, hogy

- támogatást nyújtson a Belügyminisztérium és szervezetei tudományos tanácsainak működéséhez,
- rendszeresen tájékoztassa a Belügyminisztérium Tudományos Tanácsát a doktori képzésben részt vevők előmeneteléről,
- segítse a doktori képzésben részt vevők tanulmányait és kutatómunkáját, rendszeres tájékoztatást adjon a tudományos pályázati lehetőségekről,
- külön igény szerint a tudományos munkához kapcsolódó tanfolyamokat, előadásokat szervezzen,
- nyilvántartsa a publikációs lehetőségeket, rendszeres kapcsolatot tartson azok felelős vezetőivel¹²⁸.

A PhD Kollégium a feladatai hatékony ellátása érdekében a meghirdetett pályázatokról, tudományos rendezvényekről és támogatási lehetőségekről szóló információkat részben a Belügyminisztériumtól, részben az egyes (rendőr, határőr, katasztrófavédelmi, továbbá más együttműködő) szervek tudományos tanácsaitól,

¹²² Kormányrendelet 1 § (2) bek.

¹²³ Együttes rendelet 1. §

¹²⁴ Vö. Együttes rendelet 3. § (2)-(3) bek. illetve 15. § (1) bek.

¹²⁵ Együttes rendelet 5. § (2) bek.

¹²⁶ Vö. Együttes rendelet 6-7. §

¹²⁷ Együttes rendelet 11. § (1)-(2) bek.

¹²⁸ Vö. A PhD képzésben részt vevők kollégiumának ügyrendje. BM Oktatási Főigazgatóság. Budapest, 2001.

továbbá saját tagságától begyűjti, és azokat saját csatornáin keresztül továbbítja a lehetséges érdeklődők felé¹²⁹.

3.3 A belügyi ágazat személyi állománya által preferált doktori iskolák

Bár a fentebb ismertetett jogi szabályozás alapján a belügyi ágazat állományába tartozó, egyetemi végzettségű személyek alanyi jogon bármely magyar doktori iskolába kérhetik felvételüket, az tapasztalható, hogy az érintett kör két doktori iskola szolgáltatásait részesíti előnybe.

Viszonylag régebb múltra tekint vissza a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, amelynek két doktori iskolája (Hadtudományi Doktori Iskola és a Katonai Műszaki Doktori Iskola) is rendszeresen fogad be belügyi (főleg rendvédelmi) témájú dolgozatokat, míg újabb keletűnek minősítendő a Pécsi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar Doktori Iskolájában 2002. szeptemberében beindított doktorképzés. Ez utóbbi lehetőség azért érdemel különösebb figyelmet, mivel ezt megelőzően – a honvédelmi ágazatban szolgálók tudományos igényeit kielégítő Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem doktori iskoláihoz hasonlóan – a belügyi ágazatban dolgozó szakemberek részére nem volt egységes tudományos képzés. A pécsi jogi kar doktori iskolája elsőként vállalta, hogy bűnmegelőzési programjában kiemelt figyelmet fordít a belügyi ágazat tevékenységével összefüggő, annak érdekeit szolgáló területekre, biztosítva a rendészeti témában kutatók doktori képzését.

4. A doktori képzés teljesítése

4.1. A tervszerű kutatómunka

Ahogy az a fenti fogalmaknál a doktori képzéssel összefüggésben látható, a doktori fokozatszerzés nem egy iskolarendszeren alapuló képzés teljesítéséből, hanem egy rendszeres tanulmányi, kutatási és beszámolási tevékenység szoros egységéből áll, amely magában foglalja az egyetem doktori szabályzatában előírt kötelezettségek teljesítését, így a doktori szigorlat kivételével a rendszeres időközönkénti doktori vizsgák eredményes letételét, azt követően a doktori szigorlat sikeres abszolválását, később pedig a doktori értekezés elkészítését és megvédését.

E folyamat teljesítéséhez nagyon alapos kutatómunka szükségeltetik, amely már a doktori képzés elején meg kell, hogy kezdődjön. A kutatómunka akkor tervszerű, ha a doktorandusz a pontos kutatási témájának ismeretében egy előzetes tervet készít, amely az alábbi feladatok szisztematikus teljesítését jelenti¹³⁰:

- a kutatási tárgykör bővebb vázlata;
- az irányadó külföldi és hazai szakirodalom jegyzéke;
- a kutatási téma történeti feldolgozása;
- a téma nemzeti kitekintése;
- a kutatási témában fellelt diagnózis meghatározása, illetve
- a diagnózisra felállítandó terápia főbb irányainak kijelölése.

a) A kutatási tárgykör első fontosabb mozzanata a tárgykör pontos meghatározása, a kezdeti elgondolás alapjául szolgáló téma konkrét címének megválasztása. Erre a legjobb módszer egy bővebb (10-15 oldalt átölelő) vázlat elkészítése, amely egyrészt a doktorandusz előzetes elképzelését mutatja be, másrészt irányvonalként segítheti a disszertáns további tudományos munkáját.

b) Az irányadó külföldi és hazai szakirodalom jegyzékének összeállítása a kutatási témához kapcsolódó monográfiák, tanulmányok, cikkek és az egyéb tudományos igényű irodalom felkutatását foglalja magában. Az így összeállított bibliográfia felvázolásához elengedhetetlenül szükséges a világháló használata, hiszen számos könyvtár könyvállományához így lehet a legegyszerűbben hozzáférni, nem beszélve arról, hogy az internetes keresőprogramok segítségével, a kutatási téma egy konkrét kulcsszavára kereséssel további hasznos írások tölthetők le viszonylag csekély anyagi ráfordítással. Az előzetesen összeállított irodalomjegyzékkel válik szabaddá az út a témához kapcsolódó szakirodalom konkrét megismerésére, felkutatására és feldolgozására, de ez nem jelenti azt, hogy a jegyzék folyamatos frissítése szükségtelen lenne.

Napjainkban már általánosnak tekinthető az, hogy egy színvonalas doktori értekezés elkészítéséhez nemcsak a hazai, hanem a tárgyhoz kapcsolódó külföldi irodalmat is fel kell dolgozni. Ez pedig csak úgy lehetséges, ha a doktorandusznak lehetősége van külföldi könyvtárakat látogatni, az idegen nyelven kutatott irodalmat feldolgozni.

¹²⁹ Vö. Havasi Zoltán: Tájékoztató a Belügyminisztérium PhD Kollégiumáról. Magyar Rendészet. 2003/1-2. szám. 277. o.

¹³⁰ Vö. <https://www.law.pte.hu/?lap=oktatas/doktori-iskola/index>

c) A kutatási téma történeti feldolgozása az értekezés megírásának első jelentős lépése. Az ókori bölcsek óta tudjuk, hogy múlt nélkül nincs jövő¹³¹, azaz a jelen megértéséhez, és a jövő elképzeléséhez elengedhetetlenül szükséges a múlt áttekintése, a kutatási tárgykör (téma) történetének megismerése. A múltbeli tényeket korabeli dokumentumokban, levéltári anyagokban vagy egyéb, a múltban már egyszer lejegyzett írásművekben ismerhetjük meg. A téma összefoglalása korántsem könnyű, és az is vitathatatlan, hogy a történelmi tények helyes rendszerezése már önmagában is tudományos értéket képvisel, mégis a történeti rész leírása a disszertáció könnyebb részének tekinthető, hiszen egy terület teljes megismerésének csak – igaz a fentiek szerint is nagyon fontos – része a történet, amely viszont nem cél, hanem pusztán eszköz a későbbi diagnózis és terápia helyes meghatározásához.

d) A kutatási témával összefüggő nemzetközi kitekintés is a helyes következtetések leszűrésének elengedhetetlen kelléke. A tárgykör feldolgozása ugyanis csak akkor lehet alapos, ha az nemcsak a hazai, hanem a nemzetközi viszonyokat is átfogja. A nemzetközi kitekintés történet a vizsgált témával összefüggésben lényegesnek tekinthető ország, országcsoport (pl. volt szocialista, angol-szász, fejlődő, stb.) vagy földrész állapotának (szabályozása, helyzete, módszere, stb.) tételes bemutatásával, de végrehajtható példálózó módon is úgy, hogy az adott kitekintés jó alapot szolgáljon az értekezésben később megjelölt terápia megfogalmazására.

e) A kutatási témában fellelt diagnózis meghatározása az értekezés egyik legfontosabb területe, hiszen ebben a részben a doktorandusz az általa végzett kutatás során feltárt hiányosságokat és problémákat elemzi. E körben kell számba venni az adott területet érintő kétségeket, pontosan megjelölve a hiányosságok természetét és forrását.

f) A fentiekben meghatározott diagnózis orvoslása tartalmazhatja a legtöbb tudományos értéket, mivel ennek a résznek kell szólnia a jövőre mutató (de lege ferenda) javaslatokról, a korábban felmerült hiányosságok, problémák megszüntetésének lehetőségeiről.

4.2. A disszertáció (résztanulmányok) kidolgozása

Közismert tény, hogy a tervszerű kutatómunka során felmerült gondolatok megfogalmazása az egyik legnehezebb feladat. Az eredményes kidolgozó munkát segíthetik a következő szempontok, ajánlások figyelembevétele¹³²:

- *a jó címválasztás*, amely lehetőleg tömören (esetleg szükséges magyarázó alcímmel kiegészülve) utaljon a dolgozat központi elméleti témakörére;
- *a megfelelő bevezetés*, amely egyszerre szolgálja a dolgozat témakörének – a címnél részletesebb – meghatározását, a témaválasztás indoklását, illetve a kifejtés menetének és logikájának rövid ismertetését;
- *az eredményes elméleti felvezetés*, amely a dolgozat középpontjában álló tárgyaláshoz szükséges fogalmak, modellek, elméletek bemutatásából, a hasonló területen végzett empirikus vizsgálatok tapasztalatainak összefoglalásából, valamint a szerző saját hipotézisének megfogalmazásából áll;
- *a gyakorlati probléma tágabb kontextusának bemutatása*, amelynek célja azoknak a vizsgálat tárgyához kapcsolódó alapinformációk megjelenítése, amelyek a gyakorlati probléma megértéséhez feltétlenül szükségesek;
- *a dolgozat központi témakörének kifejtése*, amely az elméleti bevezetésben tárgyalt fogalmak és modellek segítségével, megalapozott tényekkel és érvekkel alátámasztott módon mutatja be a gyakorlati problémát;
- *a helyes összegzés* elkészítése, amelynek alapvető célja a dolgozat eredményeinek összefoglalása és a dolgozat lezárása.

4.3. A publikálási lehetőségek

A doktori fokozatszerzés alapvető követelménye, hogy a doktorandusz tudományos tevékenységét előzetesen igazolja. Erre szolgál az ún. „tudományos publikációk értékindexe”, amely – igaz doktori iskolákként változó mértékben – azt méri, hogy milyen a doktorandusz tudományos előélete.

¹³¹ Sine praeteritis futura nulla

¹³² Vö. Illés György: Módszertani útmutató szakdolgozatok, TDK dolgozatok, tudományos dolgozatok, referátumok készítőinek. Rendőrtiszti Főiskola. Budapest, 2004. 16-21. o.

Példaként kerül említésre a Pécsi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar Doktori Iskolájának publikációs értékindexe, amely a rögzített értéként meghatározott tudományos publikációs fajtákhoz járuló, a terjedelemtől, illetve a megjelenés helyéhez igazodó szorzószámok alapján az alábbiak szerint alakul ki:¹³³:

Alapegységek

1. Egy íves tankönyv(rész) 2 egység
 2. Egy nyomdai íves magyar nyelvű (szakmai jellegű) tanulmány, monográfia 1,5 egység
 3. Magyar nyelvű szakcikk (terjedelemtől függetlenül) 0,5 egység
 4. Egy íves jegyzet(rész) 1 egység
 5. Egy íves forráskiadás, tansegédlet 0,33 egység
 6. Szakfordítás, bibliográfia 0,5 egység
 7. Szerkesztés 0,25 egység
 8. Recenzió (terjedelemtől függetlenül) 0,5 egység
- Ezeknek az egységeknek a tört része is meghatározható, amennyiben a tényleges terjedelem az alapegységénél kisebb.
 - Társ szerzővel készült munkák esetében a ténylegesen megállapítható részt kell alapul venni, ennek hiányában a pontérték felét.
 - Nagyobb terjedelmű munkák (monográfia, tankönyv stb.) esetében az alapegységet szorozni kell a tényleges terjedelemmel.

A megjelenés helye szerint kell alkalmazni az alábbi szorzószámokat:

- Külföldön, világnyelven megjelent publikációk esetén 6
- Magyarországon megjelent idegen nyelvű publikációnál 3
- Országos szintű kiadványban megjelent magyar nyelvű publikációnál 1,5

A publikálási lehetőségek fenti példája jól mutatja, hogy egy szerző nemcsak szakmai dolgozatok, monográfiák vagy tankönyvek formájában fejtheti ki tudományos tevékenységét, hanem készíthet tansegédletet, szakfordítást, bibliográfiát, könyvbemutatót (recenziót), illetve részt vehet periodikák, egyéb tanulmány- vagy emlékkötetek szerkesztésében is.

A publikációk tudományos megítélése azonban korántsem homogén. Egyes vélemények szerint aggasztó jelként értékelendő, hogy a publikációk minőségéről csak közvetve lehet tájékozódni, hiszen elvben egy gyenge folyóiratban is megjelenhet egy jó cikk¹³⁴. A doktoranduszok publikációs listáiban igen gyakori, hogy azok nem referált, a cikkek szakmai lektorálását nem biztosító publikációs helyeken jelennek meg, ezért minden szerzőnek törekednie kell arra, hogy lehetőség szerint olyan kiadványban jelentesse meg tanulmányát, amelynek tudományos és szakmai elfogadottsága minden vitán felül áll.

A honvédelmi és a belügyi ágazat hivatásos állományú tagjainak doktori képzésében részt vevők számára – a teljesség igénye nélkül – ilyen, a tudományos közélet előtt ismert kiadvány

- mindenek előtt a több mint félszáz évfolyamot megélt, így a tudományos élet egyik kiemelkedő folyóirataként számon tartott Belügyi Szemle,
- a szintén jelentős múltra visszatekintő, a Rendőrtiszti Főiskola gondozásában megjelenő Rendvédelmi Füzetek,
- a belügyi doktorandusz képzést elősegítő Pécsi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Karának tudományos folyóirataként félévente megjelenő JURA vagy
- az elmúlt esztendőben újból elindított Magyar Rendészet, illetve
- a hadtudósok által közkezdelt Új Honvédelmi Szemle, valamint
- a Magyar Hadtudományi Társaság folyóirataként megjelenő Hadtudomány.

Viszonylag kevésbé szerepel a köztudatban – holott immár több mint egy évtizedes működésre tekint vissza – a Szemere Bertalan Rendvédelem-történeti Füzetek, és csak most kezdi „bontogatni szárnyait” az e tanulmány megjelenésének helyéül szolgáló, nevében és jellegében is megújuló Határrendészeti Tanulmányok.

A tudományos értékek közvetítésére szolgál a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények is, amely eddig három alkalommal jelent meg, és mindig egy-egy konferencia tematikus anyagát adja közre.

A publikációs lehetőségek azonban nem korlátozódnak le egy adott ágazatra, így a honvédelmi és a belügyi ágazatban résztvevők számára is nemcsak a fentebb számba vett folyóiratok állnak rendelkezésre. Az azonban vitán felül áll, hogy egy – mind formájában, tartalmában és stilisztikai jegyeiben – közlésre alkalmas és érdemes tanulmány megjelenési helyét – esetleg a tudományos berkekben ismertebb témavezető segítségével

¹³³ Forrás: www.law.pte.hu/?lap=admin/doktoriszab&PHPSESSID=661f85c040505e58a6d6bd69d3574e29

¹³⁴ Vö. Róna-Tas András: i. m. 26. o.

igénybevételével – magának a doktorandusznak kell felkutatnia. Ez pedig napjainkban már nem tűnik olyan lehetetlen feladatnak, hiszen az utóbbi időben – a korábbi évek lehetőségeihez képest – a belügyi és honvédelmi ágazatban szolgálók számára is jelentősen kiszélesedtek a tudományos igényű véleményformálás fórumai.

5. Összegzés – avagy szubjektív vallomás a tudományos munkáról

Ahogy a doktori képzés nem hasonlítható egy általános értelemben vett iskolarendszerű képzéshez, úgy a doktorandusz sem tekinthető a „hétköznapi” szóhasználat szerinti hallgatónak. Amíg ugyanis a főiskolai vagy egyetemi hallgató legfontosabb célja – akár a „lex minima” elvének megfelelően, a legerényesebb érdemjegyek folyamatos abszolválásával – a diploma megszerzése, addig a doktorandusz számára a PhD fokozat egyszerre jelenti a tudományos karrier következő állomását, az általa választott témában – a lehető legigényesebb módon – való elmélyülést, valamint a tárgyban felfedezett problémák konstruktív megoldását. A doktorjelölt – ellentétben egy hallgatóval, akit csak a szakdolgozat eredményes megvédése vezérel – nem a témavezetőjének ír, hanem a „szakma” számára, azaz mindazokhoz szól, akik az adott téma iránt érdeklődnek, akiknek a dolgozatban felvázolt kérdések és válaszok adalékkul szolgálhatnak további gondolataikhoz. A doktorandusz számára nem az a jutalom, ha a disszertáció megvédését követően felszabadultan gondolhat a jövő édes semmittevésére, hanem az, ha az olvasók (tudóstársak, egyéb szakemberek) reflektálnak egy gondolatára, azaz bevonják a tudományos értékű párbeszédbe¹³⁵.

Fontos követelmény, hogy a kutatást csak elhivatottan, kedvvel lehet csinálni. A kutatott téma kijelölése mindig a hallgató szabad választásán kell alapulnia. Umberto Eco szavaival élve, a témaválasztás egyik alapvető szabálya, hogy az feleljen meg a jelölt érdeklődési területének, kapcsolódjon a jelölt addigi olvasmányaihoz, politikai, kulturális vagy vallási nézeteihez¹³⁶. Lényeges szempont, hogy a tudományos kutatás ne legyen destruktív. Egy tudományos igénnyel megfogalmazott problémakör a gyakorlatban csak akkor használható fel, ha az nem csak a diagnózist határozza meg, hanem a megfelelő terápiát is.

Végezetül Eco gondolatainál maradva egy tudományos munka csak akkor lehet igazán értékes, ha az

- egyfelől mások számára is értelmezhetően definiált tárgyhoz kapcsolódik,
- másfelől olyan következtetést tartalmaz, amely a kérdéses területen még mások által nem fogalmazódott meg,
- harmadfelől biztosítja a felállított hipotézis bizonyítására vagy megcáfolására szolgáló elemeket, és
- végül de nem utolsó sorban mindezeket mások számára is hasznosítható módon valósítja meg¹³⁷.

¹³⁵ Ezért is fontos mozzanat, hogy a honvédelmi és belügyi ágazatban dolgozók számára egyre több lehetőség kínálkozik a „megszólalásra”. Ahogy azt az újjáalakuló Határrendészeti Tanulmányok előszavában is olvashatjuk: „a kiadvány megjelentetésével célunk elősegíteni a Határőrségnél a tudásközpontú értékrend kialakítását, és elismerni-elismertetni a tudomány művelése és fejlesztése érdekében végzett tevékenységet”.

Ld: Samu István: Beköszöntő. Határrendészeti Tanulmányok 2004/1. szám 3. o.

¹³⁶ Vö. Umberto Eco: Hogyan írjunk szakdolgozatot? Gondolat. Budapest, 1992. 22. o.

¹³⁷ Vö. Umberto Eco: i. m. 44-49. o.

AZ EURÓPAI UNIÓ BOZTONSÁG ÉS VÉDELEMPOLITIKÁJA

BEVEZETÉS

A 21. század megváltozott biztonsági környezettel köszöntött a Föld valamennyi népére. A kétpólusú világ szembenállásának megszűnését követően új veszélyek, kockázatok fenyegetik a biztonságot. A világméretű katonai konfliktus helyett számos térségben dúlnak harcok, a terrorizmus teljesen új dimenziói nyíltak meg, s jelennek meg újra és újra. A válságok, konfliktusok hatása nem korlátozódik kisebb térségekre, közvetve vagy közvetlenül jelen van mindenütt.

A biztonság szavatolása a korábbi értelmezésektől eltérően sokkal komplexebbé vált. A korábban javarészt katonai szemszögből vizsgált fogalom számos aspektussal egészült ki, a katonai feladatok mellett előtérbe került a rendszerszemléletű megközelítés.

Hazánk euroatlanti integrációja nyomán jelentősen megváltozott szerepvállalásunk: a NATO majd az Európai Unió csatlakozás követelményeinek megfelelően aktív résztvevői vagyunk a békemisszióknak, nemzetközi műveleteknek. A világ folyamatait nem a háttérből szemléljük, így a biztonsághoz kapcsolódó érdekeink, értékeink, feladataink megjelennek a mindennapokban, a politikában csakúgy, mint az egyéni érzésekben.

I. A BIZTONSÁG, A BIZTONSÁGPOLITIKA

1.1. A BIZTONSÁG ÉS A BIZTONSÁGPOLITIKA ELMÉLETI ALAPKÉRDÉSEI

A biztonság nehezen meghatározható fogalom, nincs általánosan elfogadott definíciója. A szakirodalom a biztonsággal összefüggésben az egyes emberek, emberi közösségek, államok és a nemzetközi rendszer biztonságát elemzi. Egyetértés van abban, hogy a biztonsággal kapcsolatos tudományos vizsgálódásnak elsősorban a kisebb-nagyobb emberi közösségek biztonságára kell irányulnia.

Az egyéni, kollektív és nemzetközi biztonság problémái szorosan összefüggnek egymással, elkülönítve nem vizsgálhatók. Ugyanakkor az egyének és a közösségek biztonságának megkülönböztetése nemcsak elméleti jelentőségű, hanem gyakorlati vonatkozása is van. Így lehetséges meghúznunk egy egyébként meglehetősen bizonytalan választóvonalat az államok biztonságpolitikájának hatóköre és a mindennapi élet bizonytalanságának - elsősorban az állampolgárok egyéni biztonságát érintő - területe között.

A biztonsággal kapcsolatban alapvető kérdés, hogy mikor válik aktuálissá a védelmére rendelt eszközök és módszerek aktivizálása. A biztonság mindig valamilyen fenyegetés, veszély vagy kockázat megjelenése kapcsán felmerülő igény. A fenyegetéssel szembeni védelem tárgya, a közösség elfogadott, és fontosnak tartott értékeit jelenti.

Melyek a veszélyek és fenyegetések főbb területei?

A legsúlyosabb következményekkel járó veszélyek katonai területen vannak. Ide soroljuk például, ha egy állam agresszív, terjeszkedő magatartást tanúsít. A történelem során ilyen módon a biztonság legfőbb eszköze a hadsereg volt. Később az államok különböző csoportjai szövetségre léptek, hogy közösen gondoskodjanak biztonságukról. A nemzeti biztonság koncepciója és gyakorlata a nemzetközi biztonsággal egészült ki. A Népszövetség megalakulásával testet öltött a kollektív biztonság gondolata, amely ekkor még kudarcot vallott. Sikeresebbnek bizonyult a második világháború után az Egyesült Nemzetek Szervezete.

A második világháború után - mindenekelőtt a hetvenes és nyolcvanas évektől - a biztonságot fenyegető veszélyek differenciáltabbakká váltak, megjelentek a politikai, gazdasági, morális és környezeti tényezők. A hidegháború után a katonai fenyegetés csökkenésével megnőtt a biztonság többi tényezőjének szerepe. A biztonság a kormányok politikájának egyik központi problémája lett. Az ezzel kapcsolatos programoknak és nézeteknek mindig is erőteljes volt a politikai hatása. A biztonsággal kapcsolatos kormánypolitikákat általában titkosan kezelték. Államonként különböző mértékben vált nyilvánossá a biztonságpolitika, valamint a biztonságpolitikai funkciókat végző kormányzervek működése.

1.2. A BIZTONSÁGI PROBLÉMA EREDETE ÉS FEJLŐDÉSE

Ha elfogadjuk azt a definíciót, hogy a biztonság emberi közösségek értékeinek védelmére, megőrzésére irányul, akkor meg kell határoznunk a legfontosabb értékeket fenyegető veszélyek természetét és forrását. A

szakirodalomban általános az egyetértés abban, hogy a fenyegetések a nemzetközi környezetből származnak, mert a nemzetközi rendszer alapvetően anarchikus. Ez abból következik, hogy az államok szuverén módon próbálják érdekeiket érvényesíteni és nem ismernek el maguk felett semmiféle hatalmat. Az is tény, hogy a nagyobb hatalommal rendelkező államok érdekeiket a nemzetközi szinten nagyobb sikerrel érvényesítik.

A nemzetközi rendszer anarchikus jellegének feltételezéseire alapozza tanítását az ún. „realista iskola”, amely a két világháború között alakult ki az Egyesült Államokban. A „realista iskolára” épülő nemzetbiztonsági felfogással szemben megjelent a „biztonsági dilemma koncepciója”, amely szerint, ha egy állam a saját biztonsági érdekeire hivatkozva olyan túlságosan erős katonai potenciált hoz létre, amelyet más államok fenyegetőnek érzékelnek, akkor ennek alapján ők is erősítik katonai képességeiket, növelve ezzel az első állam katonai fenyegetettségét. A folyamat általános fegyverkezési versenybe torkollik. Az eredmény az, hogy növekszik valamennyi állam fenyegetettsége és csökken a biztonság.

Felerősödtek azok a koncepciók, amelyek a nemzetközi rendszer oldaláról közelítették meg a biztonságot. A hetvenes években megjelentek a biztonsági rezsimekkel kapcsolatos nézetek, amelyek alternatív modellt javasoltak az államok közötti állandó hatalmi harcokkal szemben. Ezt a gondolkodási irányzatot támogatta az államok gazdasági együttműködésének szükségességét elősegítő interdependencia elmélet.¹³⁸

A nyolcvanas években megjelent a „közös biztonság” és a „kölcsonös biztonság” fogalma. A hangsúlyt a nemzetközi rendszerre helyező elméleteket az „idealista” iskola elnevezés alatt csoportosították.

Nemzeti, valamint nemzetközi biztonságról egyaránt indokolt beszélni. Ez utóbbi esetén az együttműködés többnyire kormányközi jelleget ölt. A szuverenitáshoz való ragaszkodás különösen erős a biztonsági és védelmi együttműködésben. Az Európai Unióban a Római Szerződés hatálya alá eső területeken azonban már számos példáját láthatjuk a nemzeti szuverenitás bizonyos mértékig és bizonyos területeken való feladásának, pontosabban delegálásának a közösség fórumaihoz. Az európai folyamatok azt mutatják, hogy a nemzeti és a nemzetközi biztonság koncepciója közötti különbség csökken, és egyre inkább szervesen kiegészítik egymást.

1. 3. A BIZTONSÁGPOLITIKA, MINT A KORMÁNYPOLITIKA RÉSZE

Frank N. **Trager** és Frank L. **Simonie** amerikai szerzőpáros **„Bevezetés a nemzetbiztonság tanulmányozásába”** című tanulmányukban az alábbi meghatározást adják:

„A nemzetbiztonsági politika a kormánypolitika azon része, amelynek célja olyan belső és külső politikai feltételek létrehozása, amelyek kedvezőek a létfontosságú nemzeti értékek védelmére, létező vagy potenciális ellenfelekkel szemben”.

Az idézett definíció abból indul ki, hogy a nemzetállamok fennmaradnak, és az állam marad a nemzetközi rendszer főszereplője. A feltételezés része az is, hogy független, egymással részben versengő, részben kooperáló államok saját érdekeiktől vezérelve vesznek részt a nemzetközi rendszer működésében.

A biztonságpolitika fő figyelme általában a nemzetközi rendszerre irányul, az onnan származó feszültségeket és fenyegetéseket veszi számításba, elemzi és dolgozza ki a szükséges válaszlépéseket. Ez a terület a legerőteljesebben centralizált és monopolizált állami tevékenység. A kormányok legfontosabb feladata a szerteágazó biztonsági funkciókat ellátó intézményi rendszer létrehozása.

Az intézményi rendszeren belül megkülönböztetünk politikai döntési szinteket, amelyek egy-egy választás után a kormányváltás következtében kicserélődhetnek és adminisztratív apparátusokat, amelyek a kormányváltások következtében kevésbé változnak és fő feladatuk a végrehajtás. A biztonságpolitika egyik kulcskérdése a politikai és adminisztratív szintek jól összehangolt működtetése. A külügyi és hírszerző apparátusoknak döntő szerepe van a nemzetközi környezet gyors változásainak észlelésében és megértésében. A fegyveres erők fő funkciója a külső katonai támadás elrettentése, fegyveres agresszió esetén pedig az ország területének és lakosságának védelme. A kormány gazdasági és pénzügyi szervezetei pedig a biztonságpolitikai funkció ellátásához szükséges források biztosításában játszanak szerepet.

¹³⁸ Az interdependencia-elmélet jól alkalmazható az európai integrációra azzal a magyarázatával, hogy az integráció kialakulása és fejlődése a részvevő államok közötti kiterjedt gazdasági cserének, gazdasági összefonódásoknak, az államoktól független multinacionális vállalatok tevékenységének köszönhető. E tényezők miatt a kormányok gyorsuló ütemben veszítik el a társadalmi jólét tényezői feletti ellenőrzést. Ily módon az integráció nem más, mint a részvevő államok összefogása a jóléti tényezők fölötti ellenőrzés fenntartására.

1. 4. NEMZETI ÉRTÉKEK, MINT A BIZTONSÁGPOLITIKA ALAPJAI

A biztonságpolitikának alapvetően két irányultsága van: egyrészt defenzív, amely a külső fenyegetésekkel szemben védi egy nemzet értékeit, másrészt offenzív, amely a saját értékek külső terjesztésére és erősítésére törekszik. Történelmi tanulságok szerint minden nemzet legalapvetőbb értéke saját létének fenntartása, identitásának megőrzése, a túlélés biztosítása. A legeredményesebb stratégia mindig a más népek által alkotott szűkebb és tágabb nemzetközi környezetbe való beilleszkedésben fejeződik ki.

Az értékek sorrendjében a **történelmileg megszerzett terület** következik. Az államok területi sérthetlenségének elve azért vált a második világháború után kialakult biztonsági rendszer egyik alapelvevé, hogy megakadályozza a területi viták miatti konfliktusok eskalációját. Az államok politikai függetlensége szintén az alapvető értékek közé tartozik.

A hidegháború miatt a világ országai - szorosabb vagy lazább szálakkal - két rivalizáló tömbhöz kötődtek, így a politikai függőség különböző fokozatai alakultak ki. Sőt az ún. el nem kötelezett mozgalom országainak döntő többsége is többé-kevésbé függő helyzetbe került valamelyik tömbtől vagy annak vezető hatalmától.

A **politikai függetlenség**, mint alapvető nemzeti érték, csak az 1989-90-es közép-és kelet-európai változások után kezdett a nemzetközi kapcsolatok általánosan elfogadott elvévé válni. Az államok egymástól való kölcsönös függése azonban egyre inkább erősödik Európában. A politikai függetlenség vagy más szóval a szuverenitás értelmezésének átalakulásáról kell beszélnünk. Az integrációban való részvétel a kor nemzetközi realitásaihoz való alkalmazkodást jelenti, hosszútávon az egyedüli ésszerű stratégia. Az integráció - mindenekelőtt annak kül- és biztonságpolitikai, valamint védelmi dimenziói - a nemzeti szuverenitás önkéntes korlátozását feltételezi.

A **népek és nemzetek önrendelkezése** a 20. század nemzetközi kapcsolatainak deklarált értékei közé tartozik, azonban a gyakorlatban súlyos torzulásokat szenvedett az első világháborút követő békekötések után, mivel a kinyilvánított szándékokkal ellentétes irányba mutató lépések sorozata történt. A rendezés fő motívuma ugyanis nem az önrendelkezés elvének érvényesítése, hanem a területtel való jutalmazás, illetve büntetés volt. Ez az elv a II. Világháború után is megismétlődött, napjainkig kiható problémákat eredményezve az érintett államoknak, azok kisebbségeihez fűződő viszonyában. Olyan lényegi érték, amely a nemzetközi jog és a nemzetközi biztonsági intézmények is központi kérdésként kezelnek, és támogatást biztosítanak megőrzéséhez.

Alapvető érték minden **nemzet** számára **kultúrájának megőrzése és ápolása**. Az UNESCO - mint az ENSZ szakosított intézménye - az elmúlt évtizedekben éppen ezen a területen fejtett ki kiemelkedő tevékenységet. A gyökeresen átalakuló világrendben a területi terjeszkedés mellett remélhetőleg az erőszakos ideológiai és politikai terjeszkedésre sem lesz lehetőség. Az új nemzetközi biztonsági rendszerben a nemzetközi közösség számára hasznosak lehetnek az offenzív biztonságpolitika olyan elemei, mint a gazdasági és technikai segítség a válságokkal küszködő országoknak. A nemzetközi rendszer stabilitását erősítik a kulturális és oktatási cserekapcsolatok. A feszültségek megelőzését szolgálhatják a nemzetközi tájékoztatási programok.

Az ENSZ Biztonsági Tanácsa - mint a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében kényszerítő intézkedések foganatosítására jogosult szervezet - a jelenlegi fegyveres konfliktusokkal súlyosbított helyzetben mindenekelőtt a NATO-ra támaszkodhat, amely rendelkezik a válságok leküzdésére alkalmas katonai képességekkel. Az euroatlanti biztonságpolitikai és védelmi együttműködés keretében továbbra is szükség van az Amerikai Egyesült Államok aktív szerepére.

1. 5. A NEMZETI ÉRDEKEK ÉS A BIZTONSÁGPOLITIKA

Együttes vizsgálatuk azért fontos, hogy a kormányok politikája ne válhasson öncélúvá. A politika és az értékek rendszeres összevetése lehetőséget ad a társadalom kezébe a kormányok ellenőrzésére. Azonban az érték fogalma meglehetősen tágan, ugyanakkor eltérő módon értelmezhető, ezért került be az érdekek, mint közvetítőkategória a politika és az értékek közé. A nemzeti értékek alapján meghatározott nemzeti érdek - mint a biztonságpolitika mindennapi gyakorlatához közelebb álló kategória - tekinthető tehát olyan iránytűnek, amely utat mutat a politikai döntéshozók számára. A nemzeti érdekek konkrét meghatározása időről időre változhat, hiszen dinamikusan változik maga a társadalom, és még inkább dinamikusan változik az a nemzetközi környezet, amelyben az érdekeket érvényre lehet juttatni.

1. 6. A BIZTONSÁGOT VESZÉLYEZTETŐ TÉNYEZŐKRŐL ÁLTALÁBAN

A biztonság fogalma rendszerint a veszély vagy fenyegetés ellentétpárjaként jelenik meg. A biztonsági kihívások és kockázatok vizsgálata során célszerű figyelembe venni, hogy az emberek, közösségek és a társadalmak

biztonságát veszélyeztető tényezők megítélése az emberiség történelme során koronként - a biztonság mindenkori felfogásának megfelelően - változott.

Az ókorban és a középkorban az emberek elsősorban az életük és létfeltételeik erőszakos elvételét tekintették olyan veszélynek, amely ellen össze kellett fogniuk. Az újkorban - különösen az ipari forradalom eredményeként - megteremtődtek az anyagi-technikai feltételek a központilag felszerelt és fenntartott tömeghadseregek létrehozásához.

Tovább erősödött az a régi felfogás, amely az államok biztonságának alapját és legfőbb garanciáját a minél nagyobb katonai erő fenntartásában és az azzal történő fenyegetésben vélte megtalálni. A két világháború és a sok más fegyveres összecsapás azonban azt bizonyította, hogy a biztonságot csak a fegyverekkel nem lehet sem megteremteni, sem megőrizni.

A 20. században a tudomány fejlődése lehetővé tette a természeti katasztrófák bizonyos fokú felismerését és előrejelzését, valamint a járványok elleni hatékony fellépést. Az ipari forradalom ugyanakkor új veszélyforrásokat hozott. Megkezdődött a természeti környezet egyensúlyának felbomlása, az energiahordozó- és nyersanyagtartalékok pazarló felhasználása.

A II. Világháborút követően megkezdődött a nukleáris- és más tömegpusztító fegyverek felhalmozása és folytatódott a hagyományos katonai erő korszerűsítése. Majd később, a bipoláris világrend felbomlása után a világ megismerkedett az olyan biztonsági kockázatokkal, mint a közép-és kelet-európai térségben a politikai és gazdasági stabilitás hiányosságai, a területi vitákkal párosuló etnikai-nemzeti-nemzetiségi ellentétekből adódó konfliktusok kiújulása, vagy a nukleáris fegyverek és technológiák ellenőrzés nélküli elterjedése.

1.7. A BIZTONSÁGOT VESZÉLYEZTETŐ TÉNYEZŐK OSZTÁLYOZÁSA

A NATO tagállamainak állam- és kormányfői a szervezet 1991. novemberi, római csúcstalálkozóján elfogadott új stratégiai koncepcióban a biztonságot fenyegető tényezők összefoglalására a „veszély” vagy „fenyegetés” fogalom helyett a „kihívások és kockázatok” kifejezést alkalmazták. E kihívások és kockázatok származásuk, méretük, hatókörük és jellegük (szintjük) alapján, valamint abból a szempontból osztályozhatók, hogy elsődlegesen a biztonság mely összetevőjére fejtik ki negatív hatásukat.

Származásuk szerint e tényezők természeti vagy mesterséges eredetűek lehetnek. Az elsőhöz sorolhatók a természeti jelenségek által előidézett katasztrófák és kedvezőtlen természeti változások (földrengések, tengerrengések, árvizek, hó- és szélviharok, gyors éghajlati változások, stb.). A mesterséges eredetű veszélyeket az emberiség szándékosan vagy gondatlanságból maga idézi elő.

Méretük szerint e kihívások és kockázatok az egész világra kiterjedők, vagyis globálisak, egy-egy földrészre kiterjedők - kontinentálisak, egy földrészen belül annak egy részére érvényesek, vagyis regionálisak, illetve a régió egy részére kiterjedők - szubregionálisak, valamint helyi jelentőségűek, vagyis lokálisak lehetnek.

Hatókörüket illetően a mesterséges eredetű veszélyek belső és külső típusúakra oszthatók.

Jellegük alapján e mesterségesen létrehozott kihívások és kockázatok feszültség, válság, konfliktus, illetve háború formájában jelentkezhetnek.

A válság az Encyclopaedia Britannica szerint:

„...a társadalom egészében vagy különböző területein kialakuló nagymértékű egyensúlyhiány, amely a társadalom életében jelentős zavarokat okoz.”

A konfliktushelyzet rendszerint a válság eszkalációjának eredményeként alakul ki, ahol a szemben álló felek akarataikat erőszakos eszközökkel (fegyverrel) próbálják meg érvényesíteni. A háború klasszikus értelmezésben valósítja meg a katonai veszélyeztetést a támadó és a megtámadott fél részére.

Irányultságát tekintve a biztonságot veszélyeztető tényezők nagyobb része közvetlenül a biztonság egy adott területére (dimenziójára) fejtheti ki negatív hatását, egy részük viszont egyidejűleg a biztonság több területét károsíthatja. Az előbbire - a politikai biztonságot veszélyeztető tényezőkhöz - a szakirodalom az adott ország kül- és belpolitikai érdekei érvényesítését akadályozó tényezőket sorolja. A külpolitika területén ilyenek lehetnek a gazdasági jellegű veszélyek, a világ csökkenő energiatartalékai, a nyersanyag- és energiakészletek torzult és pazarló felhasználása, a tömeges éhínséggel fenyegető népességgrobbanás, a munkahelyek és piacok nemzetek fölöttivé válása következtében az államok befolyásolási és ellenőrzési lehetőségeinek elvesztése és a nemzetközi pénzpiacon az értékhatár nélküli pénzügyi tranzakciók. Ezek az áru- és a pénzpiacok összeomlását idézhetik elő.

Az emberi jogi (humanitárius) biztonságot veszélyeztető tényezők közé az egyes országok alkotmányában és törvényeiben, valamint az érvényes nemzetközi szerződéseken rögzített alapvető emberi és szabadságjogok megsértése, illetve érvényesülésük megakadályozása tartozik.

A természeti környezetet károsító tényezők közül a levegő és a vizek szennyezése, a termőföldek károsítása és az erdők pusztítása, valamint egyes növény- és állatfajok kipusztítása a legjelentősebbek.

A katonai természetű veszélyek a fegyveres erők létéből és alkalmazásukkal való fenyegetésből, illetve alkalmazásukból erednek. Az egyéb veszélyekhez sorolják az illegális fegyverkereskedelmet, a veszélyes (tömegpusztító) anyagokkal való tiltott kereskedelmet, a szervezett bűnözést, a kábítószer-kereskedelmet, az embercsempészetet, a tömeges élelmiszer-hamisítást, a „piszkos pénzek” tisztára mosását, a vezetésbe beépülő korrupciót, valamint egyes országokban a fegyveres erők nagyfokú erózióját és minden más, a stabilizációt veszélyeztető tényezőt.

1. 8. AZ ÚJ GLOBÁLIS KIHÍVÁSOKRÓL ÉS KOCKÁZATOKRÓL

Az új globális hatókörű - és ezért kezelésükhöz a nemzetközi közösség összefogását igénylő - fenyegetésekhez az Észak-atlanti Szövetség 1991. novemberében elfogadott hadászati koncepciójának 13. pontja a tömegpusztító - elsősorban a nukleáris - fegyverek elterjedését, a létfontosságú energiaforrásokhoz való hozzájutás megakadályozását, a terrorista- és szabotázs akciókat sorolja. Más szakértők e fenyegetések között említik a csökkenő gazdasági erőforrásokat, a tömeges migrációt és az ökológiai problémákat is.

Hosszas tárgyalások után, 1967. augusztus 24-én az amerikai és a szovjet delegáció tervezetét nyújtott be a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásáról. 1968. július 01-jén három atomhatalom, az Egyesült Államok, Nagy-Britannia és a Szovjetunió - 59 másik, atomfegyverrel nem rendelkező országgal együtt - aláírta az Atomsorompó Szerződést, amely az atomfegyverek elterjedését megakadályozni hivatott rendszer alapdokumentuma. E szerződésnek 1996. közepén az ENSZ 185 tagállama közül 182 a részese volt.

A hidegháború időszakában a fő veszélyt az jelentette, hogy a két szuperhatalom, a Szovjetunió és az Egyesült Államok között robban ki nukleáris háború. 1991-ben a kétoldalú szembenállás megszűnésével és a Szovjetunió felbomlásával reális veszélyként merült fel újabb nukleáris hatalmak keletkezése, a volt szovjet nukleáris fegyverek vagy azok alkotórészeinek illetéktelen kezekbe kerülése és a hasadóanyagok csempészete, valamint a nukleáris szakemberek „elcsábítása”.

A terrorista- és szabotázs akcióknak - mint biztonsági kihívásoknak - az elemzését megnehezíti, hogy a szakirodalomban nincs e cselekményeknek egységesen elfogadott meghatározása. Ezeket a vérengzéseket az áldozatok számára ismeretlen és lényegtelen politikai célok nevében követik el, mégis a hátborzongató tervszerűség az, ami az országúti balesetektől vagy a természeti katasztrófáktól megkülönbözteti őket.

Napjainkban a terrorakciók végrehajtását megkönnyíti és azokat még pusztítóbbá teheti a világ egyes térségeiben a legkorszerűbb fegyverekhez és robbanóanyagokhoz való könnyű hozzájutás, a tömegpusztító - egyelőre vegyi - fegyverek megjelenése a terroristáknál, a határok átjárhatóságának növekedése, és a nemzetiségi-etnikai-vallási konfliktusok fokozódása esetén a politikai-vallási motivációk erősödése. Különösen veszélyes az, ha a terrorista akciók helyszínei fejlett iparral, infrastruktúrával és tömegtájékoztatási rendszerrel bíró demokráciák.

A csökkenő gazdasági erőforrások miatti kockázatokat elemezve Aurelio Peccei a Római Klub elnöke megállapította:

„...az emberiséget fenyegető legnagyobb veszély az, hogy számban, erejében és étvágyában szüntelenül gyarapodó fajunk tovább nyújtózik annál, ameddig kicsiny Földünk takarója ér”.

Tehát korunkban új fogalomként jelent meg az úgynevezett „környezeti háború” problémaköre. A tudományos és technikai fejlődés létrehozta a természeti környezet háborús célból való megváltoztatásának lehetőségét, különösképpen a víz és az éghajlat vonatkozásában.

A különböző - korszerűnek nevezett - harceszközök és harceljárások széles körű és nem körültekintő alkalmazása nagy kiterjedésű, hosszú ideig tartó és komoly hatású kárt vagy veszteséget okozhat a másik félnek, illetve abban a térségben, amelyben ilyen hadi tevékenységet folytatnak.

2. AZ EURÓPAI UNIÓ BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKÁJA

A nemzetközi intézmények a nemzeti érdekérvényesítés leginkább adekvát tereimái a modern korban. Egy állam intézményi integráltsága jól tükrözi az adott ország beágyazottságát, nemzetközi elfogadottságát, s egyúttal érdekérvényesítési lehetőségeit is. Kimondottan a politikai-katonai-biztonsági intézményekkel foglalkozva számolni kell azzal a ténnyel, hogy a nemzetközi intézmények és testületek kiterjedtebb biztonságpolitikai dimenziókkal rendelkeznek, mint a pusztán nemzeti intézmények. Ráadásul a fejlődéstörténeti okok még olyan intézményeknek is biztonságpolitikai tartalmat kölcsönöztek, amelyre más körülmények között nem került volna sor.

2. 1. A FONTOSABB BIZTONSÁGPOLITIKAI INTÉZMÉNYEK TÖRTÉNETÉNEK JELLEMZŐ ÁLLOMÁSAI

Az európai biztonságpolitikai intézmények kialakulása szempontjából sarkalatos kiindulási pontnak tekinthető a **brüsszeli szerződés**, amelyet 1948. március 17-én írt alá öt nyugat-európai állam: Belgium,

Franciaország, Hollandia, Luxemburg és Nagy-Britannia. Az eredetileg ötven évre kötött szerződés deklarált célja a gazdasági, szociális és kulturális együttműködés, valamint a kollektív önvédelem megteremtése volt.

Biztonságpolitikai szempontból az önvédelem érdemel figyelmet leginkább, mert a szerződés megszületéséhez vezető tárgyalások egyik legfontosabb mozgatórugója az érintett országok aggodalma volt egy keleti irányból fenyegető katonai veszély miatt. Ekkor még egyaránt ebbe a kategóriába tartoztak a félelmek az esetleg újjáéledő német militarizmustól, revánsvágytól, illetve a szovjet katonai túlsúlytól és esetleges agressziótól.

A brüsszeli szerződés többek között azért is figyelemre méltó dokumentum, mert az események logikája szerint ebből az egyezményből származtatható mind az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (North Atlantic Treaty Organisation - NATO), mind a Nyugat-európai Unió (NYEU, illetve WEU - West European Union) megszületése (előbbi közvetve, utóbbi közvetlenül). A NATO-hoz vezető elágazás azzal magyarázható, hogy a brüsszeli szerződést aláíró államok maguk is tisztában voltak saját katonai gyengeségükkel és védtelen helyzetükkel egy feltételezett átfogó szovjet offenzívával szemben, miközben a Németország részéről fenyegető katonai veszélyt a maguk erejével összemérhetőnek és kezelhetőnek tartották.

Tisztában voltak azzal is, hogy az erőviszonyok lényegi megváltoztatásához szükségük van az Egyesült Államok bekapcsolására a biztonsági-védelmi struktúrába, Washington intézményes elkötelezettségére a nyugat-európai országok megvédését illetően.

Tárgyalásokat kezdeményeztek tehát az észak-amerikai államokkal, amelyekbe - amerikai javaslatra - bevontak más európai országokat is. A tárgyalások eredménye a washingtoni szerződés aláírása 1949. április 4-én.

A brüsszeli szerződéstől a Nyugat-európai Unióhoz vezető út közvetlenebb ugyan, de ugyanakkor sokkal bonyolultabb is. A nyugat-európai országok integrációja sok szálon haladt előre. A gazdasági vonal lényegében a Marshall-segéllyel indult, amelynek kapcsán egyértelmű amerikai igény fogalmazódott meg az elképzelések összehangolására. Az eredmény az Európai Gazdasági Együttműködés Szervezetének (Organisation of European Economic Cooperation - OEEC) megalakulása volt 1948. áprilisában.

A politikai integráció első intézményei az Európa Parlament és az Európa Tanács voltak 1949. augusztusában, illetve szeptemberében. Az 1945. után kialakult hidegháborús, konfrontatív helyzetben azonban óhatatlanul a biztonsági-védelmi kérdések kerültek előtérbe. A brüsszeli szerződés értelmében már 1948. szeptemberében létre kellett (volna) hozni egy konkrét védelmi szervezetet (név szerint: Nyugati Unió Védelmi Szervezet - Western Union Defence Organisation).

2. 1. 1. AZ EURÓPAI VÉDELMI KÖZÖSSÉG

További átfogó elképzelések is léteztek, amelyek gyakorlatilag feltételezték a német kérdés rendezését, Németország bevonását az integrációba. Ezen elképzelések megcélolták az Európai Védelmi Közösség és az Európai Politikai Közösség létrehozását (Community of European Defence - CED - és Community of European Policy - CEP).

1950. augusztusában az Európa Tanácsban megfogalmazódott egy javaslat közös európai hadsereg és közös európai védelmi miniszteri poszt létrehozására. Az egymillió fős létszámot meghaladó fegyveres erő létrehozását - egyértelműen a nyugatnémet alakulatok bevonásával - 1953-ra irányozták elő. A NATO részéről általánosságban támogatták az európai hadsereg létrehozásának gondolatát, támogatta konkrétan az Egyesült Államok is, de a britek bejelentették, hogy nem kívánnak abban részt venni.

A CED-re, az Európai Védelmi Közösség megteremtésére vonatkozó ún. **párizsi szerződést** végül ugyanaz a hat ország írta alá 1952. május 27-én, amelyek a Montánunión alapító tagjai voltak (Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország és Olaszország). A szerződés azonban soha nem lépett életbe. A francia nemzetgyűlés különböző - részben belpolitikai - okok miatt nem ratifikálta az 1954. augusztusában tartott parlamenti vitája során.

A kudarcot egy brit kezdeményezés oldotta fel a brüsszeli szerződés kibővítésére. Ennek lényege egy kölcsönös védelmi egyezmény tető alá hozása Németország és Olaszország bevonásával. Az újabb - most már valóban életbe is lépő - párizsi szerződést 1954. október 21-én írták alá, és ezzel megalakult a Nyugat-európai Unió, amelyet a lehető leghamarabban a NATO-hoz kötöttek. A NYEU alapító tagjai voltak Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Nagy-Britannia, Németország és Olaszország. Bővítésekre is sor került 1990-ben Portugália és Spanyolország esetében, illetve 1992-ben Görögországgal.

Az 1954-es párizsi szerződéssel zárult le Nyugat-Európa biztonságpolitikai intézményesülése, fejeződött be az atlanti orientációjú biztonságpolitikai konstrukció kiépítése és a térség betagozódása a bipoláris világrendbe. Ettől az időponttól kezdve a volt szövetségesek egyenjogú tagokként szerepeltek a hajdani világháborús ellenfelekkel.

A párizsi szerződést, amellyel módosították a hat évvel korábbi brüsszeli szerződést, szintén ötven évre kötötték. Értelmezési problémákat okozott a kilencvenes évek végén, amikor vita alakult ki arról, hogy mikor is jár le a Nyugat-európai Uniónak megszabott ötven év: 1998-ban vagy 2004-ben. A megoldást a szervezet Európai Unió struktúrájába integrálása hozta meg.

A szerződés első három cikkelye a gazdasági és kulturális együttműködésre, a szociális ellátás biztosítására illetve az e területeken megvalósítandó konzultációkra vonatkozik.

Ehhez képest meglepő fordulatot mutat a 4. cikkely, amely a következőket fogalmazza meg:

„A szerződés végrehajtása során a Magas Szerződő Felek szorosán együtt fognak működni az Észak-atlanti Szerződés Szervezetével. Avégett, hogy elkerüljék a NATO katonai vezérkarának megkettőződését, a Nyugat-európai Unió Tanácsa és a Fegyverkezést Ellenőrző Hivatal minden katonai tárgyú tájékoztatásért és szakvéleményért a NATO megfelelő katonai hatóságaihoz fordul.”

Ebben az az igazán furcsa, hogy a NATO-nak nem sok köze van az első három cikkelyben taglalt gazdasági, kulturális és szociális ügyekhez, a védelmi kérdésekkel pedig a szerződésnek csak a következő, 5. cikkelye foglalkozik.

Ez az ötödik cikkely tartalmazza az egész szerződés legfajszúlyosabb megállapítását az alábbiak szerint:

„Ha a Magas Szerződő Felek valamelyikét Európában fegyveres támadás érné, a többiek - az ENSZ Alapokmány 51. cikkének rendelkezéseivel összhangban - a megtámadott félnek minden rendelkezésükre álló katonai és egyéb segítséget megadnak.”

Az elemzők egybehangzó megállapítása szerint a párizsi szerződés ezen cikkelye még kategorikusabban fogalmaz, mint a NATO-t alapító washingtoni szerződés 5. cikkelye, mivel az utóbbi a konkrét segítségnyújtás előtt konzultációkat ír elő, míg a NYEU vonatkozó cikkelye teljes automatizmust helyez kilátásba.

Katonai kérdésekben a NYEU közvetlenül megalakulásának pillanatában „elveszítette” önállóságát, hangsúlyozván a NATO elsődlegességét. 1960-ban a NYEU átadta a kulturális és szociális ügyek kezelését az Európa Tanácsnak, ezzel tovább szűkült a szervezet tevékenységi köre. 1973-ig, Nagy-Britannia közös piaci tagságáig még legalább volt egy kézzelfogható funkciója. Az egyetlen olyan európai fórum volt, ahol a „hatok” közvetlenül kapcsolatot tarthattak a britekkel. Ez a funkció 1973-ban egy csapásra megszűnt, ráadásul a Nyugat-európai Unió a gazdasági kérdések kezeléséről is lemondott az Európai Közösség (EK - European Communities - EC) javára.

A teljesség kedvéért említést kell tennünk a NYEU még egy kapcsolattartó funkciójáról. 1966-tól - amikor Franciaország kilépett a NATO katonai szervezetéből - a Nyugat-európai Unió vált a franciákkal folytatható katonai konzultációk és együttműködés fórumává. Ez a fontos szerepvállalás a kilencvenes évek közepéig maradt meg, ekkor ugyanis megtörtént a franciák részleges „visszarendeződése” a NATO katonai szervezetébe.

1973-tól végképp semmilyen komoly funkciója nem maradt a Nyugat-európai Uniónak, tevékenysége a minimálisra csökkent. Látványos fordulat e téren 1984-ben következett be, amikor új életre keltették a Nyugat-európai Uniót. A hét tagállam külügy- és védelmi minisztereinek 1984. októberében megtartott római tanácskozása tekinthető a szervezet második születésnapjának. A módosított brüsszeli szerződés 30. évfordulója alkalmából elfogadott római nyilatkozat hangsúlyozta a tagállamok eltökéltségét, hogy jobban kihasználják a NYEU kereteit a biztonságpolitikai együttműködésre, az elrettentés és a védelem erősítésére.

A római tanácskozás résztvevői úgy döntöttek, hogy elsősorban a védelmi kérdések, a fegyverzet-ellenőrzés és a leszerelés, a kelet-nyugati kapcsolatoknak az európai biztonságra gyakorolt hatása, illetve az atlanti szövetség megerősítéséhez való európai hozzájárulás vonatkozásában egyeztetik elképzeléseiket.

A Nyugat-európai Unió reneszánszának fontos állomása volt az 1987. októberében elfogadott hágai platform, amely első alkalommal tett kísérletet az európai - természetesen nyugat-európai - biztonsági és védelmi identitás fogalmának meghatározására. A NYEU fejlődésének következő jelentős lépése már közvetlenül kapcsolódik az Európai Közösségben végbement változásokhoz, ezen belül is a hollandiai Maastrichtban 1991. decemberében elfogadott határozathoz.

Az események jobb megértése végett szükséges egy rövid pillantást vetni az EK dokumentumaira. A maastrichti szerződésben az EK 12 tagállama rendkívül bátor és távlatos célkitűzést fogalmazott meg a következők szerint:

„Az Unió és tagállamai közös kül- és biztonságpolitikát határoznak meg és hajtanak végre.” (V. fejezet J.1. cikkely 1. pont).

Még ennél is merészebb azonban a fogalom kibontásának egyik vetülete:

„A közös kül- és biztonságpolitikának magában kell foglalnia valamennyi, az Unió biztonságát érintő kérdést, beleértve a közös védelmi politika formálását, amely idővel közös védelemhez vezethet.” (J.4. cikkely 2. pont)

Az EK gyakorlatilag ebben a pontban mondja ki, hogy a közös Európa biztonságának szavatolását csak a kül- és biztonságpolitika hosszú távú egyeztetésével lehet megoldani, illetve, hogy azt közösségi jogként meghatározó tényezőnek tekinti.

2. 1. 2. AZ EURÓPAI BIZTONSÁG ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉS SZERVEZETE

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet 33 európai és két észak-amerikai (USA, Kanada) állam részvételével 1973. július 3-án kezdődött Helsinkiben. Az üléseket az előkészítő szakaszban felváltva tartották Genfben és a finn fővárosban. A Záróokmány aláírására 1975. augusztus 1-jén került sor ugyancsak Helsinkiben.

A második világháború után ez volt az első alkalom, hogy Európa valamennyi országának - kivéve Albániát, amely csak 1991-től csatlakozott - vezetői aláírásukkal láttak el egy okmányt.

A dokumentum annak az enyhülési politikának a kifejezője volt, amelyet a bipoláris világban kettészakítva élő, de közös ügyeit rendezni kívánó Európa termelt ki. Ennyiben az EBEÉ-t a hidegháborús rendszer szülöttének kell tekintenünk, amely elsősorban a Szovjetunió vezetete szocialista tábor kívánságára a megosztottságot volt hivatva konszolidálni. Konzerváló funkciói mellett azonban épp az EBEÉ lett az összeurópai együttműködés fő előmozdítója, s a szervezet részben gazdasági, részben pedig az emberi jogi kérdések napirenden tartásával jelentősen hozzájárult a kommunista rendszerek felbomlásához Európában. Így az eredendően a megosztottság konzerválására létrehozott szervezet a hidegháború utáni európai fejlődés egyik fő tartópillérévé válhatott.

A Helsinki Záróokmány öt fő részben (kosárban) tartalmazza az értekezleten elért eredményeket:

- Az európai biztonsággal kapcsolatos kérdések.
- Együttműködés a gazdaság, a tudomány és a technika területén, valamint az ezzel összefüggő kérdések.
- A földközi tengeri biztonsággal és együttműködéssel kapcsolatos kérdések.
- Együttműködés humanitárius és egyéb területeken.
- Az értekezletet követő intézkedések.

Az első kosárban a résztvevő Államok leszögezték, hogy az európai biztonság oszthatatlan és meghatározta az egymás közötti kapcsolatokat vezérlő alapelveket.

Ezek a következők:

- Szuverén egyenlőség, a szuverenitásban foglalt jogok tiszteletben tartása
- Tartózkodás az erőszaktól vagy az erőszakkal való fenyegetéstől
- A határok sérthetlensége
- Az államok területi épsége
- A viták békés rendezése
- A belügyekbe való be nem avatkozás
- Az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása, beleértve a gondolat, a lelkiismeret, a vallás és a meggyőződés szabadságát
- A népek egyenjogúsága és az önrendelkezés joga
- Az államok közötti együttműködés
- A nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítése

Helsinkitől Párizsig

Az első utóértekezletet 1977-ben Belgrádban tartották. A második utótálalkozóra 1980-ban Madridban került sor. Mindkét utótálalkozóra a nemzetközi helyzet éleződése, a kelet-nyugati viták hevesége volt jellemző. A harmadik utótálalkozót 1986. november és 1989. januárja között Bécsben tartották. Itt született döntés arról, hogy az EBEÉ keretében a résztvevők egy sor speciális találkozót tartanak a bizalom- és biztonságerősítő intézkedésekről, a hagyományos fegyveres erőkről Európában, a környezetvédelemről, a Földközi tenger térségéről, a viták békés rendezéséről, az európai kulturális örökségről és az emberi jogokról.

Az EBEÉ keretében a résztvevő államok vezetői 1990. november végén Párizsban csúcstalálkozóra ültek össze, hogy áttekintsék az egész helsinki folyamatot, s hogy megfogalmazzák a hidegháború utáni európai kapcsolatok új szabályait.

A Párizsi Charta

Még az ünnepélyes megnyitó előtt, 1990. november 19-én a NATO tizenhat és a Varsói Szerződés hat tagállama aláírta az Európában található hagyományos fegyveres erőkről szóló megállapodást, majd az ún. 22-ek közös nyilatkozatát. Az ún. CFE Szerződés öt kategóriában korlátozta a hagyományos fegyverek és haditechnika nagyságát az Atlanti-óceán és az Ural közötti térségben.

A párizsi csúcstalálkozón az állam- és kormányfők november 21-én írták alá a Párizsi Charta az új Európáért című dokumentumot. A Chartához kapcsolódik a huszonkét aláíró állam - 16 NATO tagállam és az ekkor még működő hat VSZ állam - közös nyilatkozata.

Ebben kijelentik, hogy az európai kapcsolatok kezdődő új szakaszában a felek többé nem tekintik egymást ellenfeleknek, hanem új partneri kapcsolatok kiépítésére törekcsenek a biztonság oszthatatlansága és Európa egysége alapján. A Külügyminiszeri Tanács 1992. január 30-i prágai ülésén született döntés az úgynevezett „konszenzus mínusz egy” eljárási elv bevezetéséről. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a Tanács, illetve a Vezető Tisztségviselők Bizottsága a konfliktusban érintett országok beleegyezése nélkül is tehet lépéseket az EBEÉ kötelezettségek megsértése esetén.

Az EBEÉ állam- és kormányfőinek 1992-es, Helsinkiben tartott csúcstalálkozásán folytatódott a szervezet intézményesülésének folyamata. Elhatározták, hogy az állam- és kormányfők kétévente esedékes csúcstalálkozásait operatív felülvizsgálati konferenciák előzzék meg. Létrehozták a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos posztot, amelynek hároméves mandátumára a Tanács nevez ki egy arra alkalmas személyt. A főbiztos a csendes diplomácia eszközeivel, bizalmas jelleggel tevékenykedik. Az Európai Unió gyakorlatát átvéve az EBEÉ mindenkori elnökét segíti az előző és a következő elnök is, s ezt a felállást „trojkának” nevezik.

Külön kell említeni az EBEÉ békefenntartó tevékenységét. EBEÉ békefenntartás önállóan nem létezik, csak a szervezet általános konfliktus megelőző és válságkezelő képességének egy kiegészítő eszköze. Akcióik nem mehetnek át a béke kikényszerítésébe, a harcoló felek szétválasztásába vagy más, fegyverhasználatot igénylő formákba.

Az intézményesülés folyamatának jelentős állomása volt az EBEÉ 1994. decemberi budapesti csúcstalálkozója. Két folyamat összehangolása volt napirenden. Egyfelől a szervezeti korszerűsítés, másfelől pedig a normatív szabályozás összhangjának megteremtése. A budapesti csúcstalálkozáson született meg az EBESZ, az EBEÉ utódjaként.

2.1.3. AZ EGYESÜLT NEMZETEK SZERVEZETE (ENSZ)

Az ENSZ a II. Világháború utáni időszak legátfogóbb, a nemzetközi béke és biztonság kérdéseiben legszélesebb körű mandátummal rendelkező szervezete. Létrehozásában széleskörűen felhasználták a két világháború közötti időszakban működő Népszövetség tapasztalatait. A két szervezet között azonban sok különbség található.

Az ENSZ nagyságrendileg szélesebb tagsággal rendelkezik, nagyobb a főszervek száma, s a két legfontosabb szerv (Közgyűlés és a Biztonsági Tanács) esetében világos hatásköri megosztás érvényesül. A Közgyűlésnek elsősorban tanácskozó, a Biztonsági Tanácsnak pedig intézkedő szerepet szántak. Sarkalatos különbség a Biztonsági Tanács szavazási rendje, ahol a többségi döntésben az öt állandó tag szavazatának benne kell lennie.

Az ENSZ működésének két fő szervező elve a hatalmi egységre alapozott hatalmi túlsúly és az együttes biztonság. Az Alapokmány 19 fejezetben rögzíti a szervezet céljait, szervezetét és működési szabályait.

A Biztonsági Tanács fő feladata a nemzetközi béke és biztonság megóvása, határozatait a tagállamok kötelesek végrehajtani. Eredetileg öt állandó (USA, Szovjetunió, Anglia, Franciaország, Kína) és hat nem állandó tagja volt. A kétévente megújított nem állandó tagok száma a világszervezet tagjainak növekedésével folyamatosan emelkedett 11-re, az állandó tagok közül pedig a Szovjetuniót Oroszország váltotta fel 1991-ben. A BT eljárási kérdésekben egyszerű többséggel dönt, minden más kérdésben viszont a döntéshez szükséges szavazatoknak magukban kell foglalni az állandó tagok egyetértő állásfoglalását. Ezt a kívánalmat szokták helytelenül az állandó BT tagok vétőjogának nevezni. Az elnevezés azért nem helyes, mert a vétőjogot már meghozott határozat végrehajtásának megakadályozására lehetne alkalmazni, míg ebben az esetben egy állandó tag nemleges véleménye egyszerűen meggátolja a döntést.

Az ENSZ eddigi történetében a Szovjetunió élt leggyakrabban azzal a lehetőséggel, hogy a számára kedvezőtlennek ítélt döntéseket megakadályozza. (Nem véletlenül hívták a háta mögött A. Gromiko-t egyszerűen Mr. Nyet-nek a New Yorki ENSZ palotában.) Amennyiben a Biztonsági Tanácsnak a nemzetközi rend helyreállítására vonatkozó határozatait az érintett felek nem hajtják végre, úgy a BT elsősorban fegyveres erők alkalmazását nem kívánó szankciókat alkalmazhat. Ilyen lehet például gazdasági kapcsolatok, vasúti, légi, tengeri és hírközlési kapcsolatok megszakítása, embargó elrendelése. Amennyiben ezek hatástalanok, úgy fegyveres erők felhasználásával olyan műveleteket fogantathat, amelyeket a nemzetközi béke helyreállítása szempontjából szükségesnek ítélt.

A szükséges fegyveres erőket a BT felhívására a tagállamok bocsátják rendelkezésre. A legnagyobb szabású ilyen hadműveletre 1991-ben került sor, amikor Irak lerohanta Kuwaitot, s az USA vezette több százezres nemzetközi haderő helyreállította a miniállam szuverenitását. Az 1980-as évektől folyamatos viták tárgya a Biztonsági Tanács állandó tagjai létszámának növelése. Nemcsak a gazdasági-technológiai fejlettségben élenjáró hatalmak (Németország, Japán), hanem fejlődő világunk méreteiben és népességben jelentős államai (India, Nigéria, Brazília) is jogot formálnak e státuszra.

2.1.4. AZ ÉSZAK-ATLANTI SZÖVETSÉG SZERVEZETE (NATO)

A Washingtoni Szerződés (1949. április 4.)

A világ leghatalmasabb katonai-politikai szervezetének 1949-es alapító szerződése egy mindössze 14 cikkelyből álló dokumentum. A bevezetőben az aláíró felek leszögezték, hogy egyesítik erőiket „közös védelmük, valamint a béke és biztonság fenntartására”, továbbá, hogy az észak-atlanti térségben „előmozdítsák a stabilitást és a jólétet”, s hogy megőrizték a „szabadságot, népeiknek a demokrácia, az egyéni szabadság és a jog uralma elvein nyugvó közös örökségét”.

A szerződés szerint a felek kötelezik magukat, hogy minden viszályt, amelybe belekerülnek, oly módon rendeznek, hogy a nemzetközi béke és biztonság ne kerüljön veszélybe (1. cikk), s mindannyiszor tanácskozni fognak egymással, valahányszor bármelyikük területi épségét, politikai függetlenségét vagy biztonságát veszély fenyegeti (4. cikk). Biztonsági garanciaként az 5. cikk mondja ki, hogy a felek bármelyikük elleni támadást valamennyiük elleni támadásnak tekintenek, s közösen sietnek a megtámadott megsegítésére:

„A felek megegyeznek abban, hogy egyikük, vagy többjük ellen Európában vagy Észak-Amerikában intézett fegyveres támadást valamennyiük ellen irányuló támadásnak tekintenek és ennél fogva megegyeznek abban, hogy ha ilyen támadás bekövetkezik, mindegyikük az ENSZ Alapokmányának 51. cikke által elismert jogos egyéni vagy kollektív védelem jogát gyakorolva, támogatni fogja az ekként megtámadott felet vagy feleket azzal, hogy egyénileg és a többi féllel egyetértésben, azonnal megteszi azokat az intézkedéseket - ideértve a fegyveres erő alkalmazását is-, amelyeket a békének és biztonságának az észak-atlanti térségben való helyreállítása és fenntartása érdekében szükségesnek tart”.

Ami a NATO új tagokkal való bővülését illeti, a 10. cikk úgy rendelkezik, hogy a „felek egyhangú megegyezéssel hívhatnak meg a szerződéshez csatlakozásra olyan európai államot, amely képes arra, hogy elősegítse a szerződés elveinek továbbfejlesztését”, s képes hozzájárulni a térség biztonságához.

Az alapító 12 állam (Belgium, Dánia, Franciaország, Hollandia, Izland, Kanada, Luxemburg, Nagy-Britannia, Norvégia, Olaszország, Portugália, USA) mellé az elmúlt évtizedekben tagként meghívták Törökországot és Görögországot (1952), az NSZK-t (1955) és Spanyolországot (1982). Már a hajdani gyarmattartó országok (Anglia, Franciaország, Hollandia, Belgium) szeretnék volna a Szövetség földrajzi hatályát korábbi gyarmataikra is kiterjeszteni, de ezt nem sikerült elérniük. A NATO szerződés földrajzi hatálya alá így csak a Ráktérítőtől északra fekvő térség került (6. cikk), amelyet értelemszerűen egészítették ki az újonnan belépő országok területével.

Azt mondhatjuk, hogy a NATO geopolitikai kiterjedése és érdekelttsége már a kezdetektől világméretű volt. A szerződés időtartamát meghatározó 13. cikkely szerint a washingtoni szerződés hatályba lépését követő 20 év elteltével bármelyik fél kiléphet, ha előtte egy évvel értesíti az Amerikai Egyesült Államok kormányát. Teljes kilépésre egyébként eddig a NATO történetében nem került sor. Több tagállamnak van valamilyen szempontból különleges státusza a Szövetségen belül. Franciaország 1966-tól nem vesz részt a NATO katonai szervezetében, Spanyolország eleve csak a politikai szervezetbe lépett be, Norvégia területén a szervezet nem állomásoztathat nukleáris fegyvereket, a hadsereggel nem rendelkező Izland pedig értelemszerűen csak megfigyelőkkel képviselteti magát a szervezet katonai testületeiben.

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetével egy olyan védelmi szövetség alakult meg, amely a résztvevő államok függetlenségén, politikai és katonai együttműködésén alapszik. Létrehozásának nemzetközi jogi alapját az ENSZ Alapokmány 51. cikkelye tette lehetővé. A NATO jellegét tekintve olyan kormányközi szervezet, amelyen belül a döntéseket a tagállamok közötti konzultációk és viták után egyhangúsággal, azaz konszenzussal hozzák. A szervezet tehát nem nemzetek feletti, szupranacionális jellegű, döntései csak valamennyi tagállam egyetértése esetén lépnek hatályba.

A NATO története két nagy időszakra bontható: 1949. és 1989. között a bipoláris világ legfontosabb nyugati szervezete volt, 1989. után viszont gyors átalakuláson ment át.

Vezető testületek

Bár a washingtoni alapító szerződés mindössze egy helyen (9. cikk) foglalkozik a létrehozandó szervezet struktúrájával, a NATO eddigi története is kiváló illusztráció a Parkinson elv érvényességére. Napjainkban több ezer fő dolgozik a szervezet különböző testületeiben. Közülük a legfontosabbak a következők:

- Az *Észak-atlanti Tanács* (NAC) rendelkezik a tényleges döntési képességekkel. A tagállamok állandó képviselőiből áll, akik hetente legalább egy alkalommal összeülnek. A Tanács összeülhet miniszteri (általában évente kétszer), vagy államfői szinten is, ha fontos kérdéstről van szó.
- A *Védelmi Tervező Bizottság* (DPC) a jelentősebb katonai jellegű testület és a közös védelmi tervezéssel összefüggő ügyekkel foglalkozik. Évente kétszer a védelmi miniszterek szintjén ülésezik.
- A nukleáris ügyekben illetékes fórum az *Atomtervező Csoport*, amely évente kétszer a védelmi miniszterek szintjén ülésezik.
- A *Főtítkárs* 1957-től a NATO legláthatóbb politikusa. Mindig európai politikus, aki egyúttal elnöke a szervezet irányító testületeinek. Összefogja a külkapcsolatokat, közvetít a tagállamok kormányai között, jelentős szerepe van a szervezet mindenkori politikájának alakításában. Munkáját a Nemzetközi Titkárság (mintegy 1200 fő) segíti.
- Katonai és védelmi ügyekben a vezérkari főnökökből álló *Katonai bizottság* az illetékes. Ez a legmagasabb rangú katonai hatóság a NATO-n belül, s ez a testület irányítja a jelenlegi három NATO Főparancsnokságot a belgiumi Casteauban, az amerikai Norfolkban és az ugyancsak amerikai Arlingtonban.

A NATO egyesített katonai szervezete adja a kereteket a tagországok védelmének biztosításához. A tagállamok együttműködése két alapelve épül. A résztvevő államok szuverenitásának kölcsönös elismerésére, valamint a közös politika kialakításának mechanizmusára. Az e két pilléren épülő biztonság oszthatatlan. A közös határozathozatal folyamata a konszenzuson alapul.

A közép-és kelet-európai rendszerváltozásokkal, tágabban fogalmazva a bipoláris nemzetközi rendszer szétesésével megszűntek a NATO létrehozását kiváltó okok, s a szervezetnek a legitimitás alapvető kérdésével kellett szembenéznie. Ez az önreflexió jól követhető az 1990. utáni csúcstalálkozók dokumentumaiban. Az 1989. májusában Brüsszelben tartott csúcstalálkozón kiadott nyilatkozat elismerően méltatta a Szovjetunióban és a kelet-közép európai országokban végbemenő társadalmi-politikai változásokat, s körvonalazta az Észak-atlanti Szövetség álláspontját az európai megosztottság felszámolására, valamint egy igazságosabb és békés európai rendszer kialakítására. Egyfelől megerősítette a NATO eltökéltségét egy hiteles katonai, elrettentő erő fenntartására, de emellett egyetértését fejezte ki Bush amerikai elnök felhívásával kapcsolatban, aki sürgette a hagyományos fegyverzetek csökkentéséről folyó bécsi tárgyalások felgyorsítását, továbbá a külföldön állomásozó szovjet és amerikai csapatok létszámának csökkentését.

A NATO 1990. júliusi londoni csúcstalálkozóján a szövetség is felgyorsította saját átalakulási folyamatát, tekintetbe véve az új biztonsági környezetet, a kelet-nyugati szembenállás gyorsuló elenyészését, s ugyanakkor azt a tényt is, hogy a keleti tömb szétesésével a békét és stabilitást fenyegető veszélyek nem szűntek meg. A NATO állam- és kormányfőinek 1991. novemberi római csúcstalálkozóján jelentős döntések születtek.

Az új stratégiai koncepció körvonalazza a biztonságának a párbeszéd, együttműködés és a fenntartandó kollektív védelmi képességen alapuló sokoldalú megközelítését. Kiindulópontja, hogy a nagyarányú katonai konfrontáció veszélyének elmúltával még fennmaradtak az instabilitásból fakadó biztonsági kockázatok, s a Szövetségnek fenn kell tartania alapvető funkcióit (transzatlanti kapcsolatok, európai stratégiai egyensúly). De a változások nyomán a korábbinál nagyobb szerepet kapnak a biztonság megőrzésében a politikai, gazdasági, társadalmi és környezeti megfontolások, s ily módon a Szövetségnek erősítenie kell a biztonság garantálásában a politikai elemeket.

Az új stratégiai koncepció értelmében egyfelől jelentős csökkentéseket hajtott végre a NATO országok fegyveres erőiben, ugyancsak csökkentették a parancsnokságok számát és a készenléti szinteket, másfelől pedig növelték mozgékonyágukat. Ez utóbbi keretében jelentek meg a soknemzetiségű erők, amelyek jelentősége folyamatosan növekszik. Jelentős mértékben csökkentették a nukleáris erőket. 1992. júliusában befejeződött a kis hatótávolságú, földi indítású atomfegyverek Európából való kivonása.

Az 1991. decemberi római NATO csúcstalálkozón kiadott nyilatkozatban (Declaration on Peace and Development) a szövetség meghívta kilenc közép- és Kelet-európai ország képviselőjét egy új, konzultatív fórum, az Észak-atlanti Együttműködési Tanács (NACC) munkájában való részvételre. A szándék alapvetően a politikai és a biztonsági kérdésekről folytatandó konzultáció és együttműködés intézményes alapjainak megteremtése volt, tekintve, hogy a régió országai egyre sürgetőbben vetették fel a szovjet csapatkivonások utáni biztonsági garanciák kérdését.

A fegyverzetkorlátozással kapcsolatos lépések szerves részét alkotják az új NATO stratégiának. Kiindulópont az a megfontolás, hogy a hatékony és ellenőrizhető fegyverkorlátozó és leszerelési megállapodások - amelyek tekintetbe veszik valamennyi érintett ország biztonsági igényeit - fokozzák a stabilitást és csökkentik a konfliktusok veszélyét. Az Észak-atlanti Tanács 1992. júniusi oslói ülésén a NATO külügyminiszterek

bejelentették, hogy a NATO „*eseti megfontolások alapján és saját eljárásainak megfelelően kész támogatni az EBEE hatáskörében végzett békefenntartó tevékenységet*”.

1992-93. folyamán mind keleten, mind nyugaton folytatódta a viták a NATO kibővítéséről. A közép-európai államok kitarítottak a teljes biztonsági garanciák megszerzésének igénye mellett, s ismételt megfogalmazták, hogy azt csak a tagság elnyerésével látják megoldhatónak, míg a Szövetség tagállamai - bár formailag egyöntetűen kifejezték készségüket a szervezet bővítésére - egyúttal hangsúlyozták, hogy az új tagok felvételét köztes megoldásoknak kell megelőzniük.

A NATO védelmi minisztereinek 1993. októberi travemündei tanácskozásán Les Aspin, amerikai védelmi miniszter terjesztette elő a Partnerség a Békéért javaslatot. Ezek után a NATO 1994. januári, brüsszeli csúcstalálkozóján jelentették be a Szövetség vezetői:

„Elhatároztuk, hogy beindítunk egy azonnali, gyakorlati programot, amely átformálja a NATO és az együttműködő államok közötti kapcsolatokat. Ezen új program túlmutatva a párbeszédre és együttműködésen, igazi partneri kapcsolatot teremt: a partnerséget a békéért”.

A felhívás kilátásba helyezte, hogy a partnerség keretében egyaránt mód nyílik a katonai és politikai kooperációra, ha a partnerország területi integritását, politikai függetlenségét, vagy biztonságát veszélyeztetve érzi. 1999. április 23-24-én az Észak-atlanti Tanács washingtoni értekezletén ismét új stratégiai koncepciót fogadtak el a tagországok, melynek főbb vonásai a következők:

A dokumentum bevezetőjében említés történik a NATO hidegháborús győzelméről, valamint az 1991-es stratégiai koncepció sikerességéről. A politikai és biztonsági kihívások felől felmerülő újabb kérdések azonban újabb válaszokat igényelnek.

Az elmúlt tíz évben a NATO komoly változásokon ment keresztül, alkalmazkodva a bipoláris világrend összeomlását követően felmerülő problémákhoz. Ismét elérkezett az idő, hogy a NATO számba vegye immáron a 21. században elé tornyosuló kihívásokat, melyeket 1999-ben az Észak-atlanti Tanács a következőkben vélt felfedezni: politikai elnyomás, etnikai konfliktusok, gazdasági hanyatlás egyes országokban, politikai rendszerek összeomlása, valamint a tömegpusztító fegyverek elterjedése.

A stratégiai koncepció kiemeli továbbá a közelmúltban beindult kedvező változások előmozdításának és a transzatlanti kapcsolatok szorosabbra fűzésének igényét. Továbbra is fontos a kollektív védelem ellátásához szükséges képességek fenntartása. A dokumentum kiemelt hangsúllyal kezeli a NATO válságkezelésének kérdéskörét, immáron az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájával, valamint az EBESZ-szel az addig elért legszorosabb együttműködésben.

A nukleáris fegyverek jelenléte elrettentő jellegük miatt továbbra is szükséges a biztonság érdekében. Meg kell említeni, hogy a dokumentum nem kezeli kiemelt problémaként a nemzetközi terrorizmust. A 2001. szeptember 11-én történtek után viszont ez a problémakör került az első helyre a Szövetség kihívásainak sorában.

2.2. AZ EURÓPAI UNIÓ BIZTONSÁGPOLITIKAI TEVÉKENYSÉGE

A közös külpolitikai fellépés kiépítése konkrétan először az 1969. decemberi hágai csúcstalálkozón merült fel, ahol kezdeményezték, hogy a tagállamok folytassanak különböző szintű külpolitikai egyeztetéseket, teremtsék meg a külpolitikai együttműködés alapjait. A csúcstalálkozót követő *Davignon-jelentés* alapján gyakorlatilag 1970-ben megindult az ún. **Európai Politikai Együttműködés** (European Political Cooperation - EPC), amely két évtizeden keresztül a Közösség külpolitikai egyeztetési mechanizmusa lett. A de facto létező együttműködést végül az Egységes Okmány 1986-ban intézményesítette is. Az EPC a nemzeti külpolitikák összehangolására irányult abból a célból, hogy adott kérdésekben a tagállamok egyeztetve véleményeiket, kormányközi alapon közös álláspontot alakítsanak ki, s lehetőleg együttesen is lépjenek fel.

Az EPC - bár több gyakorlati eredménnyel járt - nem tudta biztosítani, hogy a tagállamok mindig közös álláspontot képviseljenek és közösen is tudjanak fellépni. Főként a nagyobb tagországok voltak hajlamosak arra, hogy autonóm módon cselekedjenek. A közös külpolitika felállításával kapcsolatos vitában a fordulópontot végül a szovjetrendszer összeomlása, a közép- és kelet-európai fordulat és ennek részeként a német egység kérdése hozta meg.

Az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés új alapokra helyezte a tagállamok külpolitikáját, miután a politikai együttműködés szintjéről előrelépett a föderatív hangzású „közös külpolitika” felé, s a létrehozott Európai Unió második pillérévé (EU Szerződés V. cím) tette az ún. közös kül- és biztonságpolitikát (Common Foreign and Security Policy - CFSP). A közös kül- és biztonságpolitika a közösségi pillértől eltérő, tisztán kormányközi alapú együttműködésként jött létre.

A Maastrichtban 1992. február 7-én aláírt **Szerződés az Európai Unióról** (EUSZ) a közös kül- és biztonságpolitika fő céljaiként (EUSZ 11. cikk, korábbi J.1. cikk) az Unió közös értékeinek, érdekeinek és függetlenségének megőrzését, az Unió és tagállamai védelmének és biztonságának erősítését, a béke fenntartását, a nemzetközi biztonság megerősítését, a nemzetközi együttműködés ösztönzését, a demokrácia, a jogállamiság, az emberi és az alapvető szabadságjogok fejlesztését határozta meg.

A Maastrichti Szerződés két jogforrást vezetett be a közös kül- és biztonságpolitika gyakorlati működtetéséhez, a **közös állásfoglalást** [common position] és a **közös akcót** [joint action]. A CFSP harmadik kötelező jogforrását, a közös stratégiákat majd az Amszterdami Szerződés vezeti be. A Maastrichti Szerződés előrelépett a védelempolitika területén is, miután a védelmi-biztonsági szervezetként működő Nyugat-Európai Uniót az Unió fejlődésének integráns részeként határozta meg, rámutatva a két szervezet közelítésének szükségességére.

A Szerződés szerint a közös kül- és biztonságpolitika magában foglal minden, az Unió biztonságával kapcsolatos kérdést, beleértve a közös védelmi politika lehetséges kialakítását, ami idővel elvezethet a közös védelemhez. Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy míg korábban az EK azt az álláspontot képviselte, hogy a katonai együttműködésért kizárólag a NYEU, a politikai, gazdasági témákért pedig az EK felelős, a Maastrichti Szerződés a NYEU-t már az Unió fejlődése integráns részének nevezte, és azt kívánta, hogy a NYEU esetenként hajtsa végre az EU azon döntéseit, amelyek védelmi jellegű feladatokkal járnak.

A NYEU újjáélesztése óta a legfontosabb kérdés mindvégig szerepének megtalálása és feladatainak meghatározása a NATO és az Európai Unió mellett, illetve között. Az EK 1991. decemberi maastrichti csúcsán a Nyugat-európai Unió tagállamai kiadtak egy nyilatkozatot a velük és az Európai Unióval, illetve a NATO-val folytatandó kapcsolatairól, amely kijelentette, hogy a NYEU-t egyrészt az EU védelmi komponensévé, másrészt a NATO európai pillérévé kell fejleszteni.

A NYEU működésének irányát a kilencvenes években leginkább az ún. **Petersbergi Nyilatkozat** határozta meg, amelyet a szervezet konkrét szerepének definiálása céljából 1992. június 19-én adott ki a NYEU Tanácsa. A Nyilatkozat lefektette, milyen esetekben lehet szükség a NYEU szerepvállalására. Az azóta összefoglalóan „petersbergi-típusú küldetéseknek” vagy „petersbergi feladatoknak” nevezett célok a következők:

- humanitárius és mentési feladatok,
- békefenntartás,
- harcoló alakulatok bevetése válság kezelés céljából, beleértve a béketeremtést is.

A Maastrichtban felállított CFSP sikereként kell megemlíteni, hogy az EPC-hez képest számos előrelépést hozott. Mindenekelőtt a korábban hiányzó keretek megteremtését lehet legnagyobb eredményének tekinteni. Jogi kötelezettséget rótt a tagállamokra a kül- és biztonságpolitika területén és meghatározta a közös külpolitika eszközeit. Összességében megteremtette a jogi feltételeit annak, hogy az EU valóban egységesen léphessen fel a nemzetközi politikában, s ennek konkrét eredményei jelentkeztek is bizonyos kérdésekben. Ugyanakkor a CFSP első éveinek működése alapján aligha lehet elmondani, hogy létrejött volna valódi közös külpolitika. A CFSP problémamentes működését mindenek előtt intézményi hiányosságai akadályozták. A folyamatos konszenzusra törekvés nehézkessé, sokszor lehetetlenné tette a közös álláspont elfogadását.

A CFSP intézményrendszere:

➤ **Európai Tanács (EiT)**

Az állam- és kormányfők által alkotott, alapesetben félévente ülésező EiT az Unió legfelső döntéshozó fóruma. Az EiT ülésein rögzítik a CFSP elveit és fő irányait. Az EiT fogadja el a közös stratégiákat, s központi szerepet játszik a közös akciók meghatározásában.

➤ **Általános Ügyek Tanácsa (ÁÜT)**

Az EU tagállamok külügyminisztereinek testülete, a CFSP együttműködés és az operatív döntéshozatal elsődleges fóruma. Havi rendszerességgel ülésezik, s feladata, hogy az EiT elvi döntéseinek megfelelően kidolgozza a CFSP végrehajtásának fő irányait és módozatait, biztosítsa az Unió kül- és biztonságpolitikai tevékenységének egységét és hatékonyságát, és konkrét döntéseket hozzon az uniós álláspontok érvényesítése céljából.

➤ **Coreper (Állandó Képviselők Tanácsa), Politikai és Biztonsági Bizottság, Munkacsoportok**

Az Általános Ügyek Tanácsa üléseit technikai értelemben a tagállamok brüsszeli állandó képviselőinek tanácsa, a Coreper készíti elő. A tagállami külügyminisztériumok politikai igazgatóinak testülete, a Politikai Bizottság az ÁÜT ülések politikai állásfoglalásainak előkészítéséért felelős, s ezen túlmenően nemzetközi kérdésekben helyzetértékeléseket, javaslatokat készít az Általános Ügyek Tanácsa számára. A COREPER és a Politikai Bizottság munkáját földrajzi és tematikus elvek szerint szerveződő munkacsoportok segítik. A Nizzai Szerződés a CFSP védelmi dimenziójának megerősödése következtében kibővítette a Politikai Bizottság hatáskörét, elnevezését Politikai és Biztonsági Bizottságra változtatta. Bár a Nizzai Szerződést még

nem ratifikálták, ezt a módosítást függetlenítették a ratifikációtól, így az új testület 2001. januárja óta működik.¹³⁹

➤ **Európai Bizottság (EB)**

Bár a CFSP alapvetően kormányközi jellegű politika, a Bizottságra ennek ellenére a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtását illetően is fontos szerep hárul. A Tanáccsal együttműködésben a Bizottság felelős a CFSP és a közösségi politikák közötti összhang megteremtéséért. A Bizottság a közös kül- és biztonságpolitika terén is rendelkezik kezdeményezési joggal, részese a CFSP végrehajtásának, valamint az Unió nemzetközi képviselőjének. A külügyek felügyeletét a Bizottságon belül önálló biztos végzi.

➤ **Európai Parlament (EP)**

A CFSP alapvetően kormányközi jellegénél fogva az Európai Parlamentnek a kül- és biztonságpolitika vonatkozásában jobbra csak informális jelentősége van. Fontos szerepet tölt be ugyanakkor a CFSP-nek a szélesebb közvélemény felé történő kommunikációjában, mivel az EP plenáris ülésein csakúgy, mint a Külügyi és Védelmi Bizottság ülésein számos külpolitikai témát tárgyalnak meg. A CFSP tevékenységéről az Európai Parlament rendszeres tájékoztatást kap az Elnökségtől és a Bizottságtól. Az EP az Általános Ügyek Tanácsához is intézhet kül- és biztonságpolitikai témájú kérdéseket. A legnagyobb jelentősége az Európai Parlament azon jogosítványának van, amelynek megfelelően blokkolhatja az egyes CFSP akciók közösségi költségvetésből való finanszírozását. Ezzel közvetve képes hatást gyakorolni a közös kül- és biztonságpolitika alakítására.

Az **Amszterdami Szerződés (1997)** a hatékonyabb közös külpolitikai megjelenés megteremtése érdekében hozzányúlt a CFSP döntéshozatali és jogforrási rendjéhez és módosította az egyes intézmények szerepét is. Az Európai Tanácsban az Amszterdami Szerződés is fenntartotta a konszenzussal elfogadott döntések elvét. Az Európai Tanács feladata ugyanakkor Amszterdam óta elsősorban - az új jogforrásként bevezetett - alapelveket, iránymutatásokat lefektető **ún. közös stratégiák** [common strategies] elfogadása lett.

A közös stratégiák egy adott országra, régióra, külpolitikai területre, témakörre vonatkozó, követendő politikai irányvonalakat határozzák meg. A közös stratégiák megvalósítását célzó, valamint külpolitikai fejlemények következtében megszülető - a korábbiakban is alkalmazott - közös állásfoglalásokról és közös akciókról. Amszterdam értelmében a Tanács (Általános Ügyek Tanácsa) dönt. A Tanács szintjén ez utóbbiak elfogadásához elvileg már a minősített többség is elég. Alapvetően korlátozza azonban ennek jelentőségét, hogy ha egy adott kérdésben egy tagállam nemzeti érdekeire hivatkozik, akkor kérheti, hogy ez esetben a problémát mégis az Európai Tanács rendezze.

A közös külpolitikai cselekvés eredményességét növelheti ugyanakkor az új Szerződés által bevezetett konstruktív tartózkodás intézménye. Ez lehetővé teszi, hogyha egy tagállam valamilyen okból nem akar részt venni egy közös akcióban, de nem akarja azt megakadályozni sem, akkor tartózkodásával nem gátolja meg a többiek számára a közös cselekvést, miközben neki sem kell ahhoz csatlakoznia.

A közös európai külpolitikai hang és arculat egységesebb és markánsabb megjelenítése érdekében az Amszterdami Szerződés bevezette a magas rangú kül-és biztonságpolitikai képviselői (High Representative for CFSP) - de általában csak „Mr. CFSP”-ként emlegetett - posztot. Mr. CFSP a tagállamok közös külpolitikai képviselője, aki az Unió álláspontját egységesen tudja képviselni, megtestesíteni a külvilág felé. Az első külpolitikai képviselő (Mr. CFSP) 1999. október 18-án kezdte meg működését **Javier Solana**, volt NATO-főtitkár személyében.

A CFSP működési kiadásait illetően, a tagállamok hozzájárulásait a bruttó nemzeti termék alapján, arányosan fedezik. A Maastrichti Szerződésben előírányzott közös védelempolitika megteremtése Amszterdam után továbbra is megoldatlan maradt. Bár mindenekelőtt a franciák kezdeményezésére az egységes európai katonai, védelmi potenciál létrehozása régóta napirenden volt. A NYEU a kilencvenes évek során végig egyfajta egyensúlyozó szerepet töltött be az EU és a NATO között. A NATO-ban, az EU-ban és a NYEU-ban már igencsak régóta napirenden lévő fogalom az ún. „európai biztonsági és védelmi identitás” [angolul: European Security and Defence Identity - ESDI] tartalommal való megtöltésének lehetőségét kínálta a CFSP kérdésében felmerülő új brit álláspont.

Az ESDI a NATO-n, a NYEU-n és az EU-n belül egyaránt használatos fogalom, amely az európai államok lényegében az NATO-tól elválasztható, de annak eszközeit akár felhasználható közös biztonsági és védelmi fellépése kialakításának, megszervezésének koncepciójára vonatkozik. Az ESDI pontos tartalmi jelentése ugyanakkor nem egyértelmű, az egyes államok és szervezetek mást és mást értenek alatta.

Az új megközelítés arra épült, hogy a CFSP már nem lehet eredményes megfelelő súlyú katonai erő nélkül. A brit elképzelések ezért az Unió negyedik pilléréként szándékoztak önálló európai védelmi politikát kialakítani, és szorgalmazták a hadiipar átalakítását is. Ugyanakkor az indítvány határozottan állást foglalt amellett, hogy a

¹³⁹ Az Európai Tanács 2000. December 7-11. között Nizzában tartott ülése lezárta a francia elnökséget és a Kormányközi Konferenciát.

védelempolitikával kapcsolatos döntéseket továbbra is a kormányoknak kell meghozniuk, el kell kerülni a NATO struktúrájának és tevékenységének megkettőzését.

A brit-francia álláspont tisztázására végül 1998. december 3-4-én került sor Saint Maloban. A megbeszélésen sikerült eloszlatni a nézetkülönbségeket. A kiadott nyilatkozat hangsúlyozta, hogy az Uniónak gazdasági súlyához méltó nemzetközi befolyással kell rendelkeznie, és ezért minél hamarabb meg kell valósítani az Amszterdami Szerződésnek a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezéseit, és létre kell hozni az EU hiteles katonai erőre támaszkodó önálló hadműveleti kapacitásait. Az EU lépne fel minden olyan területen, ahol az Egyesült Államok nem kívánna beavatkozni, és az európai akciókat a NATO-n belüli képességek megkettőzése nélkül hajtánák végre. A Saint Maloban elkezdett folyamat dinamikusan fejlődött. A brit elképzelésekkel ellentétben ugyanakkor a tagállamok úgy gondolták, hogy nem önálló pilléreként, hanem a második pillér részeként építik be a NYEU-t.

A brit kezdeményezést követően az európai védelmi politikáról folyó vitával párhuzamosan, a **kölni csúcs (1999. június 3-4.)** közvetlen előzményeként fontos befolyásoló hatása volt az 1998-99-es koszovói válságnak és háborúnak, amelynek eseményei még jobban megerősítették azt a nézetet, hogy az EU-nak hangsúlyosabban kell fellépnie, határozottabb közös álláspontot kell képviselnie az európai biztonságpolitikában.

Egyre világosabbá vált, hogy a válságok kezeléséhez szükséges képesség képezi a világpolitikai tekintély alapját. A kölni csúcson a tagállamok határoztak arról, hogy a NYEU-t, mint szervezetet - amely megfogalmazásuk szerint betöltötte történelmi küldetését - megszüntetik és legkésőbb 2000. végéig meghozzák az ehhez szükséges döntéseket, mindenekelett a NYEU azon feladatainak az EU-ba való integrálásáról, amelyek képessé teszik az Uniót az EU Szerződésben is szereplő (EUSZ 17. cikk), a NYEU válságkezelési, ún. petersbergi feladatainak ellátására. A Kölni Nyilatkozat így az EU-t a biztonságpolitika területén mindenekelett konfliktus-megelőző, válságkezelői feladatokkal ruházza fel és továbbra sem teremti meg a közös védelempolitikát.

Összességében Köln legfontosabb érdeme az volt, hogy lefektette azokat a kereteket, melyek meghatározták az immár európai biztonság- és védelempolitikának (European Security and Defence Policy - ESDP) nevezett együttműködést. A konkrét kidolgozást ugyanakkor Köln az elkövetkező időszakokra hagyta és nyitva hagyott olyan alapvető kérdéseket, mint a katonai potenciál megteremtésének formái, a NATO-EU kapcsolatok, illetve az EU-n kívüli államok bevonása. A tagállamok az **1999. december 10-11-i helsinki csúcson** próbálták meg konkrét feladatok formájában meghatározni a Kölni Nyilatkozat elképzeléseit. A helsinki csúcs alapján az önálló európai katonai képesség kiépítését célzó döntése értelmében a tagállamoknak 2003-ra képesnek kell lenniük egy, a szükséges parancsnoki, irányítási, logisztikai, hírszerzési kapacitásokkal rendelkező, 50-60.000 fős, a petersbergi feladatok teljes skáláját kezelni tudó, ún. gyorsreagálású katonai erő felállítására, amely 60 napon belül telepíthető, és legalább egy éven keresztül fenntartható. Ez az ESDP felállításának ún. fő célkitűzése.

Helsinki rendelkezett arról is, hogy új politikai és katonai struktúrákat kell kiépíteni a Tanácson belül az új feladatok ellátására. A helsinki csúcson emellett az EU reagálni igyekezett az amerikai aggodalmakra, amely a NATO esetleges félreállításának lehetőségét látta a kölni döntésekben. A Köln után kifejtett amerikai álláspont szerint ugyanis az EU nem sajátíthatja ki a petersbergi típusú feladatokat, és csak akkor kellene önálló lépéseket tennie e területen, ha a NATO nem kíván fellépni.

Helsinkiben végül is olyan formula került elfogadásra, amely lényegében elismeri a NATO elsődleges illetékességét a válságkezelés területén is és kimondja, hogy az EU akkor folyamodik önálló akciókhoz, ha a NATO nem kíván beavatkozni. 2000. második felében tovább folyt az ESDP működési feltételrendszerének, az EU katonai képességeinek kialakítása. 2000. november 20-án Brüsszelben a tagállamok a fő célkitűzés felállítására vonatkozó, ún. képesség-felajánlási konferenciát tartottak, ahol az egyes tagállamok - kötelezettséget vállalva - meghatározták azon katonai alakulataikat, eszközeiket, amelyekkel a gyorsreagálású európai haderőhöz hozzájárulnak. A tagállamok önkéntes felajánlásai több mint 100 000 katona, 400 harcoló repülőgép és 100 hadihajó számbavételét eredményezte, amely lehetővé teheti, hogy a „fő célkitűzés” működőképessé váljon, amennyiben az ehhez szükséges egyéb struktúrák (irányítási, logisztikai, stb.) is kiépülnek.

Mivel az EU el akarta kerülni azt a látszatot, hogy az ESDP a csekély potenciállal bíró NYEU közvetlen utódja legyen, és hangsúlyozni akarta annak új alapokon való létrehozását, ezért végül 2000. novemberében Marseille-ben a tagállamok olyan döntést hoztak a NYEU-val kapcsolatban, amely nem a NYEU egyenes beemelését, hanem tevékenységének felszámolását, és párhuzamosan az EU-ban a korábbi NYEU-funkciók magasabb szintű kiépítését fektette le. Lényegében ezt a szándékot tükrözte már az is, hogy Köln-t követően az EU-ban elkezdtek kiépülni azok a képességek, intézmények, amelyek megvoltak a NYEU-ban is.

A tagállamok Marseille-ben úgy határoztak, hogy 2001. július 1-jével a NYEU érdemi működése megszűnik, ugyanakkor magát a szervezetet névlegesen nem számolják fel, mivel a módosított Brüsszeli Szerződés - mindenekelett a kollektív védelemről rendelkező V. cikke miatt - érvényben marad, ami azonban nem igényel mindennapi működést. A Nizzai Szerződésbe több, a CFSP-t és az ESDP-t érintő változtatás került. A Nizzai Szerződés értelmében a NYEU érdemi működésének megszüntetése következtében az EU Szerződés szövegéből

kikerülnek a NYEU integráns szerepére vonatkozó részek. A Nizzai Szerződés újításként vezeti be a „megerősített együttműködés” lehetőségét, de azt nem teszi általánosan alkalmazhatóvá.

Összességében a közös kül- és biztonságpolitika terén az utóbbi időszakban lezajlott fejleményekről megállapítható, hogy a kölni csúcson megindított folyamat - amelyet mindenekelőtt a helsinki csúcstól öntött konkrét formába, és amelyet bizonyos mértékig a Nizzai Szerződés is erősített - lefektetett egy új alapokon nyugvó európai biztonsági és védelmi politikai keretet, amely elsősorban válságkezelési feladatok megoldására és nem a közös védelem biztosítására hivatott.

2.3. AZ ÁTALAKULÓ EURÓPAI BIZTONSÁGI RENDSZER

A múlt és a jelen között az egyik alapvető különbség természetesen az, hogy a mai európai biztonsági problémák többé nem írhatók le a két egymással szemben álló szuperhatalom és a köréjük szerveződő – vagy általuk fenyegetett – kisebb államok viszonyával. Ugyanakkor bőven maradtak megoldatlan konfliktusok kontinensünkön. A különböző szervezetek közötti együttműködés hiányosságai és a problémák megoldásáról vallott eltérő nézetek továbbra is megnehezítik a hatékony válságkezelést. A történelem viszont már többször bebizonyította, hogy csak az együttműködésre kész megközelítés vezethet eredményre a biztonsági kihívások kezelésében.

Nemzetközi szervezetek egész sora foglalkozik a biztonságpolitika kérdéseivel Európában és másutt. Az intézményes keretek tehát adottak. Csakhogy ez nem elég. Azt is meg kell tanulnunk, hogyan érjük el, hogy a konkrét problémákra a megfelelő válaszok szülessenek és ezeket a kívánatos intézményes keretekben – vagy több szervezet együttes tevékenységével – végre is lehessen hajtani. Ez hosszú és áldozatos, esetleg kudarcokkal terhes tanulási folyamatot jelent, ezt az utat azonban a nemzetközi közösségnek végig kell járnia. Hajlamosak vagyunk arra, hogy statikus építménynek tekintsük az egymást kölcsönösen erősítő intézményekből felépülő biztonsági architektúrát, azaz zárt rendszernek, amelynek elemeihez nem nyúlhatunk anélkül, hogy ne sértenénk meg a résztvevők valamelyikének szuverenitását vagy érdekeit. Ez azonban merőben téves felfogás. A hatékonyságot egyaránt javítani kell e szervezeteken belül és az architektúra elemei között, egyidejűleg az integrációs folyamatot is elmélyítve. Csak így biztosítható, hogy a különböző intézmények egymás tevékenységét ne nehezítsék, hanem kiegészítsék, hogy a megfelelő reagálást, a gyors döntéshozatalt és végrehajtást ne gátolják, hanem segítsék.

A 450 milliós, 25 államot magába foglaló, széles eszköztárral rendelkező és a világ bruttó nemzeti termékének egynegyedét előállító EU szükségszerűen a világpolitika globális szereplője. Ezt erősíti az európai érdekek növekvő azonossága és az Unión belüli nagyobb szolidaritás, mely Európát a külkapcsolatok terén hitelessé és hatékonyvá teheti. Európának készen kell állnia, hogy osztozzon a globális biztonság megteremtésének felelősségében.

Az új biztonsági környezetet jellemző **főbb fenyegetések** kapcsán megállapítható, hogy bár egy tagállam elleni agresszió nem valószínű, az Európára leselkedő fenyegetések sokkal kevésbé láthatóak és kiszámíthatóak:

- A **nemzetközi terrorizmus** stratégiai jellegű fenyegetést jelent, Európa pedig egyaránt célpontja és bázisa a terroristáknak. A legutóbbi terrorhullám az agresszív vallási fundamentalizmushoz kötődik.
- A **tömegpusztító fegyverek proliferációja** jelenti a legjelentősebb fenyegetést az államok közötti békére és biztonságra nézve. A hatékony exportellenőrzési mechanizmusok ellenére megnőtt a veszélye egy ilyen fegyverkezési versenynek, különösen a Közel-Keleten. A rakéatechnológia elterjedése tovább növeli az instabilitás veszélyét. A legriasztóbb forgatókönyvet az jelenti, ha tömegpusztító fegyverek jutnak terrorista csoportok birtokába.
- A **regionális konfliktusok** (elsősorban a Közel-Kelet, a Nagy Tavak vidéke, Koreai-félsziget) Európa biztonságát közvetlenül veszélyeztetik. Az erőszakos és a befagyott konfliktusok, melyek határaink mentén is előfordulnak, fenyegetik a regionális stabilitást, a kisebbségeket, az alapvető szabadságjogokat és emberi jogokat.
- A **működésképtelen államok** és a szervezett bűnözés közvetlen kapcsolatban áll, ezt mutatja Afganisztán, Libéria vagy Szomália példája. A rossz kormányzás az államokat belülről bomlasztja.
- Európa a **szervezett bűnözés** elsősorú célpontja. Ennek a belső veszélyforrásnak van egy fontos külső tényezője. A határokon átnyúló kábítószer-, fegyver- és embercsempészet a bünszövetkezetek fő tevékenységi körébe tartozik, melynek számai a terrorizmushoz is elvezethetnek.

Amellett, hogy fontos kiemelni a globális gondolkodás és a lokális cselekvés szükségességét, **három stratégiai célkitűzést** javasolható az EU számára:

- A **fenyegetések elleni harc**: ezek közös jellemzője, hogy bár gyakran távoliak, mégis közvetlen veszélyt jelentenek. Az EU a szeptember 11-i események után bevezette az európai elfogatóparancsot, lépéseket tett a terrorizmus finanszírozása ellen és kölcsönös jogi segítségnyújtásról szóló egyezményt kötött

Washingtonnal. Az Unió régóta küzd a tömegpusztító fegyverek proliferációja ellen, valamint számos válságövezetben (Afganisztán, Balkán és a Kongói DK) avatkozott be a béke és biztonság megteremtése érdekében. Az észak-koreai nukleáris tevékenységek, a dél-ázsiai nukleáris veszélyek, valamint a közkeleti proliferáció veszélyeket rejt Európára nézve. Az EU hagyományos önvédelmi koncepciója az inváziós veszélyen alapult. A jelenlegi veszélyforrások dinamikusak, a válságok kitörése előtt készen kell állni a cselekvésre. A konfliktusok és a fenyegetettség megelőzése nem kezdődhet el elég korán. A főbb veszélyek csak egy része katonai természetű, ezért nem is lehet azokat pusztán katonai eszközökkel megoldani, mindegyik más-más megközelítést kíván. A fentiekhez hasonló, összetett konfliktusok rendezéséhez páratlan eszköztárral rendelkezik az Európai Unió.

- **Hozzájárulás a stabilitáshoz és a jó kormányzáshoz a közvetlen szomszédságban:** Európa újraegyesítése és az új tagállamok csatlakozása növeli a biztonságot, de közelebb viszi Európát a problematikus területekhez. A feladat, hogy létrehozzuk a jól kormányzott országok gyűrűjét az EU keleti szomszédságában és a mediterrán térség felé. Az EU szerepvállalásának fontossága a Balkánon mutatkozik meg leginkább. Az Egyesült Államokkal, Oroszországgal és a NATO-val folytatott erőfeszítéseink eredményeképpen nem fenyegeti a térséget újabb válság. Az uniós külpolitika hitele az itteni eredmények konszolidálásán múlik. Nem áll érdekünkben, hogy új választóvonalak keletkezzenek Európában. Ki kell terjeszteni a politikai és gazdasági együttműködés előnyeit a keleti szomszédok felé, élénkebb érdeklődést kell mutatni a Dél-Kaukázus és az arab világ problémái megoldására. Az arab-izraeli konfliktus megoldása Európa számára stratégia prioritás. Az EU változatlan érdeke a mediterrán partnerekkel való együttműködés folytatása a Barcelonai Folyamat keretében.
- **Hatékony multilateralizmuson alapuló nemzetközi rend kiépítése:** a globális világban Európa biztonsága és prosperitása egy hatékony multilaterális rendszertől függ. A cél a jog alapján nyugvó nemzetközi rend fejlesztése. A nemzetközi kapcsolatok alapvető keretét az ENSZ Alapokmánya szolgál. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa felelős elsődlegesen a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért, az ENSZ megerősítése európai prioritás. Az Unió érdeke, hogy a békét és biztonságot fenyegető veszélyekkel szemben a nemzetközi szervezetek, rezsimok szerződéses hatékonyan működjenek és a szabályok be nem tartása esetén az EU álljon készen a cselekvésre. A nemzetközi rendszer egyik kulcsfontosságú eleme a nemzetközi közösség egészét erősítő transzatlanti kapcsolat-rendszer. A regionális szervezetek szintén erősítik a globális kormányzást. A nemzetközi rendszer biztonságát a legjobban a jól kormányzott demokráciák óvhatják meg. A jó kormányzás, a szociális és politikai reformok elterjedése, a korrupció felszámolása, továbbá a jogállamiság és az emberi jogok védelme a nemzetközi rendszer erősítésének leghatékonyabb eszközei. A kereskedelmi és fejlesztési politika szintén hatékony eszköz lehet a reformok előmozdítására.

A politikai következtések levonása kapcsán kiemelhető, hogy elmozdulás történt egy koherensebb külpolitika kialakítása és hatékonyabb válságkezelési mechanizmusok kialakítása felé. Amennyiben az EU meg akar felelni potenciáljának, akkor legyen:

- **aktívabb:** hajtsa végre minden stratégiai célkitűzését, legyen képes egyszerre több művelet végrehatására. Ki kell fejleszteni egy olyan stratégiai kultúrát, amely erősíti a korai, gyors és szükség esetén robusztus beavatkozást. Képesnek kell lennünk a cselekvésre, mielőtt a helyzet romlik, vagy humanitárius szükséghelyzet alakul ki. A „preventive engagement” révén lehet elkerülni a komolyabb problémákat. Egy nagyobb felelősséggel rendelkező EU nagyobb politikai súllyal fog bírni.
- **„képesebb”:** több erőforrást szükséges védelemre fordítani, el kell kerülni a duplikációkat, a polgári erőforrások jelentősebb kapacitására van szükség válsághelyzetekben, illetve az azokat követő helyzetek kezelésére, jobban ki kell használni a diplomáciai erőforrásokban rejlő lehetőségeket. Javítani kell a hírszerzés információk megosztását, a petersbergi feladatok mellett szó lehet leszerelési műveletekben való szerepvállalásról, harmadik országok segítségéről a terrorizmus elleni harcban vagy a biztonság szektor reformjában. Az EU és a NATO között létrejött Berlin Plusz megállapodás növeli az Unió operatív képességét és a két szervezet közötti, válságkezelési műveletekhez kapcsolódó stratégiai partnerség keretét szolgál.
- **koherensebb:** a CFSP/ESDP lényege, hogy az EU erősebb, ha együtt cselekszünk. Az előttünk álló kihívás így fogalmazható meg: tegyük össze az eszközeinket és képességeinket, a segélyprogramokat, katonai és polgári erőforrásainkat, diplomáciai erőfeszítéseinket, fejlesztési, kereskedelmi és környezetvédelmi

politikáinkat. A terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni harcban a külkapcsolatok és bel- és igazságügy közötti jobb koordináció kulcsfontosságú lehet.

Fenti célkitűzések megvalósításában a nemzetközi együttműködés alapvető fontosságú. Ebben a transzatlanti kapcsolat semmivel sem helyettesíthető. Az EU és az USA együtt a jó melletti hatalmas erő lehet a világban. Emellett, stratégiai partnerség kialakítására van szükség Oroszországgal, Japánnal, Kínával, Kanadával és Indiával. Az EU rendelkezik azzal a potenciállal, hogy jelentős hozzájárulást tegyen a fenyegetések kezeléséhez és a lehetőségek megragadásához. Egy aktív és képességekkel rendelkező EU hozzájárulhat egy hatékony multilaterális rendszerhez, amely egy igazságosabb, biztonságosabb és egységesebb világhoz vezet.

A most formálódó új európai biztonsági architektúrában fokozatosan a konfliktus-megelőzés veszi át a kulcsszerepet. Ez vált például a kontinensünk legtöbb országát tömörítő szervezet, az EBESZ legfontosabb feladatává is. Az Európai Unió a közös kül- és biztonságpolitika megteremtése révén jelentős szerepet játszhat majd a konfliktusok megelőzésében és a biztonság építésében. A jelenlegi geopolitikai helyzetben azonban az új biztonsági rendszer sarkköve kétségtelenül a NATO, amely amellel, hogy szilárd érték- és érdekközösséget alkot, vitathatatlanul az egyetlen hiteles katonai erőt képviselő szervezet. A szövetség - miként azt már több ízben kinyilvánította - alapvető céljának tekinti, hogy az euro-atlanti közösséget jellemző biztonságot és stabilitást a kontinens egészére kisugározza.

A jelen és a jövő biztonsági kihívásaira válaszolni képes európai rendszer a fentiekben elemzett pilléreken nyugszik: a NATO-n, az EU-n és a NYEU-n, az Európai Biztonsági és Együttműködés Szervezeten, s nem utolsósorban az Európa Tanácson, amely civilizációnk általánosan elfogadott értékeit képviseli, különös tekintettel az emberi és a kisebbségi jogok védelmére. A NATO és az EU feladata most az, hogy a stabilitás zónáját tagországai területén túlra is kiterjessze. Ezt több módon tehetik meg. Egyrészt tagságuk bővítésével, a felvételhez szükséges feltételeket teljesítő államok integrálásával, másrészt pedig azzal, hogy érdemi párbeszédet folytatnak és mind szélesebb együttműködést alakítanak ki a kontinens azon országaival, amelyek hajlandóak és készek erre a dialógusra. Tudjuk, hogy mindkét szervezet már határozott lépéseket tett ebbe az irányba, de még hosszú utat kell megtenni.

A volt Jugoszlávia területén, s legutóbb Koszovóban lezajlott tragikus események drámai módon adták tudunkra, hogy a biztonság jóval többet jelent annak katonai értelmezésénél, s hogy Európa biztonsága oszthatatlan. A válsághelyzetek arra is figyelmeztettek, hogy egy szervezet - legyen bármilyen hatékony - önmagában képtelen megoldani egy térség, s még kevésbé az egész kontinens gazdasági, környezetvédelmi vagy biztonsági problémáit. Valódi stabilitást hosszú távon csak az egymást kölcsönösen erősítő intézmények hatékony rendszere teremthet, amelyben valamennyi ország megtalálja a maga helyét és érdekérvényesítési lehetőségeit. Ez egyben azt is jelenti, hogy e rendszerben valamennyi intézménynek is meg kell találnia sajátos szerepét, játéktérét. A délszláv válság másik fontos tanulsága pedig az, hogy az érintett országokban meggyökerező tényleges demokrácia és működő demokratikus intézmények nélkül nem teremthető tartós béke a térségben. Ez a felismerés hosszabb távon is komoly feladatokat ró a nemzetközi közösségre.

A NATO bővítése nemcsak a jelenlegi és az előrelátható biztonsági kockázatok kezelésének hatékony eszköze, hanem segítséget adhat a jövőben felmerülő veszélyek elhárításához is. Megfogalmazódhat az a felvetés, hogy a bővítés miatt az Egyesült Államok katonáinak egy esetleges fegyveres konfliktusban közép-európai városokért kellene áldozniuk az életüket. Csakhogy éppen a bővítés garantálja, hogy egyetlen NATO-tagország katonáit se fenyegetsen ilyen veszély.

A NATO eddigi története sikertörténet: a szervezet fennállása, hatékony működése az elmúlt fél évszázad során meggátolta, hogy bármikor is szükség legyen fegyveres fellépésre a Washingtoni Szerződés 5. cikkelye szerinti kollektív védelem megvalósításához.

Éppen az elmúlt évtized bizonyította, hogy a NATO kész és képes az állandó átalakulásra. Talán többet változott, mint bármelyik más nemzetközi szervezet. Most itt az ideje, hogy a jövő évszázad új biztonsági kihívásaira figyeljen. Ezek a kockázati tényezők már nagyrészt láthatóvá váltak, ugyanakkor némelyiket az teszi különösen félelmetessé, hogy úgy viselkedik, mint a jéghegyek: csak a csúcsuk látszik, legnagyobb részük rejtve marad. Közös bennük, hogy az euro-atlanti térség egészét fenyegetik, ezért az ellenük való védekezésnek is közösnek kell lennie.

Jól érzékelhető már ma is, hogy az európai biztonságra leselkedő veszélyek egyre inkább átívelnek az országhatárokon. Instabilitás a perifériákon, a tömegpusztító fegyverek proliferációja, a nemzetközi bűnözés és a terrorizmus, a természeti környezet pusztulása valamennyiünk számára kihívást jelent. Ezért a NATO-nak alkalmazkodnia kell az új kihívásokhoz. Ennek sürgető parancsát a szövetség időben fel is ismerte. A szervezet belső reformja már évek óta zajlik, és az új parancsnoki struktúra kialakítása, a Többszemélyesű Összhaderőnemi Alkalmi Harci Kötelékek létrehozása, az Európai Biztonsági és Védelmi Identitás, valamint az új Stratégiai Koncepció kidolgozása egyaránt fontos állomásai ennek az alkalmazkodásnak.

A NATO eddigi fennállása során bebizonyította, hogy az egyedüli szervezet, amely az egész földréz biztonságát és stabilitását képes garantálni. S e képesség fenntartása az Egyesült Államoknak éppúgy elemi érdeke, mint az európai nemzeteknek. A délszláv térségben történt tragikus események azt is világosan megmutatták, hogy az európai szövetségesek csak az Egyesült Államok aktív szerepvállalása révén tudnak megbirkózni a válsághelyzettel.

Bizonyos, hogy a következő évszázadban a kollektív védelem marad a szövetség alapfunkciója, és ez nem is lehet másként. A transzatlanti kapcsolat, Kanadának és az Egyesült Államoknak az európai biztonság iránti elkötelezettsége semmit nem veszít a jelentőségéből. Az sem változik, hogy a szövetségesek egysége, szolidaritása teszi a NATO-t igazán hatékonná.

S a Washingtoni Szerződés 5. cikkében foglalt kollektív védelem, a közös katonai tervezés a jövőben is a szervezet összetartó ereje marad, egyszersmind biztosíték arra, hogy a tagállamok védelmi politikája soha ne válhasson szűk nemzeti érdekek foglyává.

A NATO nem engedheti meg magának, hogy kevesebb figyelmet fordítson a közös biztonságot fenyegető kihívásokra. Arra van szükség, hogy lehetőség szerint jó előre feltárjuk ezeket a kockázati tényezőket. A szövetség csak akkor tudja a következő évszázadban is eredményesen betölteni feladatát, ha a jövőbe is tekint, s nem csupán a már megtörtént eseményekre reagál, vagy a biztonsági környezetünk gyors változásai során felmerülő kihívásokra válaszol.



FELHASZNÁLT IRODALOM

A Washingtoni Szerződés (1949. április 4.) NATO kézikönyv

Frank N. Trager és Frank L. Simonie: Bevezetés a nemzetbiztonság tanulmányozásába

Dr. Deák Péter: A NATO jövőképe, architekturális szerepe és a transzatlanti kapcsolatok. Írásos anyag az Atlantizmus és a magyar külpolitika című konferencián. Budapest, 2003. december 11.

Lőrincz Csaba: A magyar külpolitika kihívásai. Írásos anyag az Atlantizmus és a magyar külpolitika című konferencián. Budapest, 2003. december 11.

Gazdag Ferenc: Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája, Osiris Kiadó, 2000 ISBN 963 379 956 2



„Minél tisztábban látjuk a világ valóságát,
annál könnyebben birkózunk meg vele.”

/M. Scott Peck/

PAPP GÁBOR

AZ INFORMÁCIÓ ALULNÉZETBEN

BEVEZETÉS

E tanulmány megírásával az volt a céloom, hogy összegyűjtsem, s amennyire lehetséges, egységes keretben bemutassam - a teljesség igénye nélkül - mindazokat a folyamatokat, jelenségeket, tendenciákat, esetleg közhelyeket, amelyeket az információval kapcsolatban oly gyakran emlegetnek, mint pl. az információs forradalom, információs társadalom, e-kormányzás stb. Tudom jól, hogy ezeknek a jelenségeknek a bemutatása nagyon nehéz és a konkrét szakterületekkel foglalkozó szakemberek joggal vádolhatnak felületes munkával, hozzá nem értéssel, különösen azután, hogy a Határőrségnek egy lehetséges fejlődési útvonalt is felvázoltam.

Mielőtt nekiláttam volna az adatgyűjtésnek, néhány alapvető információtól eltekintve csak a szokásos sablonokat tudtam azokról a folyamatokról, amelyek mindennapi életünket, társadalmunkat, gazdaságunkat alapjaiban változtatják meg. Hallottam már információs társadalomról, Internetről, e-kormányzásról, de egészen munkám befejezéséig csak mint rejtélyes, bonyolult, „halandó” határőr tiszt számára elérhetetlen fogalmaknak tündek. Azonban rá kellett jönnöm, ez nem így van. Olyannyira nem, hogy ha jobban körülnézek a környezetemben, mindenhol információs fejlődéssel kapcsolatos eredményeket, folyamatokat látok. Sőt meg tudom különböztetni a folyamatok pozitív és negatív oldalait is. Egész egyszerűen jelen vannak mindennapi életünkben, azonban eddig észre sem vettem őket. Most már elgondolkodtatnak és akarva akaratlanul, de figyelemmel kísérem a változásokat. Azokat a változásokat, amelyek éppúgy eltöltenek reménnyel, mint aggodalommal.

A tanulmánnyal azokat az embereket, kollégákat céloztam meg, akik vélhetően hasonló cipőben járnak, mint én az adatgyűjtés előtt. Ha végigolvassák a következő oldalakat, nem lesznek ugyan a téma szakértői, de azt megígérhetem, hogy átláthatóbb képet kapnak az egész világot behálózó információs folyamatokról.

Az információ

Ha arra vagyunk kíváncsiak, hogy mit is jelent az információ, rá kell jönnünk, hogy nem tudunk igazán jó meghatározást adni. Inkább csak rokon értelmű szavakkal írhatjuk körül, mint ismeret, tudásanyag stb. Az információ alapfogalom, olyan, mint az anyag vagy az energia, nem lehet visszavezetni más fogalomra: „Az információ problémájával kapcsolatban, a mai tudományban az a helyzet, hogy nincs alapvető egyetértés a tekintetben, mi alkotja az információ általános fogalmát. Ha eltekintünk a szerzők szándékától, azt mondhatjuk, hogy az információ egyetlen értelmezése sem képes valamennyire is egységbe foglalni az információ sokféle megjelenését” (Urszul, 1975). Ez a megállapítás ma is érvényes.

Wiener véleménye: „Az információ az információ, nem anyag és nem energia” (Wiener, 1948). Emellett természetesen adott pontosabb meghatározást is: „Információ az a tartalom, amelyet a környezettel alkalmazkodásunk folyamatában kicserélünk” (Wiener, 1954).

Zeman és Morozov ezen az alapon állítja, hogy az információ a sokféleség visszatükrözése. Ugyanakkor Zeman az információt úgy értelmezi, mint az anyagi valóságnak azt a tulajdonságát, hogy önszerveződésű, szerveztségének megőrzésére és növelésére is képes. A rendszereket véleménye szerint az információsűrűséggel lehet jellemezni. Minél szervezettebb egy rendszer, annál nagyobb az információ sűrűsége.

Kalmár László meghatározása így szól: „Az információ nem más, mint anyagi rendszerek állapotának vagy a bennük végbemenő folyamatoknak többé-kevésbé teljes tükrözése egy másik anyagi rendszerben, amely speciális esetben lehet része is az előzőnek” (Kalmár, 1963).

Hayes, az információt az adatfeldolgozás függvényében értelmezi: „Az információ az adatoknak (rögzített szimbólumoknak) az a tulajdonsága, amely feldolgozásuk hatását reprezentálja” (Hayes, 1991).

Bőven van tehát meghatározás, de sajnos hiányzik a meghatározás.

K. W. Otten véleménye szerint a meghatározásokat az jellemzi, hogy az információnak csak egy-egy aspektusát tükrözik, s azok a kísérletek, amelyek szélesebb, átfogóbb definíciót igyekeztek kidolgozni, nagyrészt semmitmondó általánosságokba fulladnak.

Mi ennek az oka? Elsősorban az, hogy az információ szavunk nagyon sok, egymástól első látásra nagyon távol eső jelenséget jelöl, s jelentésszintjeit filozófiai, köznapi és egyéb értelmezések, értékelések bonyolítják (ehhez jön még a szakzsargon is).

Egyvalami azonban biztos: az a kifejezés, hogy „információ” - tudományos kontextusban - a Claude Shannon és Warren Weaver nevéhez fűződő információelméletre vonatkozik, amelyet 1948-ban fejlesztettek ki. Az emberiség „felfedezte” az információt.

Történelme folyamán az ember mindig megteremtette azokat a kommunikációs eszközöket és viszonyokat, amelyekre fejlettsége adott szintjén szüksége volt. Az állati létből való kiemelkedésének bizonyítékaként „kidolgozta” az információkódolás legbonyolultabb módját, a beszédet, és felfedezte a külső információátvitel egyre tökéletesebb eszközeit: a rajzot, az írást, a nyomtatást, a mágneslemezt és a digitális videolemezt. Az emberi civilizáció fejlődését előmozdító nagy találmányok vagy az energia átalakításával, vagy az információ-átvitellel kapcsolatosak.

De miért kellett mégis évezredeknek eltelniük, amíg az ember eljutott magának az információnak a felfedezéséhez? Az ok elsősorban abban rejlik, hogy a fejlődés alacsonyabb szintjein, amikor az emberiség sokkal kevesebb információt termelt és használt fel, az információcseré és feldolgozás eszközei és módszerei természeti adottságként jelentkeztek, s a különböző társadalmi célok megvalósításának segédeszközeiként mintegy egybemosódtak más, könnyebben megragadható emberi cselekvésekkel. Az információs kapcsolatokat elfedték a kézzelfoghatóbbak: az ember és természet, az ember és munkaeszköz, az ember és ember alá- és fölérendeltségi kapcsolatai.

A társadalom a huszadik században jutott el a fejlettségének és a bonyolultságának arra a fokára, amelyen az információs kapcsolatok a társadalom „tudatalattijából” a felszínre törtek. Megnőtt és megváltozott az információ szerepe, robbanásszerűen megnőtt az információ termelése és felhasználása.

A tudás, az információ birtoklása mindig előnyt, sőt hatalmat biztosított azoknak, akik hozzáférhettek. „Ha kimondom az Információ szót, mi a második szó, amire azonnal asszociálok? Ez a szó a hatalom.” (Ágoston, 1989). Az „információs” hatalom pedig alapjaiban változtatta meg a gazdasági és társadalmi élet struktúráját, hierarchiáját. Elindult egy folyamat, megkezdődött az információs forradalom, mely napjainkban is tart.

„Ez a jelenlegi, mindent átszövő, minőségi átalakulást hozó folyamat attól olyan sokkoló, hogy az információs technológiák köré csoportosul, amelyek nyilvánvaló módon ökológiai jelleggel alakítják át a világot.” (Dessewffy, 2004)

Információs forradalom

Az emberi társadalom - mint arra az előző fejezetben már utaltunk - a huszadik században ért el a fejlődésnek arra a fokára, amelyen az információ szerepe tudatosult. Úgy is mondhatnánk, a társadalom információtudatosá vált. A gazdasági tevékenység, az államigazgatás, a kultúra, a tudomány, egészségügy, oktatás, általában minden társadalmi tevékenység és szervezet rendkívül bonyolulttá vált, működése során egyre több információt termel, a vezérléshez, szabályozáshoz, egyáltalán kielégítő működéséhez egyre több információt igényel. Századunk közepére a mind súlyosabb információs gondokat a hagyományos eszközökkel és módszerekkel már nem lehetett leküzdeni. A tudomány ez alkalommal is eleget tett a társadalmi rendelésnek: létrehozta az elektronikus számítógépet. (A társadalmi rendeltetést egyébként a hadsereg adta fel.) Az információfeldolgozás, -tárolás, -szállítás technikája, az információtechnika néhány év alatt robbanásszerű, gyors fejlődésen ment keresztül, behatolt az emberi tevékenység minden területére, s gyökeres változások hajtóerejévé vált. Ezt a folyamatot nevezzük *az információ forradalmának*.

A „mikor tört ki az információs forradalom” kérdéssel foglalkozó szakemberek egy része úgy véli, hogy az 1956-57-es évet tekinthetjük a fordulópontnak. 1956-ban jelentek meg a második generációs, elektroncsövek helyett tranzisztort alkalmazó számítógépek, a Szovjetunióban 1957-ben lőtték fel a Szputnyikot, amely a műholdas távközlés hajnalát jelentette, s ebben az évben haladta meg az Egyesült Államokban az információs (nem informatikus) dolgozók száma a fizikai dolgozókéét.

A hajdani ipari forradalom és a mai információs forradalom összehasonlítása nagyon érdekes és lényeges különbségeket hoz felszínre. A klasszikus ipari forradalom energiaközpontú volt. Az ember fizikai erejét pótolta, egészítette ki, sokszorozta meg, illetve helyettesítette a gépek erejével, s ehhez kezdetben a gőz energiáját, majd más energiatípusokat - a villamos energiát, a kőolajban rejlő energiát, az atomenergiát - állította szolgálatába. A gépesítés forradalmának kezdetét Wyatt fonógépe jelezte. A gépek nem csak az ember erejét, hanem bizonyos mértékig kezűgyességét is helyettesítették.

Napjaink forradalma információközpontú, s az alakuló társadalomban az információ-feldolgozó gép, az információs rendszer válik tipikussá. Ez nem az ember fizikai erejét növeli, hanem szellemi munkavégző, ismeret-feldolgozó képességét.

Az ipari forradalom fő erőforrásai az energia (energiahordozók) és a nyersanyagok voltak. Napjainkban az információ válik a legfontosabb stratégiai erőforrássá. Az ipari termékekkel ellentétben, az információ a felhasználással nem fogy el, sőt gyarapodik, s ha a felhalmozódott információhoz újat adunk, az egész készlet minősége javul. Ezért a használat sem mennyisége, sem értéke nem csökken. Csökken viszont az idő függvényében, mert az információ időérzékeny. Jól példázza ezt a következő adat: a Reuter hírügynökség bevételeinek 89%-át monitor service nevű szolgáltatásának köszönheti, amely percre kész tőzsdei információkkal látja el 35 ezer előfizetőjét. (Fülöp, 1996)

Az információ gyökeres változást hoz a másik két erőforrás, az energia és a nyersanyag felhasználásában. A számítógépes tervezés, folyamat- és gyártásirányítás, a közlekedés, szállítás, fűtés, világítás stb. szabályozása nagyfokú optimalizálást tesz lehetővé. Mindez együttesen az energia- és nyersanyag-megtakarítás mellett a termelékenység nagyfokú növekedéséhez, a minőség javulásához vezet.

Az ipari forradalmat követő iparosítás és a klasszikus automatizálás létrehozta a tömegtermelést. A termékek ára jelentősen csökkent, de ezért az uniformizálódással kellett fizetni. Az ipari forradalom kis túlzással az embert is gépesítette. Az információs forradalom az individualizálódás ma még fel sem becsülhető lehetőségeit bontakoztatja ki. A számítógéppel segített tervezés és termelés integrálásával olyan rugalmas rendszerek alakíthatók ki, amelyek egyedi darabokat állíthatnak elő tömegcikkáron, s nem csak a termelésben, a szolgáltatásokban is - tájékoztatás, oktatás, szórakozás - az interaktív, sokcsatornás rendszerek a választék széles skáláját teszik elérhetővé, az egyéni és tömegkommunikáció közötti határok elmosódnak, a passzív befogadástól az aktív részvételhez vezetnek. A szolgáltatások automatizálása létrehozza az „önkiszolgáló” társadalmat. „A naiv felhasználó és egy összetett eljárás közé egy darab hardvert és szoftvert csúsztatnak, amely mindenki számára lehetővé teszi, hogy olyan dolgokat tegyen, melyeket tulajdonképpen képzettsége alapján nem tudna” (Haefner, 1990)

Igen lényeges különbség az ipari és az információs forradalom között, hogy előbbi az iparban, a termelőszférában zajlott le, és csak áttételesen, közvetve, s nagy "átfutási idővel" befolyásolta a társadalmi élet más területeit. Az információs forradalom ezzel szemben mindenütt zajlik, a gyárakban, az iskolákban, kórházakban, családi otthonokban, s közvetlenül és azonnal kihat az élet minden területére, mindenütt mélyreható, teljesen még át sem látható változásokat idéz elő.

S végül óriási különbség van a két forradalom kibontakozásának "időparamétereiben" is. Az információs társadalomról szóló könyvében Yoneji Masuda érdekes összehasonlító táblázatot közöl (Masuda, 1980).

Az ipari forradalom és az információs forradalom ütemének összehasonlítása

A	Hajtóerő forradalom		B	Információs Forradalom			Arány
A technika fejlődése	Newcomen féle gép	1708		Első generációs számítógép	1946		
	Gőzgép	1775		Második generációs számítógép	1965		
	Vasút	1829	229 év	Harmadik generációs számítógép	1965	36 év	6,4:1
	Gépkocsi	1909		Negyedik generációs számítógép	1982		
	Sugárhajtású repülőgép	1937					
A kulcsfontosságú	1500 gőzgép	1708 1800	92 év	30.000 számítógép	1946 1966	20 év	4,6:1
gépek és rendszerek elterjedése	1000 gépi szövőszék	1784 1833	49 év	Automatikus adatfeldolgozás	1946 1955	9 év	5,4:1
Ipari fejlődés	Az amerikai transzkontinentális vasút megépítése	1828 1869	41 év	Egy országos információs hálózat kialakítása Amerikában	1965 1972	7 év	6,0:1
	A gyáripar "vezető iparággá válása"	1708 1909	201 év	Az információs iparok vezető iparággá válása	1946 1990	44 év	4,6:1

Ha esetleg nem is értünk mindenben egyet Masuda kritérium választásaival, azt mindenképpen elfogadhatjuk, hogy az információs forradalom 3-6-szor gyorsabban zajlott le, mint az ipari forradalom.

Információs társadalom

Az információs társadalom kialakulása, fejlődése és jövőmodelljei ma már tények, illetve kialakított stratégiák. A technológiai forradalom által létrehozott kommunikációs, termelési, politikai és kulturális korszakváltás világméretben hozza létre a hálózatokban szerveződő társadalmakat, és kapcsolja össze az egyéneket.

Úgy látszik könnyű megszokni a hirtelen változást. Ma már természetesnek vesszük, hogy vakációzás közben telefonon pénzt utalunk át, hogy egy időben „beszélgetünk” olyan ismeretlenekkel, akik a világ legkülönbözőbb részén tartózkodnak, vagy, hogy pályázati űrlapokat, adóíveket töltünk le, küldünk elektronikus úton. Pedig tömegméretekben csak néhány éve történt az egész. Ugyanígy természetesnek vesszük, hogy információs (tudás-, kommunikációs, szolgáltató stb.) társadalmat építünk, pedig három évtizeddel ezelőtt még nem volt mindez ennyire magától értetődő.

Az információs infrastruktúra kiépítése mögött legtöbb esetben az a fő érv, hogy az érintkezések nagyságrendekkel gyorsabbak és hatékonyabbak lesznek, ami a jövő felé mindenkinek perspektívát nyújt, feltéve, hogy hozzájut a technológiához és felhasználói szinten ért hozzá.

Az Internet egy új időszámítást is hozott korunkba. A tudományos-technikai forradalom a hatvanas évektől kezdve átalakította mindennapjainkat. A világ országainak, társadalmainak az lett a célja, hogy felvegyék a tudomány és technológia fejlődése által diktált tempót, annak érdekében, hogy részesei legyenek a világ mozgásainak, részesedjenek az emberiség által felhalmozott tudományos, kulturális, anyagi és erkölcsi javakból, és hozzátegyék a magukét. Ezért kell kialakítani az információs, tudás alapú társadalmat – vállalva annak minden kockázatát, amelynek lényege, hogy a társadalmi kommunikáció jelentékeny része az információs hálózatokon keresztül történik.

Vagy ahogy Cawkell fogalmazta: „Az információs társadalom egyik előfeltétele a telekommunikációs bázisú információs infrastruktúra”.

Információs társadalom Magyarországon

„A Magyar Köztársaság Kormányának határozata nyomán az Informatikai és Hírközlési Minisztérium széles körű közigazgatási egyeztetés és szakmai-társadalmi viták nyomán elkészítette a Magyar Információs Társadalom Stratégiát (MITS). Ez a nemzeti stratégia azokat a teendőket fogalmazza meg víziók, tervek és akciók szintjén, amelyek azt szolgálják, hogy Magyarország új fejlődési és modernizációs útra léphessen.”

E sorokkal indul a 2003-ban megjelent stratégia, amely lényegében egy olyan társadalmi program, amely a társadalom minden tagjának közreműködésére számít, hiszen az információs társadalom nem kormányzati akarattal jön létre – a magyar információs társadalom felépítése nem választási ciklushoz kötött pártpolitikai kérdés-, hanem a gazdasági és civil szféra egyenrangú együttműködésében.

A stratégia azt kívánja elérni, hogy Magyarországon tíz éven belül tudás-alapú gazdaság, modern információs társadalom, állam és önkormányzat alakuljon ki. A stratégia azok számára készült, akik bíznak Magyarországgal, felemelkedésében, sikerében és akik tenni is kívánnak ezért.

Globális Információs Társadalom

A globalizáció azonban nem az elmúlt évtized terméke. Globálisan szerveződő ugyanis maga az a társadalmi alakulat, amely a Felfedezésekkel teremt meg fejlődésének külső generáló elemeit, a Reformációval kezdeti ideológiáját, a Felvilágosodással tudományos és világnézetét, a Világháborúkkal pedig az egyes területek feletti ellenőrző-kiaknázó kartelljét. Globális jellege azonban rejtve maradt.

A világgazdaságban és a társadalom egészében napjainkban végbemenő mélyreható változások fontos jellemzője az információ és a tudás szabad létrehozásán, forgalmazásán, hozzáférésén és felhasználásán alapuló átfogó társadalmi struktúra kialakítása, az élet egyre több területének globalizálódása, az egyén szerepének előtérbe kerülése.

A változások egyik fő mozgatója az információs forradalom. A csúcstechnológia két fontos területén (számítástechnika, távközlés) nemcsak a mennyiségi és minőségi teljesítmény-paraméterek növekvő ütemű fejlődése, hanem a két terület egymáshoz való rohamos közeledése és az alkalmazásokban való együttes megjelenése, integrációja figyelhető meg.

Az információs technológiák integrációjának lényeges következménye, hogy a gyorsan bővülő nemzetközi számítógépes hálózatokon földrajzi és politikai-társadalmi korlátozás nélkül egyre több ember számára válik lehetségessé az otthoni, munkahelyi, vagy mobil számítógépen keresztül az óriási és naponta bővülő információtömeghez való hozzáférés, valamint a sokoldalú kommunikáció.

E jelenségek az élet minden területét átalakítják, gyökeresen megváltoztatják az egyén társadalomban elfoglalt helyét, az így kialakuló új társadalmi struktúrát nevezik *Globális Információs Társadalomnak*.

Információbiztonság

Rohanó léptekkel haladunk egy olyan világ felé, amely - remélhetőleg - jól működő, egymással kapcsolatban álló információs társadalmak hálózatából áll. Ha le vagyunk maradva, akkor csak még gyorsabb futással lehet a rohanókat utolérni. Ezt mondja sok hozzáértő személy. Azonban a legtöbb ember csak eddig olvassa el az információs társadalom „használati utasítását”. Pedig a szakterületben jártasak több dologra is felhívják figyelmünket; ezek be nem tartása súlyos következményekkel járhat. Az egyik legfontosabb „dolog”, mely nélkül nem létezhet egy információs társadalom az adat-, vagy *információbiztonság*.

Az információ védelme korunk alapvető igénye, nem csak az egyes felhasználók munkáját segíti, hanem az *egész* e-társadalom magas szintű, minőségi színvonalát eredményezi. A gazdaságban és a civil

szférában használt információk, adatok hitelessége, bizalmassága, sértetlensége és rendelkezésre állása feltétele a korszerű információs világnak.

Az információs társadalom életképességét, működést meghatározza, hogy mennyire biztonságos, védett és megbízható az információ és milyen gyorsan jut el a megfelelő helyre. Az információ védelme régóta fontos kérdés, – számítógéppel teli világunkban ennek védelme új értelmet kap.

Az új társadalom úgy működik, mint egy szervezet, vagy egy hatalmas adatbank: a *bizalmon alapul*, tehát az információhoz *csak* az férjen hozzá, akinek erre felhatalmazása van. A rendszerekben feldolgozott adatok bizalmasságát, hitelességét, sértetlenségét és rendelkezésre állását biztosítani kell. A sértetlenség jelenti, hogy az információ az eredeti állapotot tükrözze, a forrás eredetisége ne legyen megkérdőjelezhető. A rendelkezésre állás feltétele a működőképességnek, hogy bármikor, ha szükség van rá előkereshető legyen.

Az információs világban a megelőzésre *kell* helyezni a hangsúlyt az információ és adatbiztonság érdekében. Az információvesztésből adódó károk lehetnek közvetett és közvetlen veszteségek. A közvetlen veszteségek (pl. hardver, szoftver károk) tulajdonképpen elhanyagolhatóak a közvetett veszteségekhez képest.

A közvetett veszteségek, mint a rendszer felállításának költségei, adatvesztés esetén a rendszer visszaállításának költségei, nem beszélve arról az időről, amíg az adott tevékenységet, szolgáltatást szüneteltetni kell és nem utolsó sorban az emberek bizalmának elvesztése az állammal vagy szolgáltatóval szemben. A technikai háttér pótlása lényegesen kisebb veszteség a tárolt adatok értékeihez képest. Ezen veszteségek elkerüléséről az adott szervnek, vagy kormánynak kell gondoskodnia: folyamatokat, modelleket, szabványokat kell készítenie, törvényileg szabályozni kell az információ felhasználásával kapcsolatos tevékenységeket, hiszen az európai jogrend egyik alapvető dokumentumának számító, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 8. Cikkelye a „Magán- és családi élet tisztelben tartásához való jog” cím alatt kimondja, hogy mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tisztelben tartsák.¹⁴⁰ Erről nem szabad megfeledkezniük.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. LXIII. törvénnyel (Avtv.) Magyarország az információs szabadság (és információbiztonság) szabályozása terén időlegesen a nemzetközi élvonalába került. Az elektronikus információs szabadság nem csupán hozzáférési utak egyikét adja a közérdekű információkhoz, hanem a demokratizálódásnak, az információs szabadság tényleges érvényesülésének is eszköze lehet. Egy „információs” törvény megalkotásánál – ebben a rohamosan fejlődő világban nem lehet megállni, ezért az illetékes minisztérium - a szakma jeleivel egyeztetve - dolgozza ki a szükséges új törvényi szabályozások tervezetét.

A cél az, hogy az elektronikus információs szabadság az állampolgárokat egyszerre óvja és szolgálja, azaz az állam átláthatóságának széles spektrumú biztosítása mellett, az állampolgárok személyes adatainak fokozott védelme biztosítva legyen.

Az információs társadalmat építő országok elsőrendű érdeke az információáramlás folyamatosságának fenntartása a törvényekben meghatározott feltételek mellett. Biztosítani kell a hatékony védekezést az információvesztés, illetve annak következményei ellen. Ha mindez működik, javul az állam vagy a megítélése, elismertsége, nő a bizalom a szolgáltatásokat igénybe vevő állampolgárok részéről.

Magyarország: e - kormányzás?

Magyarországon végre kialakult az információs társadalom felépítéséhez szükséges intézményrendszer. A Magyar Informatikai Chartában megtalálható, hogy az informatikai szakma véleménye szerint mi kellene az információs társadalom megalapozásához. Csupán az első lépésen vagyunk túl, hátra van még az eszközök és Internet-elérés össztársadalmivá váló tétele, az információs tartalom forradalma, és a lelkek és tudati viszonyok átalakítása. Egy lépés nem elég, az információs eszközök legteljesebb elterjedésére van szükség a kormányzatban, hogy az állam naprakészen állhasson a polgárok szeme elé, bármikor be tudja mutatni, hogyan sáfárkodott a közvagyonnal. Amíg erre képtelen, nem mer vállalkozni, addig társadalmi bizalom sem lesz.

Ehhez a nagy pszichológiai lépéshez a kulcsot az informatika és az összekapcsolt rendszerek kínálják. Kevés az, hogy látványos eredményeket érünk el a kormányzat informatizálásában, ahogy az is, hogy számítógépek kerülnek a családokhoz. Az informatika jelentősége nem az eszközök osztogatásában, hanem az eszközök felhasználása által létrejött jobb életminőségben rejlik. A számítógép nem cél, hanem eszköz az

¹⁴⁰ Ezzel összhangban áll az Alkotmány 59. § (1), amely szerint a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog. A Polgári Törvénykönyv a személyhez fűződő jogok körében biztosít védelmet a magántitoknak, és speciálisan a levéltitoknak. A polgári jog eszközei mellett a büntető jog is komolyan szankcionálja ezek megsértését.

információs társadalomban. Az informatikával választásokat nyerni nem, de jobb életet, több bizalmat teremteni, lelkeikben szabadabb, tudásukban gazdagabb polgárokat elégedetté tenni viszont lehet.

Az e-kormányzás lényege tehát jelenleg még arra szűkül le, hogy a formanyomtatványokért nem kell bemenni a hivatalokba, azok Interneten is elérhetők; illetve a helyi önkormányzatok nem hirdetőtáblán tájékoztatják a lakosságot, hanem honlapon.

Az e-kormányzást definiálni próbáló Sükösd Miklós szociológus szerint e fogalom a kormányzati funkciók gyakorlásához használt elektronikus - internetes - eljárások összességét jelenti. Beleértve a dokumentumok hozzáférhetővé tételét, a döntéshozatali folyamatok átláthatóságát, a papírmentes ügyintézését, a kormányzati PR-kommunikációt, illetve az interaktivitás kihasználását. Ez utóbbi akár internetes szavazásokat, közvélemény-kutatásokat, vitákat is jelenthet.

Dessewffy Tibor politológus ellenben vitatja, hogy az Internetre szélesebb körű közéleti célú felhasználást lehetne alapozni. Véleménye szerint az internetes eléréssel rendelkező potenciális felhasználók jó része sincs még felkészülve az e-kormányzás előnyeinek kihasználására.

Z. Karvalics László, az Információs Társadalom és Trendkutató Központ igazgatója szerint az e-kormányzás tényleges megvalósításában a szorgalmas bürokratáké a főszerep. Amint azt Szingapúrban és Tajvanon tapasztalta, csak ők vihetik sikerre a megálmodott információs stratégiákat. Figyelmeztetett, hogy az információs társadalom építésében Szlovénia és Észtország is jóval előttünk jár.

Az e-Kormányzás bevezetésével, fejlesztésével kapcsolatos lehetőségeket, problémákat, félelmeket jól illusztrálja a non-profit Council for Excellence in Government vizsgálata, mely szerint az amerikaiak 65 százaléka úgy véli, jobb volna, ha az e-kormányzás fejlesztése lassabban menne végbe. Ennek az a legfőbb magyarázata, hogy a többség aggódik az adatvédelem és az adatbiztonság miatt, másfelől pedig sokaknak még nincs is hozzáférése az Internethez.

A megkérdezettek 66 százaléka nagyon tart attól, hogy hackerek törhetnek be a kormányzati számítógépekbe, 55 százalékuk pedig nagyon aggódik amiatt, hogy a kormányzati alkalmazottak esetleg nem megfelelően kezelik a személyi adatokat.

Az amerikaiak nemcsak azt várják el az államtól, hogy tegyék meg a szükséges lépéseket az adatok védelme és biztonsága érdekében, hanem azt is megkívánják tőle, hogy a digitális megosztottság felszámolásában komoly szerepet vállaljon (például több nyilvánosan hozzáférhető számítógép biztosításával).

A teljes népesség több mint 56 százaléka, illetve az internet-használók 62 százaléka úgy ítéli meg, hogy az e-kormányzás növelni fogja a kormányzat működésének hatékonyságát. Az amerikaiak 11 százaléka ugyanakkor arra számít, hogy az e-kormányzás negatív következményekkel jár majd. A kormányzati tisztviselők 92 százaléka, a non-profit szervezetek vezetőinek pedig 76 százaléka szerint az e-kormányzás előmozdítja majd a kormányzatok működését.

Tanulságos felmérés, melyet érdemes átgondolni, és levonni a következtetéseket, különösen az állampolgárok igényeiből és félelmeikből.

Magyarországon 2003-ban elkészült az e-Kormányzat Stratégia és Programterve, amivel további lépéseket tettünk egy hatékony e-Kormányzat és egy jól működő információs társadalom felé.

e-határőr, e-Határórség - a jövő Határórsége?

Az információ „felfedezése” óta egy olyan információs folyamat indult útjára, ami alapjában változtatja meg a világot. Ez a változás a Határórséget is elérte.

A közigazgatásban a vezetés célja a múltban és a jövőben is a szervezet optimális működtetéséhez szükséges erőforrások (pénzügyi, tárgyi, technikai és személyi feltételek) biztosítása, a szervezethez telepített feladatok hatékony ellátását biztosító normatív és konkrét döntések meghozatala. (Ehhez társul napjainkban az állam, így a közigazgatás fenntartási költségeinek radikális csökkentési igénye!)

A vezetői munka hatékonysága nagymértékben azon múlik, hogy mennyire állnak rendelkezésre a döntéshez szükséges információk, azok mennyire aktuálisak és megalapozottak, illetve mennyire kezelhetők. A közigazgatásban – így a Határórségnél is - hagyománya van az alkalmazott információs módszereknek (belső normatívák, tájékoztatók, tervek, jelentések, nyilvántartások, stb.), vezetést segítő szervezeteknek (titkárságok és más funkcionális szervek), technikai eszközöknek (telefon, fax, nyilvántartások). Ezeknek a módszereknek, eszközöknek az alkalmazása nélkülözhetetlen; a tájékozódás - mint vezetési funkció is - a vezetés információszerző tevékenysége, ezért a napi operatív és a stratégiai célok kijelöléséhez is szükséges.

Az „információs” Határórség felépítéséhez szükséges intézményrendszer már kialakult. Ezt követte az információs eszközök, Intranet és Internet elérhetővé tétele az állomány számára. Csupán az első két lépésen vagyunk túl, hátra van még az eszközök és Internet-elérés minőségi fejlesztése, a szakmai tartalom sokoldalú megjelenése, és az állomány hozzáállásának átalakítása.

Az átalakulás következményei között kell megemlítenünk a nemzedékek szerepcseréjét. A felgyorsult iramú műszaki változások korában nem a fiatalok tanulnak az idősebbektől, hanem fordítva, az öregeknek kell(ene) tanulniuk az új iránt fogékonyabb fiataloktól. Ez így önmagában nem lenne baj. De azzal a következménnyel járhat, hogy a fiatalok megkérdőjeleznek, elutasítanak még jól használható, időálló értékeket, csupán amiatt, hogy azok nem tőlük, hanem az idősebbektől származnak. Ez a magatartás pedig könnyen a szervezeti kultúra zavarához, értéktorzuláshoz vezethet.

Az információs eszközök fejlődése és az állomány körében a teljes körű elterjedése lehetőséget teremtenek arra, hogy újragondoljuk, majd hatékonyabbá, gazdaságosabbá tegyük a szervezeten belüli folyamatokat. Nézzük a lehetőségeket néhány példával illusztrálva:

- A mai világban az embereket állandóan át- és továbbképezni kell, nincs ez másképp a Határőrségnél sem (napjaink divatos kifejezésével élve: *long life learning* - élethosszig tartó tanulás). Az információs forradalom vívmányainak köszönhetően az oktatónak lehetősége van arra, hogy az osztályterem falait úgy kitágítsa, hogy akár az egész állomány beleférjen. Ezáltal könnyebb kielégíteni az igényeket elfogadható időn belül és elviselhető áron megfelelni. A *távoktatás* érdekes rendszerét valósították meg Angliában. A nyílt egyetemen nincs korhatár, nincs felvételi vizsga, az oktatási rendszer moduláris szerkezetű. A hallgatók a tantárgyak hierarchikusan felépített moduláris rendszeréből önmaguk választják ki azokat a tantárgyakat, amelyeket el akarnak sajátítani. A tanulás bármely szinten elkezdhető, s bármikor lehetséges pályamódosítás. Az egyetem biztosítja a lehetőségeket (multimédia-oktatás: tankönyv, hangszalag, videoszalag, rádió, televízió, számítógépprogram, konzultációk), de rendkívül szigorú követelményeket is támaszt. Egy-egy tantárgyból félévenként háromszor kell vizsgázni (helyesebben beszámolni), s a vizsgát háromszor lehet megismételni. A bukási arány igen magas. A rendszer nagyon alkalmas a teljes életpálya alatti önképzésre, pályamódosításra, "diplomafényesítésre". Ha az állománynak tömegesen lehetősége nyílna ilyen képzési formában részt venni, valószínűsíthető, hogy emelkedne a szervezeten belül a szakmailag még képzettebbek, iskolázottabb személyek száma. Ráadásul megszűnne az állomány hetekre, hónapokra történő elvezénylése szolgálati helyéről, továbbá nem lenne korlátozva a beiskolázottak száma sem.
- A Határőrségnél a jövőben is fontos szerep vár a számítógépre, elsősorban azokon a területeken, amelyek elképzelhetetlenek jól működő információs rendszer nélkül, pl. határrendészet, idegenrendészet, bűnügy, stb. Természetesen a számítógép alkalmazása nem csak azt jelenti, hogy a határőrök mentesülnek sok fásztó rutinmunkától, hanem lehetővé válik az adatok gyors, megbízható feldolgozása és értékelése is (biztosítható az egyidejűség elvének érvényesítése).
- Hasonló terület az adatszolgáltatás. Egy jól működő adatbank, amellyel több ország van kapcsolatban jelentősen növelni tudja a szervezet információ-ellátását, ezáltal hatékonyságát, eredményességét. Ígéretes, hogy hazánkban, a rendvédelmen belül is több nemzetközi adatbankkal van eredményes együttműködésünk (SIS I-II, EuroDac, stb.), azonban meg kell említeni, hogy a belső használatra elkészített adatbázisok kevésbé használhatók, technikai paramétereik, elérhetőségük és információ-szolgáltató képességük elmarad a nemzetközi adatszolgáltatástól. Pedig szükség lenne egy határőrségi komplex adatbázisra, amely képes lenne az összes szakterület, sőt a teljes állomány információ igényét kielégíteni, s biztosítani az adatok zavartalan áramlását, védelmét. (Gondoljunk csak bele: jelenleg az is problémát okoz, ha egy nagy terjedelmű anyagot kell rövid határidővel elektronikusan továbbítani.)
- Nagyon megkönnyíthetik a határőrök munkáját a szakértő rendszerek (előrejelzésre, elemzés-értékelésre, hibaelhárításra, szabályozásra, oktatásra, döntés-előkészítésre stb. használhatók).
- Alakzat felismerő rendszereket használhatnánk, melyek alkalmasak akár személyfelismerésre is (pl. egy határátkelőhelyen megjelenő utas arcát automatikusan „vizsgálná” a rendszer, és ellenőrizné, hogy nem szerepel-e valamelyik bűnügyi nyilvántartásban – ezt a módszert már az athéni olimpián is alkalmazzák a forgalmasabb helyeken); léteznek beszédfelismerő-rendszerek is, amelyek egyszer feleslegessé tehetik a meglehetősen költséges és lassú tolmácsolás igénybevételét. Vannak már rádiótelefonba épített szkennerek is, amelyekkel azonnal végrehajtható az ujjnyomat ellenőrzése a központon át, legyünk egy belvárosban, vagy a zöldhatáron.
- A munkafolyamatokat, az ellenőrzést, vagy a szolgálatellátást is hatékonyabbá tehetik az információs eszközök, pl. elektronikus járőrnaplót (amit a vezető a szolgálat ellátás közben is módosíthat, javíthat), GPRS (mely alapján meg lehet határozni a járőr tartózkodási helyét), elektronikus térkép (amely akár hordozható is lehet, így az ismeretlen területen szolgálatot ellátó határőrök is könnyedén tájékozódhatnak).

A legszebb a technológiai fejlődésben, hogy az előbb említett lehetőségeket (pl. mobiltelefon, rádió, térkép, járőrlap, GPS, kamera, szkener, hangrögzítő, számítógép és Internet-elérhetőség) akár egy tenyérnyi méretű „készülékben” is magunkkal vihetjük és alkalmazhatjuk a szolgálat ellátása közben.

A felsorolást a teljesség igénye nélkül készítettem, még hosszú oldalakon keresztül lehetne sorolni azokat a technikai fejlesztéseket, melyek a Határőrség eredményességét és hatékonyságát növelnék.

Nem lehet elégszer elmondani: a technológiai fejlesztés mellett nem szabad megfeledkeznünk saját magunk képzéséről. Az új műszaki megoldások remekül hangzanak, de hatékony és biztonságos használatuk sok tanulást és gyakorlást igényel. Másik probléma, hogy az információs világ nyelve jelenleg az angol. De az sem árt, ha egyéb nyelveket is beszélünk, mert nem mindig van lehetőség fordító és egyéb szótárprogramok használatára. Ezért különösen fontos a nyelvtudásunk fejlesztése, mert nélküle nem lehetünk teljes tagjai a jövő információs társadalmának.

Az információ hatalom. Ezért a legjobb információforrások „bemérése”, továbbá az ismeretek szerzésének meggyorsítása minden szervezet létérdeke. A vezetői munka informatizálása különben is korparancs. A gyors változások korában a vezetőknek szinte percenként kell - lehetőleg jól megalapozott - döntést hozniuk. Ehhez már nem elég a rátermettség, a szakértelem, sok és gyors információra van szükség.

Azonban hasznosan - célszerűen és gyorsan - csak úgy juthatunk információhoz, ha van koncepciónk, elképzelésünk arról, hogy milyen célra, mit, mikor, minek a segítségével, hol kereshetünk.

Változások

„Kísértet jár közöttünk... egy új kísértet: a teljességgel elgépiesített társadalomé, amelyben minden a materiális teljesítmények maximalizálásának és a fogyasztásnak van alárendelve, amelyet számítógépek irányítanak. Ebben a társadalmi folyamatban az ember maga is átalakul, részévé válik a totális gépezetnek, ugyan jól táplált és szórakoztatott, de mégis passzív, tespedt és érzelemszegény. Az új társadalom győzelmével eltűnik az individualizmus és a privát szféra...”

Erich Fromm: Remény Forradalma – a humanizált technológia felé

Mint már többször említettük, az információs forradalom gyökeresen megváltoztatja egész életünket. Ezeket a változásokat természetesen még korántsem lehet teljes terjedelmükben, minden következményükben felmérni.

A hierarchikus rendszerek helyét fokozatosan átveszik az általában önállóan is működőképes részrendszerekből felépülő kooperatív rendszerek, amelyek tetszés szerint bővíthetők. Az ilyen rendszerek jó működésének feltétele természetesen a részek közötti megbízható, gyors információforgalom (a hierarchia új típusú rendezőelvével válik kiválthatóvá).

A viszonylagos önállósággal együtt jár az alacsonyabb szintű döntések felértékelődése, s ez pozitívan hat a szervezet működésére, mivel motivációt jelent, fokozza a kreativitást, növeli a termelékenységet, nagyobb lesz az emberek felelősségvállalása.

Más vélemények szerint viszont az információs technológia térhódítása lehetőséget teremt a fokozottabb központi ellenőrzésre. A „nagy testvér” szeme állandóan figyelemmel kísérheti a dolgozó minden lépését, minden mozdulatát, s így az még kiszolgáltatottabbá válik.

Súlyos gondot okozhat - főleg az átmeneti korszakban - a munkaerő-foglalkoztatás. Az informatizálás ugyanis lényegesen módosítja a munkaerő-struktúrát, legalábbis az első szakaszban, a munkanélküliség növekedéséhez vezethet. Az ipari forradalom az ember és természet kapcsolatát bontotta meg, az automatizálás, robotizálás az ember-ember kapcsolat megbontásával fenyeget.

Ezzel összefüggésben van a másik nagy probléma, a munkaidő előbb-utóbb bekövetkező csökkenése. Mit fog kezdeni a jövő század embere a megnövekedett szabadidejével? Tudjuk, hogy az értelmes, hasznos munka lehetőségétől megfosztott ember fizikai, szellemi, morális leépülésnek van kitéve. Ha a társadalom nem készül fel ennek a problémának a kezelésére, néhány évtized múltán, főleg a fiatalok körében frusztráció, a céltalanság érzése, az erőszak, a bűnözés, az alkoholizmus, a kábítószer-fogyasztás és más társadalmi bajok elharapódzásához fog vezetni. A társadalomnak reális alternatívát kell nyújtania. Új célokat kell kitűzni, amelyek értelmet adnak a létnek, lehetőséget teremtenek az önmegvalósításra. Mindezt egyénileg nem lehet megoldani. A szociológusok úgy fogalmazzak: a termelő-fogyasztó társadalmat tevékeny társadalommá kell alakítani.

Nagy változásokra számíthatunk a világgazdaság szerkezetében, a nemzetközi kapcsolatokban is. Az információs technológia fejlődése, a távközlési hálózatok kiépülése hatalmas faluvá zsugorítja a Földet. Ennek negatív következményeit például a Rushdie-ügy¹⁴¹ bizonyítja: a tömegkommunikáció úgy fel tud nagyítani, és közhírré tud tenni egy halálos ítéletet, hogy a menekülőnek kerek e világon nincs többé hová mennie.

¹⁴¹ 1988-ban jelent meg Salman Rushdie negyedik regénye, a Sátáni versek, melynek kiinduló motívumául apokrif Korán-részletek szolgáltak. A regény óriási felháborodást váltott ki a muzulmán világban. Sokan Mohamed próféta szentségtörő

A világ csatornáin áramló információk mindenképp eljuthatnak, s hozzájárulhatnak az országok, nemzetek közötti kapcsolatok szélesedéséhez, mélyüléséhez, a fejlődésbeli különbségek eltűnéséhez. De! A trendek azt mutatják, hogy az úgynevezett manufaktúratermékeknek mind nagyobb hányadát a harmadik világ országaiban állítják elő, s a fejlett országokban a "gyárkérményes" iparágak helyét a jóval kevesebb nyersanyagot és energiát, de annál több szakértelmet és magas színvonalú infrastruktúrát igénylő információs iparágak veszik át, s ez tovább szélesíti a szakadékot a "világok" között.

Az egészen biztos, hogy a jövő társadalmában jobban szervezett lesz, hiszen az informatika a szervezethez katalizátora. De hogy ez a szervezethez megmarad-e az optimális szinten, vagy az ember „besegít” az informatikának, és egy agyonszabályozott, túlszervezett, maximálisan centralizált, bürokratikus társadalmat hoz létre, ez még a jövő titka.

Ezzel a jelenséggel függ össze némiképp a társadalom új típusú tagozódásának a veszélye. Könnyen kialakulhat az információgazdagok rétege, az olyan embereké, akik társadalmi helyzetük és képességük révén uralni tudják az információt, s ezáltal az információszegényeket is.

Egy másik nagy veszély az új médium térhódításához kapcsolódik. Ezek ugyanis a felkészületlen, felkészületlen társadalomban szinte több kárt okoznak, mint hasznot. Bruno Lussato az alábbi, egyáltalán nem szívderítő képet rajzolja erről a kérdéssel: „Minél többet nézik az emberek, s főleg a gyermekek a televíziót, annál kevesebbet olvasnak. Minél kevesebbet olvasnak, annál több nehézséget okoz nekik az olvasás. Tehát minél több nehézséget okoz az olvasás, annál kevesebbet olvasnak, és annál többet nézik a televíziót. Ugyanakkor minél többet nézik a televíziót, annál jobban szeretik nézni. És így tovább. Kumulatív hatás ez, amely csak akkor áll meg, amikor az emberek már nem tudnak olvasni.”

Pedig az olvasás – ahogy a nagy angol tanulmányíró Matthew Arnold mondja – „maga a kultúra”. Ennek ellenére bajban van a kultúránk és még csak észre sem vesszük. Sőt, az igyekezet, hogy Internet kapcsolatba hozzunk minden iskolát, szervezetet, intézményt, elősegíti a negatív tendencia gyorsulását. Jó néhány érvet lehet felsorakoztatni, hogy az Internet miért nem helyettesítheti az olvasást, a könyvtárakat, miért nem „bízhatjuk rá” tudásunkat. Nézzünk néhányat ezek közül: nem minden található meg az Interneten (az összes lapoknak és folyóiratoknak csak nagyjából 8%-a van a Neten, míg a könyvek aránya még ennél is kisebb), ugyanis nincsen katalogizálva a hatalmas információ-mennyiség, a keresőprogramok, pedig korántsem olyan tökéletesek, mint gondolnánk (ráadásul, amit vizsgálnak, az sincs rendszeresen frissítve). Az Interneten gyakorlatilag nem létezik minőség-ellenőrzés, mindenki jogosult olyan anyagot terjeszteni, amelyet csak akar. Továbbá kevés adat idősebb 15 évnél az Interneten. A régebbi anyagokhoz való hozzáférés nagyon drága, hiszen a digitalizálás magas költségekkel jár (egy közepes méretű, 400 ezer kötetes könyvtár virtualizálása egy milliárd dollárba kerülne). És végezetül: közel ezer évnél írott és nyomtatott olvasmány folyik ereinkben, és ez nem fog egykönnyen megváltozni az elkövetkező években. Ha mégis, akkor már csak remélnünk kell, hogy az áramszolgáltatás soha nem szünetel. Persze olvashatnánk gyertyafény mellett, de vajon mit olvasnánk? (Herring, 2001)

Befejezés

*„Aki ma az információs társadalomról beszél,
az jövőkutatói gyakorlatot végez.”
/Cawkell/*

Az információs társadalom születése tehát nemzetközi vonatkozásban sem ígérkezik problémamentesnek. Az optimista vélemények szerint ez a különbség az információgazdag és információszegény országok között el fog tűnni, mihelyest az egész emberiség az információs társadalomban él. De valószínű, hogy ez nem fog magától menni, és sokat kell még tenni az új információs-kommunikációs világréteget.

Az új korszaknak még csak a kezdetén vagyunk. Nem gyűlt össze elég tapasztalat, de a célok és feladatok már körvonalazódnak. Az alapvető feladat, ahogy azt Klaus Haefner megfogalmazta: „az emberi intelligenciát és a technikai információfeldolgozást, mint egymást kiegészítőket egy mederbe tereljük.”

A fentiekkel szoros összefüggésben meg kell szabadulni attól a hibás, sőt káros elképzeléstől, hogy a jövő század emberének csak szaktudásra, információtechnológiai ismeretekre van szüksége. Legyenek bármilyen „okosak” az eljövendő számítógép-generációk, az információk értelmezésére, értékelésére, tudássá integrálására és ilyenként való alkotó felhasználására csak az ember képes, élettapasztalatával, háttértudásával, orientációs képességével, műveltségével.

paródiáját látták a Sátáni versekben. A muzulmán közösségek világszerte tiltakozó tüntetéseket szerveztek, melyek több halálos áldozatot is követeltek. A könyvet az indiai kormány szinte azonnal betiltotta, a felháborodott hívők sok helyen nyilvános könyvégetéssel tiltakoztak. 1989-ben az iráni Khomeini ajatollah 1,5 millió dolláros vérdíjat tűzött ki a fejére. Rushdie azóta inkognitóban él, 1993-ig egyáltalán nem mutatkozott nagyobb nyilvánosság előtt. 1998-ban az iráni kormány visszavonta a halálos ítéletet, de Rushdie még ennek ellenére sem érezheti magát biztonságban.

Az elmúlt években nagyon sok tanulmány jelent meg az információs társadalomról. A legtöbb szerző azonban egyetért abban, hogy még túl kevés tapasztalattal rendelkezünk, különösen egy megbízható prognózis készítéséhez. Cawkell ezt írja: „Még az információs technika fejlődésére vonatkozó előrejelzések sem pontosak, így az általa előidézett bonyolult társadalmi változások kivétlése is csak hozzávetőleges lehet.”

Meg lehet jósolni egy ilyen, az emberiség történetében példátlan mérvű és ütemű változás hatásait? Egyvalami biztos: az információs társadalom - a társadalom teljes informatizálása - törvényszerű következménye a fejlődésnek. Megakadályozni nem lehet, lassítani, fékezni súlyos hiba. Akármilyen veszélyeket rejt is magában, az egyetlen ésszerű magatartás: elébe menni a fejlődésnek. Természetesen a társadalomnak az a kötelessége, hogy számba vegye az előre látható káros hatásokat, s olyan stratégiát dolgozzon ki, amely ezeket minimalizálja, s a hasznot, az előnyöket maximalizálja.

A legfontosabb feladat felkészíteni az új nemzedéket arra, hogy egy új társadalomban fognak felnőni. Nem szabad elfelejteni, hogy számukra az informatikai ismeretek éppen olyan fontosak lesznek, mint az írni-olvasni tudás, s a számítógéppel olyan baráti viszonyban kell élniük, mint a hajdani mesterembereknek kezükhöz idomult szerszámaikkal. Azt sem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy az új társadalomban a műveltségre nagyobb szükség van, mint bármikor az emberiség történetében. Hiszen a számítógép soha nem lesz képes helyettesíteni az embert mindabban, ami igazán emberi. Ahhoz, hogy emberek maradjunk, a komputer-korszakban is folyamatos önképzésben magvalósuló műveltségre van szükség (Poser, 1990).

Úgy tűnik, az információs forradalom soha nem volt távlatokat nyit meg az emberiség előtt. A feltételek adottak egy szép új világ felépítésére, de arra is, hogy az emberi faj idő előtt és méltatlan módon fejezze be földi pályafutását.



FELDOLGOZOTT ÉS FELHASZNÁLT IRODALOM JEGYZÉKE

ÁGOSTON MIHÁLY

Információpolitika, információgazdaság, 1989.

BALOGH ISTVÁN

A társadalmi információ, 1979. Gondolat

CAWKELL, A. E.

The Real Information Society: Present Situation And Some Forcasts, 1986. J. of Inf. Sci.

FÜLÖP GÉZA

Az információ, 1996. ELTE Könyvtártudományi Informatikai Tanszék

GATLIN, L.

Information Theory and the Living System, 1972. New York, Columbia Univ. Press

GÖMBÖS ERVIN

Informatika és hatalom, 1984. Statisztikai Kiadóvállalat

HAEFNER, K.

Művelődés és kultúra a "Komputerkorszakban", 1990.

HAYES, M. R.

Measurement of Information, 1991.

HOLLNAGEL, E.

Is information science an anomalous state of knowledge?, 1980. J. of Inf. Sci.

JANOUSEK, J.

A társadalmi kommunikáció, 1972. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

KALMÁR LÁSZLÓ

A kvalitatív információelmélet problémái, 1963. MTA III. Osztályának Közleményei

KOBLITZ, J.

The Essential Features of Information and Documentation Science, 1979.

KUBAT, L. - ZEMAN, J.

Entropy and Information in Science and Philosophy, 1975. Amsterdam etc., Elsevier

LUSSATO, B.

Az informatika kihívás, 1989. OMIKK

MASUDA, Y.

Az információs társadalom, 1988. OMIKK

MAYER ERIKA, DR.

A magánszfére védelme az információs társadalomban év? 2003.

OTTEN, K. W.

Information and Communication, 1975.

PORAT, M. U.

The Information Economy: Definition and Measurement, 1977.

POSER, H.

Műveltség a komputer korában, 1990.

SHANNON, C. E.

A Mathematical Theory of Communication, 1948. Bell Syst. Techn. J.

SHANNON, C. E. - WEAVER, W.

A kommunikáció matematikai elmélete. Az információelmélet születése és távlatai. 1986. OMIKK

URSZUL, A. D.

The Problems of the Objectivity of Information, 1975.

WIENER, N.

The Human Use of Human Beings, 1954.

ZEMAN, J.

Information, Knowledge and Time, 1975.

Készült:

Budapesten, 2004. július 09-én

E SZÁMUNK SZERZŐI:

Dr. Korinek László egyetemi tanár, elnök, Magyar Rendészettudományi Társaság

Dr. Sütő Tamás hőr. vezérőrnagy, Határőrség Országos Parancsnokság, főtanácsadó

Ralf Michalsky rendőrbiztos, Német Szövetségi Köztársaság Határőrség, összekötő tiszt

Dr. Gubicza József hőr. alezredes, Határőrség Országos Parancsnokság, Képzési és Módszertani Főosztály főosztályvezető-helyettes, Határőrség Tudományos Tanácsa titkára

Dr. Janza Frigyes nyá. r. dandártábornok, főtitkár, Magyar Rendészettudományi Társaság

„**Zámbó Péter** hőr. ezredes, rendészeti igazgatóhelyettes, Pécsi Határőr Igazgatóság (elnökségi tag, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat)

”**Dr. Teke András** hőr. ezredes, osztályvezető, Határőrség Országos Parancsnoksága

Bendes Győző hőr. dandártábornok, igazgató, Budapesti Határőr Igazgatóság (elnökségi tag, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat)

Dankowski Andzej hőr. főhadnagy, főelőadó, Budapesti Határőr Igazgatóság

Dr. Verhóczy János hőr. alezredes, Rendőrtiszti Főiskola Határrendészeti Tanszék (elnökségi tag, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat)

Dr. Virányi Gergely hőr. ezredes, általános főigazgató-helyettes, Rendőrtiszti Főiskola (elnök, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat)

Dr. Hautzinger Zoltán hőr. őrnagy, adatvédelmi alosztályvezető, Pécsi Határőr Igazgatóság (titkár, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat)

Zán Krisztina hőr. alezredes, Határőrség Országos Parancsnokság, Idegenrendészeti és Szabálysértési Főosztály kiemelt főelőadója

Pap Gábor hőr. főhadnagy, Határőrség Országos Parancsnokság Stratégiai és Minőségfejlesztő Osztály volt fejlesztési és kiemelt főelőadója

