

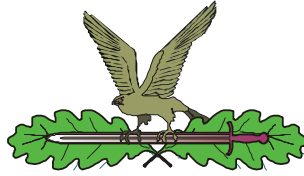
III. évfolyam 4. szám

HATÁRRENDÉSZETI TANULMÁNYOK

2006/4. KÜLÖNSZÁM



BUDAPEST
- 2006 -



**A HATÁRŐRSÉG TUDOMÁNYOS TANÁCSA TUDOMÁNYOS,
SZAKMAI KIADVÁNYA**

Felelős kiadó:

SAMU ISTVÁN
határőr vezérőrnagy
Határország rendészeti főigazgatója
Határország Tudományos Tanácsa elnöke

Szerkesztő:

GÖRBE ATTILÁNÉ ZÁN KRISZTINA
határőr alezredes

ISSN: 1786-2345

Nyomdai munkák:

Határország Nyomda

Tartalomjegyzék

Dr. Gubicza József: Gondolatok a rendvédelmi–határrendészeti nemzetközi együttműködésről	4. oldal
Turzó Barbara Éva: Hatékonyság és eredményesség a közszektorban (A Határőrség szervezeti átalakításának példája röviden)	7. oldal
Petóvári Bence: A Hágai Program kihívásai – akadályok a szabadság, biztonság és jog térségének megteremtése előtt	16. oldal
Dr. Kovács Gábor: A határőrségi csapaterő alkalmazásának lehetőségei nemzetközi rendészeti műveletek során	21. oldal
Szabó József: Nemzetközi együttműködések – Schengen térség – Határrendészet a „Hágai Program” tükrében című konferencia előadásanyaga	37. oldal
Dr. Szabó A. Ferenc: A nemzetközi migráció egyes elméleti kérdései a Hágai program tükrében	41. oldal

Dr. Gubicza József

Gondolatok a rendvédelmi–határrendészeti nemzetközi együttműködésről

(Határrendészeti szekció ülés margójára)

Tisztelt Szekció Ülés!

Tisztelt Hölgyeim, Uraim!

Örömteli tisztelettel köszöntök minden érdeklődőt, résztvevőt, referátumot tartót a határrendészeti szekcióülésen.

Magyarország az Euro-atlanti integrációs törekvéseivel, az erre az útra történő lépésével elkötelezte magát a különböző nemzetközi szervezetekhez történő csatlakozásra. Ebből adódóan a nemzetközi kapcsolattartás, együttműködés fejlesztése szükségszerű és elengedhetetlen az állami szféra minden szereplőjének, ezen belül a rendvédelmi szervezeteknek, kiemelten a Határőrség számára is.

A nemzetközi együttműködés sokoldalú fejlesztése nemcsak belső, magyar kormányzati igény, hanem a nemzetközi szervezetek által megkövetelt követelmény is egyúttal.

Az Európai Unió a bel- és igazságügyi együttműködés területét az elmúlt évtizedben kiemelten kezelte. Ezt az állítást támasztja alá az uniós joganyag fejlődése, az 1997-ben aláírt Amszterdami Szerződés, amely a határbiztonság kérdését (a Schengeni joganyagot) a kormányközi együttműködés területéből, a III. pillérből, az I. pillérbe emelte át, a közösségi együttműködés (közösségi jog) területére.

Ezt a folyamatot erősítette a Tampereben „a szabadság, a biztonság, a jog térségének kialakítása” gondolatkörben megfogalmazottak és az unió által a bel- és igazságügyi területen elfogadott feladatterv.

A bel- és igazságügyi együttműködés következő meghatározó lépése volt a 2004. évi Hágai Program, mely a mai tudományos konferencia témája is és a délelőtti plenáris ülésen több előadó feldolgozta elvi vagy gyakorlati megközelítésből, illetve a szekció ülésen is érinteni fogjuk. Gondolok itt, egyrészt a kiemelten kezelt nemzetközi együttműködés erősítésére a Schengeni Térségen belül, a Schengen csatlakozás előtt álló országokkal vagy azok között, illetve az uniós csatlakozás előtt álló országokkal. Másrészt a Programban megjelölt konkrét együttműködési területek fejlesztésére, így az államhatáron átnyúló válságok, katasztrófahelyzetek megelőzésének, lokalizálásának és következményeinek

felszámolásában a nemzetközi koordináltság és irányítás, valamint a nemzeti szervek tevékenységének a szomszéd országok területén való végrehajtása lehetőségének jogi alapjai megteremtésére.

Mindenki által ismert tény, hogy hazánk és ezen belül a Határórség előtt álló egyik meghatározó, a nemzetközi együttműködés területét érintő feladat a Schengen-térséghez történő teljes körű csatlakozás, a leendő schengeni belső határok lebontása, szabad átjárhatóságának biztosítása.

Azonban, hogy ez megvalósuljon még rengeteg teendő áll előttünk, az út, melyen végig kell közösen mennünk félelmektől, aggodásoktól sem mentes.

A Schengen-térséghez történő csatlakozás komplex biztonsági-határbiztonsági feladatrendszer fejlesztését jelenti.

Tisztelt Hölgyeim, Uraim!

Milyen markáns, meghatározó feladatok állnak előttünk ezen a területen?

A schengeni belső határok lebontásával keletkező „biztonsági deficit” csökkentése, kezelése egyes szegmensei kialakulásának (pl.: határon átnyúló nemzetközi szervezett bűnözés) megelőzése érinti a magyar, a szomszéd országok és az unió szerveinek egyre szorosabban összefonódó tevékenységét, munkájának összehangolását.

Párhuzamosan szükséges fejleszteni a multilaterális és bilaterális együttműködési rendszereket. Az együttműködés egyre több területre terjed ki, mely érinti a határellenőrzési szerveket. Csak példálózva emelem ki a közös kapcsolattartási szolgálati helyek kialakításának feladatait, a nemzetközi bűnmegelőzési és bűnüldözési feladatokat, a közös határellenőrzési szolgálati rendszer kialakítását, a Schengeni Információs Rendszer (SIS) rendszer kiépítésének feladatait, vagy a nemzetközi határ és közbiztonsági akciók előkészítését, végrehajtását és ennek feltételei megteremtését (pl.: Fókuszponti irodák kialakítása).

Az Európai Unió is keresi a továbblépés lehetőségeit. Két markáns álláspont alakult ki ezen a területen. Az uniós országok szűk köre (7 ország) a gyorsabban haladást, az együttműködés további elmélyítését, felgyorsítását tűzte ki célul a brümi megállapodásban (ún. Schengen III.) a nemzetközi szervezett bűnözés elleni határon átnyúló együttműködésben.

A másik álláspont a hangsúlyt a felzárkóztatásra, együtt haladásra, egymás segítésére tette. Melyiket vállalja fel hazánk, jelentős polémiát okoz. Felszállni egy induló vonatra (gyorsabban haladók tábora) vagy részt venni az unióval együtt térségünk (kiemelten Nyugat-Balkán), szomszédaink felzárkóztatásában?

Mindkettő tartogat előnyöket hazánknak, a rendvédelmi szerveknek. A döntés meghozatalához ez a tanácskozás is adhat muníciót a kormányzati szerveknek.

Tisztelt Szekció Ülés!

Hölgyeim, Uraim!

Meggyőződésem, hogy a mai konferencia témájának kiválasztása és befogadó helyszíne ideális választás volt.

Hogyan tovább a nemzetközi határrendészeti együttműködés területén?

A Nagykanizsai Határőr Igazgatóság tevékenységét két különböző oldalról is érinti, hazánk schengeni csatlakozása.

Egyrészt a szlovén határszakaszon, a nemzetközi együttműködés bővítésével fokozatosan meg kell teremteni az államhatár átjárhatóságának, megnyitásának lehetőségét, mint várhatóan 2007. végére prognosztizálható schengeni belső határ kialakításának feladatát.

Másrészt, ezzel párhuzamosan végre kell hajtani a horvát határszakasz EU követelményeknek megfelelő megerősítését, mint leendő schengeni külső határ kialakítását, melyet már az a sajátosság is kell, hogy jellemezzen, hogy Horvátország integrációs törekvései beteljesülése esetén hosszabb távon, várhatóan 2015 időszakában szintén schengeni belső határrá válhat. Így a Schengeni Határellenőrzési Kódex (Közösségi Kódex) szellemében és előírásainak megfelelően kell a határforgalom-ellenőrzési rendszert kialakítani az államhatáron átnyúló határrendészeti, bűnüldözési együttműködést továbbfejleszteni.

Tisztelt Szekció Ülés!

Nagyszerűen illeszkedik ezen feladatok végrehajtásához a korábbiakban elhangzott gondolat: „Annyira vagyunk biztonságban, amennyire biztonságban van a szomszédunk.” mondanivalója, az egymásra támaszkodás és egymás kölcsönös segítése.

Ezen gondolatokkal kívánok hasznos és eredményes eszmecserét a mai szekcióülés résztvevői számára.



Turzó Barbara Éva

Hatékonyág és eredményesség a közszektorban

A Határórség szervezeti átalakításának példája röviden

*„Természetesen nem tudom megmondani,
hogy jobb lesz-e, ha megváltoznak a dolgok,
de annyit biztosan tudok:
ahhoz, hogy bármi jobb legyen,
mindig változásra van szükség.”*
(Georg Cristoph, Lichtenberg 1742-1799)

Korunkban a közcélú és közigazgatási szervezetek környezetére a folyamatos változás és nem az állandóság jellemző. Amennyiben az adott szervezet elmulasztja a stratégiaalkotást, kiteszi magát annak a veszélynek, hogy nem tud megfelelni a környezeti kihívásoknak, rosszul teljesíti feladatát vagy nem rendeltetésének megfelelően működik. Habár a közcélú szervezetek csak részben jellemezhetők az üzleti szektor profitorientált szervezeteinek meghatározó tulajdonságaival, elengedhetetlen a stratégiaalkotás, amely tartalmazza az elérendő célokat és azok megvalósításának módját.

A közszektor szervezeteinek is törekedniük kell arra, hogy a ráfordítás-szemléletű működési mód helyébe az eredményorientált működés lépjen, amit számos tényező előmozdít, így például a szervezeti átalakítás. A Határórségnél a szervezeti struktúra megváltoztatásának egyik nem titkolt célja éppen a hatékonyság és az eredményesség növelése.

Napjainkban komoly változtatásokat él meg a közszektor és a változás folyamata a mai napig nem ért véget. Ahogy más közigazgatási szervezetnek, úgy a Határórségnek is teljesítenie kell a közelmúltban megfogalmazott kritériumokat, tudnia kell alkalmazkodni a külső környezethez, a kihívásokhoz. A Határórség feladata az, hogy „[...] az eddigi végrehajtott fejlesztésekre alapozva, a korszerűsítési folyamatot tovább folytassa és [...] teljesítő képességét egy új minőségi szintre emelje.” (A Határórség humán stratégiája, 2006.) Ennek egyik alaplépése, hogy megtörténjen a gyakran korlátozott mértékben rendelkezésre álló erőforrások felülvizsgálata és a feladatokhoz történő igazítása.

A szervezeti átalakítás alapja a felkészülésnek, de egyben nagyon kényes pontja is, hiszen az átszervezés nagyon sok területet érint, ezek közül csak egy a humán erőforrás. A Határórségnél a működéshez szükséges pénzügyi erőforrás költségvetésből történő finanszírozása azt mutatja, hogy egyre kevesebb pénzügyi erőforrás mellett kell a működést hatékonyan és eredményesen biztosítani. A szervezeti output hatékonyságának vizsgálatakor a szervezet hosszú távon érvényesülő hatékonyságát kell vizsgálnunk, ami tartalmazza a stratégia átgondolását, akár annak megváltoztatását. (Torbert, 1987.)

A hatékonyság és az eredményesség felértékelődése

Napjainkra gyökeresen megváltozott a versenykörnyezet. A vállalati folyamatok körét meghatározza a vállalat működésének környezete. (Eisenhardt-Sull, 2001.) A jobb teljesítmény eléréséhez nélkülözhetetlen a szervezeti stratégia és a

működés hatékonysága. (Porter, 1996.) A megváltozott komplex versenykörnyezetben működő vállalat számára létfontosságú az elérendő célok meghatározása, a célok elérésének útját és eszközeit számításba vevő programok kidolgozása, a külső és belső folyamatok beható ismerete, elemzése és értékelése. Rendszerezett információkra van szükség a belső- és a külső környezetről, az elért teljesítményről, a teljesítmény időbeli alakulásáról, amely lehetővé teszi a vállalat működésének folyamatos értékelését. (Kaplan-Norton, 2000.) A teljesítmény és a stratégia összefüggésére vonatkozó megállapítások érvényesek a kormányzati szervezetekre is, hiszen a globális versenykörnyezetben a vállalati versenyképességet nagymértékben meghatározza a kormányzat egészének és a különféle kormányzati szervezetek működése.

A közcélú szervezetek megítélésének egyik központi szempontja lett működésük hatékonysága. Emellett fontos, hogy figyelemmel kísérik-e mindazon tényezőket, amelyek a szervezeti hatékonyságra kihatással vannak. (Bozzo, 2000.) A fejlett világban átformálódott a társadalom és a kormányzat kapcsolata, új tartalommal telítődött az állampolgár, fokozatosan előtérbe került a közszolgáltatások minősége. A változások a közszolgáltatás lényegi alkotóelemévé tették a minőséget. Az állampolgár, mint tudatos fogyasztó, a közszolgáltatásoktól elvárja a magas követelményeket kielégítő minőséget, de az sem másodlagos szempont, hogy a közszolgáltatásokat fogyasztó állampolgár hogyan, milyen formában jut hozzá, mi a közszolgáltatás tartalma, illetve mekkora közösségi és egyéni költségvonzattal jár. Következésképp fontossá vált a fogyasztó állampolgár igényeinek feltárása a közszolgáltatások iránt, az igények kielégítéséhez kapcsolódó folyamatok megtervezése és megfelelő kivitelezése. (Lovelock-Young, 1979.; Cullis-Jones, 2003.)

Mindezen folyamatok és tényezők napjainkra elvezettek oda, hogy elengedhetetlen a közigazgatás minőségi szemléletű megújítása. „A stratégiai gondolkodás alapvető törekvéssé válik.” (Hope-Fraser, 2003. 33. o.) A közigazgatás bevett hagyományos gondolkodásmódja, miszerint a rendelkezésre álló pénzt vagy elveszítjük, vagy elköltjük, mára idejétmúlt. Az új közintézményi menedzsment szemléletével működő kormányzati szervezetek differenciált célrendszerrel rendelkeznek, a középpontban álló célkitűzés az állampolgárok maximális kiszolgálása, mindazonáltal nem tekinthető másodrendű célkitűzésnek a hatékonysági szempontok érvényesítése sem.

Az 1990-es években világszerte népszerűvé lett a kormányzati szervezetek hatékonyságára és eredményességére való törekvés, miután az Amerikai Egyesült Államokban a „The Government Performance and Results Act of 1993” egyik célkitűzéseként törvénybe iktatták a teljesítménymérés rendszerének intézményesítését a központi kormányzat szintjén. (Callahan-Holzer, 1999. 54. o.) A teljesítménymérés indoklásául azt az érvet hozták föl, hogy ezzel megtartható és növelhető a lakosság kormányzat iránti bizalma, a bizalom növelésének egyik eszköze minden egyes közigazgatási szervezet elszámoltathatósága, a ténylegesen elért eredmények számszerűsítése és kimutatása. (<http://govinfo.library.unt.edu>; 2006.03.04.)

Amikor egy kormányzat vagy közigazgatás teljesítményét és a teljesítményt meghatározó elemeket vizsgáljuk, számos olyan kikötéssel élünk, amelyek lehetővé teszik a közszolgáltatási teljesítmény tényleges mérését. A közigazgatásban, miként az üzleti életben, a hatékonyság és eredményesség

kritériumainak érvényre juttatása nem általánosságban, hanem konkrét szervezet működésében érhető el. A ténylegesen megvalósuló teljesítménymérés nem a közigazgatás egészét, hanem egyes elemeit, a közigazgatási szerveket vizsgálja. Amennyiben elfogadjuk ezt kiindulásul, külön-külön értelmezhetővé válik a kormányzati és közigazgatási szervezetek által nyújtott, eljuttatott teljesítmény és beazonosíthatók a teljesítményhez kapcsolódó tényezők.

A közigazgatási szervezet működésének megváltoztatása a stratégia és a folyamatok olyan meggondolt átalakítását jelenti, amelynek végső célja a szervezet jobb működése. A stratégiai menedzsment a közigazgatásban nem más, mint olyan menedzsment eljárás, amely a közigazgatási szervezeteknél tartósan állandósult folyamatba integrálja a tervezést, a bevezetést, az alkalmazást, a mérést és az allokációt. A stratégiai közigazgatási menedzsment eredményorientált szemléletű.

A stratégiai kezdeményezések felismerése és megvalósítása viszi előre a vállalatot. Számos vállalat teljesítménynövekedése annak következménye, hogy a vállalati stratégiára összpontosítja figyelmét. (Kaplan-Norton, 2005.) Esetenként igaz, hogy van megfogalmazott stratégiája a vállalatnak, azonban azt valamilyen oknál fogva nem ültetik át a gyakorlatba. (Mintzberg, 1987.) A letisztult, egyértelmű és célirányos vállalati stratégia hatalmas hajtóerő. (Drucker, 1994.) A stratégia mindazon cselekvéseket tartalmazza, amelyek közös célja a jelen helyzetből való elmozdulás és a kívánatos állapot elérése. (Kaplan-Norton, 2000.)

A közszolgáltatás minőségének vizsgálatakor legelső lépésként tisztázandó, hogy az előállító (szolgáltató) vagy a fogyasztó (állampolgár) szemszögéből vizsgálódunk. Az előállító nézőpontjából a minőség az áru (szolgáltatás, termék) mindazon tulajdonsága, amit az előállító közvetlenül észlel. Fogyasztói nézőpontból az általa megtapasztalt, észlelt minőség jelenti a tényleges minőséget. Fontos megjegyeznünk, hogy a fogyasztó nem feltétlenül képes észlelni és értékelni a termelő által megítélt minőséget, vagyis egyazon szolgáltatásnál két különböző minőség lehet a végeredmény. (Pollitt-Bouckaert, 1995.)

A közszolgáltatást igénybevevő állampolgár elégedettsége kétarcú jelenség. Az állampolgár ugyanis kettős lelkületű, egyfelől szeretne több és jó minőségű közszolgáltatáshoz jutni, másfelől szeretne minél kevesebb adót fizetni, amiből a közszolgáltatások finanszírozása történik. Ebből következik, hogy a közszolgáltatást fogyasztó állampolgár elégedettsége nagyobb lesz, ha mérsékelt igényeket támaszt. Az elégedettség foka azonban rendszerint nem egyszerűen a fogyasztó állampolgár igényeinek önkéntes csökkentése miatt mutatkozik nagyobbak, hanem mert a kormányzat rászorítja igényeinek mérséklésére. Ezt elkerülendő célszerű az elégedettség fogalmából kiiktatni az ily módon mérsékelt fogyasztói igény jelenségét. Az elégedettség sokkal több, mint a címzettek fogyasztói igényeinek csökkentése. (Lawton, 2003.)

A közszolgáltatásoknak az állampolgár a finanszírozója és egyben a fogyasztója is. A finanszírozó és a fogyasztó kategóriája tehát könnyűszerrel összemosható. A látszólag súlyos fogalmi zűrzavar feloldható. Tekintetbe kell venni, hogy a kormányzat nem csupán a lakosság által befizetett adókból finanszírozza a szolgáltatást, hanem az állampolgárok választásokon kinyilvánított felhatalmazása alapján képviseli is a fogyasztókat, vagyis védi az állampolgárok jogait, nyomást gyakorol a közszolgáltatásokat nyújtó szervezetekre, hogy azok fogékonyak legyenek az igényekre, törekedjenek hatékonyságra. (Pollitt-Bouckaert, 1995.)

Ez a fontos szempont kiindulásul szolgál a közszolgáltatások minőségének megítélésakor, ugyanis az állampolgár elégedettsége nemcsak a minőség növelésével fokozható, hanem az is előfordulhat, hogy az állampolgár manipuláció tárgya lesz, és az elégedettség növekedésének hátterében az igények mesterséges csökkentése húzódik meg. A közszolgáltatásokat rendszerint monopóliumhelyzetben lévő szolgáltató nyújtja, ezért van lehetőség radikális módon megváltoztatni a szolgáltatás fő jellemzőit, hiszen a fogyasztó nem fordulhat máshová a szolgáltatásért, összehasonlítási alapja sincs. Verseny hiányában a szolgáltató nem feltétlenül van kitéve olyan ösztönzőknek, amelyek rákényszerítenék a fogyasztói igények felderítésére. (Pollitt-Bouckaert, 1995.) A monopólium miatt rendszerint a fogyasztók számára nem lehetséges a kapott szolgáltatás összehasonlító értékelése, hiányzik az összehasonlítás alapja, ennél fogva egy-egy értékelő vizsgálódás félrevezető eredményeket mutathat ki. (Halachmi, 1999.)

A minőség csak egyik dimenziója a teljesítménynek, maga is több tényezőtől tevődik össze. A minőség egyaránt függ a szolgáltatótól és a felhasználótól. Egyik fokmérőjeként alkalmazható a fogyasztói elégedettség vizsgálata, azonban a közszolgáltatások területén a minőségre vonatkozó visszacsatolás kevésbé erőteljes hatású. Viszonylag csekély mértékben kapcsolódik a költségekhez, mert általában előre és nem a szolgáltatás időpontjában fizet a fogyasztó. (Pollitt-Bouckaert, 1995.)

Szervezetejlesztés a Határórségnél

A Határórségnél megfigyelhető változás napjainkra látványosan felgyorsult, egyre több területet érint. Miközben új funkciókat is ellát a szervezet, megtörtént a szervezet által ellátott feladatok és azok tartalmának megváltoztatása, illetve a fontossági sorrend felállítása. Alapcél a lehetőségek maximális kihasználása a schengeni követelmények teljesítéséhez. Az elvárt hatékonyság és eredményesség, mint kritériumok maximális érvényesítése érdekében, a belső- és a külső környezet figyelembevételével történt a stratégiai változtatás, egyben a rendelkezésre álló erőforrások átszuktúrálása.

A Határórségnek a magyar költségvetést nem megterhelő, mégis olyan finanszírozható megoldásokat kell találnia, amikkel eredményeket tud felmutatni. Ez a folyamatok pontos megtervezését, felülvizsgálatát és a megfelelő szakmai háttér biztosítását igényli. Ezzel egyidejűleg olyan korlátozó tényezők vannak jelen, mint például rendelkezésre álló idő, illetve emberi-, fizikai-, pénzügyi- és információs- erőforrás

A Határórség, mint szervezet olyan alegységek összessége, amelyek egymással együttműködve, egymásra építve, a környezetből érkező behatások függvényében működnek. (March, 2005.) A Határórség egész rendszert alkot, nem javasolt egymástól elhatárolt, önálló alrészsként is működőképes elemekre bontani. Egészében kell vizsgálni, ugyanis a rendszer „többet jelent annál, mint hogy felsoroljuk a rendszer inputjait” (bemeneteit) és „outputjait” (kimeneteit). Annak a felismerését jelenti, hogy a rendszer minden elemének kényszerű változása befolyással van a rendszer egészére.” (Klein, 1998. 45. o.) A hangsúly az egész helyett a részek egységén van, az alrendszerek egymással együttműködnek, kiegészítik egymást, aminek oka az, hogy a szervezet „[...] minden erőforrását

összehangoltan kénytelen mozgósítani a túlélés, a győzelem érdekében.” (Barakonyi, 2000. 15. o.).

A szervezetfejlesztés technológiájának három, egymással összefüggő eleme (Klein, 2002.), a Határőrségnél jelen van. Ami még ennél is fontosabb, hogy ezek egyidejűleg vannak jelen:

- diagnosztizálendő probléma

A Határőrség meghatározta, hogy milyen célokat, hogyan akar elérni. Ehhez olyan stratégiát dolgoztak ki, ami lehetővé teszi a célok állandó felülvizsgálatát, szükség esetén a változtatást, akár új cél bevezetését.

- a figyelem fókusza

Habár a Határőrségnél a hierarchikus szervezeti felépítés van jelen, mégsem egyének külön-külön, hanem akár ad-hoc teamek hajtják végre a feladatokat. A szervezetnél a rész-egész kapcsolata egészen új értelmezést nyer, a szervezet és az egyén egyidejűleg fontos.

- az intervenció módszerei

Az állománynak lehetősége van előírt vagy maga által megválasztott tanfolyamokon részt venni. A továbbképzések nem titkolt célja, hogy az állomány egyrészt felkészül a változásokra, másrészt érzi munkája fontosságát, a motiváció fontos eszköze.

A Határőrség szervezeti átalakításánál a napjainkig fontos kérdés, hogy az átszervezés és az azzal járó változtatás inkrementális vagy radikális módon menjen végbe. A inkrementális változtatás esetén lépésről lépésre, azaz fokozatosan valósulhat meg az átszervezés, addig a radikális változtatásnál szinte átmenet nélkül, azonnal hajtják azt végre. (Bakacsi, 2003.)

A Határőrségnél több területen indult meg a felkészülés, ilyen körülmények között nagyon fontos a szervezet megfelelő struktúrájának kialakítása, fenntartása. A korábban fennálló tradicionális lineáris felépítés idővel átalakult, mára már jelen van a divizionális forma, pontosabban annak egyes elemei. Ennek eredményeként folyamatos változások mellett is működőképes marad a szervezet. A hierarchikus szervezeti forma biztosítja a központi irányítást, ezzel a vezetés képes átlátni és kézben tartani a folyamatokat, illetve szükség esetén időben beavatkozik. Jellemzően outputtá alakítja a rendelkezésére álló erőforrást, szükség esetén tudja hova kell átcsoportosítani. (Barakonyi, 2000.) A divizionális forma segítségével tudja nyomon követni a környezet változásait, az adaptáció nélkülözhetetlen.

A szervezetfejlesztés nem ért véget, napjainkban is tart és várhatóan még nagyon sok változást kell megvalósítani. Számos terület rejteget olyan lehetőségeket, amelyek még nem kerültek kiaknázásra. Ezekkel kapcsolatban a vezetésnek döntenie és cselekednie kell. Ezek közül érdemes kiemelni az alábbi feladatokat (A Határőrség humán stratégiája 2006.):

- az állománnyal szemben támasztott követelmények felülvizsgálata, újítása;
- racionalizálás a hatékonyság és az eredményesség figyelembevételével;
- rugalmasság növelése a szervezeten belül;
- a rendelkezésre álló erőforrások minél ésszerűbb felhasználása;

- a szükséges stratégia kidolgozása;
- Schengeni Normák szem előtt tartása.
-

A Határőrség szervezetének korszerűsítése még nem zárult le, azonban már körvonalazódnak a várható eredmények, melyek közül a legfontosabbak:

- Erőforrások racionális felhasználása.
- A szervezeti rugalmasság fokozása.
- További szervezetkorszerűsítés lehetőségeinek megteremtése.
- Az együttműködés feltételeinek javítása.
- Még nagyobb összhang megteremtése az irányítás és a végrehajtás között.
- Szervezet és az egyének érdekeinek egyeztetése, az összhang megteremtése.
- Az állomány átcsoportosítása.
- A változások menedzselése, állandó kommunikálása az állomány felé.
- A kétirányú kommunikáció biztosítása.
- A szükséges kultúraváltás kivitelezése.
- Stratégiai megközelítés.
- Állandó tanulás, ami „[...] javíthatja a szervezeti teljesítményt [...]” (March 2005. 204.)

Következtetés

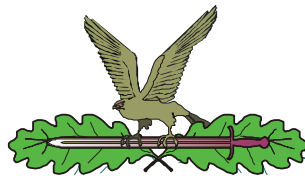
A közigazgatás alapelve az elszámoltathatóság, a nem piaci közszolgáltatások és a közigazgatási szolgáltatások finanszírozása közpénzekből történik, ezért nagy felelősség hárul a döntéshozókra. (Simon-Smithburg-Thompson, 1950.) A gyakorlatban a közigazgatási reformok számos ok miatt elakadnak, a reformok megvalósításának talán legnagyobb akadálya, hogy az új közintézmény menedzsmet korszakában is gyakran fekete foltnak számítanak az új vezetési módszerek. Hiába köztudott, hogy változásokra van szükség, ha a közigazgatási szervezetek ellenállásán kisiklanak az új kezdeményezések. Fontos lenne a folyamatok felülvizsgálata, mert az olyan követelmény, mint a hatékonyság, vagy (több) értéket a közpénzért, további, korábban jelentéktelennek látszó szervezeti értékek fontosságának növelését indukálhatja. (Weimer-Vining, 1998.)

Természetesen hiába történnek változtatások, amíg az arra illetékesek nem ismerik fel annak jelentőségét, és nem kényszerülnek a hatékonyság és az eredményesség növelése érdekében változtatásokra. Ameddig egy adott szervezet felelős vezetője nem tudja hol vannak problémák, hol van szükség beavatkozásra, nem is történik, történhet beavatkozás.

A Határőrségnél időben megindult a felkészülés, de az igazi változások mostanában várhatók. Ilyen környezetben nehéz a feltételeknek megfelelni. A változás időszakában általában olyan szervezeti forma javasolt, ami rugalmas, képes azonnal alkalmazkodni, reagálni, jelen szervezetnél ez nem javasolt. Jelen esetben szabályok segítségével kell biztosítani a hatékonyság és az eredményesség kritériumoknak megfelelő működést.

Végezetül: kívánatos néhány jelmondat figyelmeztetését komolyan venni jóllehet némely ezek közül a rutinszerűen végzett napi munka során konfliktusokat generálhat, mégsem célszerű megfelekedezni róluk (Weimer-Vining, 1998.):

- „*Do well!*” - A fogyasztó állampolgár áll a középpontban.
- „*Do no harm!*” - Mindent célszerű felülvizsgálni, elengedhetetlen a szkepticizmus.
- „*Do good!*” – Minden szóba jöhető megoldást érdemes mérlegelni.



FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Bakacsi Gyula (2003): Szervezeti magatartás és vezetés; Budapest: KJK-Kerszöv Kft.
2. Barakonyi Károly (2000): Stratégiai menedzsment; Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó
3. Bozzo, Sandra L. (2000): Evaluation Resources for Nonprofit Organizations; Nonprofit Management & Leadership; Vol. 10.; No. 4.; 463-472. o.
4. Callahan, Kathe-Holzer, Marc (1999): Results-oriented Government: Citizen Involvement in Performance Measurement; In.: (1999): Performance and Quality Measurement in Government; Issues and Experiences; Burke: Chatelaine Press
5. Cullis, John - Jones, Philip (2003): Közpénzügyek és közösségi döntések; Budapest: Aula Kiadó
6. Drucker, Peter F. (1994): The Theory of the Business; Harvard Business Review
7. Eisenhardt, Kathleen. M.-Sull, Donald. N. (2001): Strategy as Simple Rules; Harvard Business Review; January; 107-116 o.
8. Halachmi, Arie (1999): Introduction: Performance and Quality Measurement in the Public Sector; In.: (1999): Performance and Quality Measurement in Government; Issues and Experiences; Burke: Chatelaine Press
9. Hope, Jeremy-Fraser, Robin (2003): Kinek van szüksége költségvetésekre?; Harvard Business Manager; július-augusztus; 32-39. o.
10. Kaplan, Robert S.-Norton, David P. (2000): Having Trouble with Your Strategy? Then Map It; Harvard Business Review; September-October; 167-176. o.
11. Kaplan, Robert S.-Norton, David P. (2005): The office of strategy management; Harvard Business Review; October; 72-80. o.
12. Klein Sándor (2002): Vezetés- és szervezetszichológia, Budapest: Edge 2000 Kft.
13. Klein Sándor (1998): Munkapszichológia; Budapest: SHL Hungary Kft.
14. Lawton, Robin (2003): Balance Your Balanced Scorecard; Minőség és Menedzsment; 3. sz.; 147-151. o.
15. Lovelock, Christopher H.-Young, Robert F. (1979): Look to consumers to increase productivity; Harvard Business Review; May-June; 168-178. o.
16. March, James G. (2005): Szervezeti tanulás és döntéshozatal; Budapest: Aliena Kiadó
17. Mintzberg, Henry (1987): Crafting strategy; Harvard Business Review; July-August; 66-75. o.
18. Pollitt, Christopher-Bouckaert, Geert (1995): Defining Quality; 3-19. o.; In.: Pollitt, Christopher-Bouckaert, Geert (1995): Quality Improvement in European Public Services; Concepts, Cases and Commentary, Great Britain: SAGE Publications

19. Porter, Michael E. (1996): What Is Strategy?; Harvard Business Review; November-December; 61-78. o.
20. Simon, H. A.-Smithburg, D. W.-Thompson, V. A. (1950): Public Administration; New York: Alfred A. Knopf
21. Torbert, Willam R. (1987): Mahanging the corporate dream; Homewood, Illinois: Dow Jones-Irwin
22. Weimer, David L.-Vining, Aidan R. (1998): Policy Analysis, Concepts and Practice; USA: Prentice-Hall, Inc.
23. A Határórség humán stratégiája (2006): Budapest: Határórség Országos Parancsnokság
24. <http://govinfo.library.unt.edu> (2006.03.04.)
(National Performance Review – Reinventing Government archivált website-ja)
25. www.fotosearcg.com (2006.04.15.)

Petővári Bence

A Hágai Program kihívásai – akadályok a szabadság, biztonság és jog térségének megteremtése előtt

Az egyik legfontosabb tényező, amely az Európai Unió igazság- és belügyek területén folytatott jelenlegi politikáját megkülönbözteti a 90'-es évek elejének politikájától, az a stratégiai célokat, határidőket, és megvalósítási módokat felvázoló többéves programok elkészítése.

2004. novemberében az Európai Tanács elfogadta az új többéves programot, amely meghatározta a „szabadság, biztonság, és jog térsége” további fejlesztésének irányait az elkövetkező öt évre. Ez az ún. Hágai Program nagyon sokat elárul a tagállamok ambícióiról és vonakodásáról ezen a területen, amely a Miniszterek Tanácsa által átlagosan havi 10 elfogadott új dokumentummal, az Amszterdami Szerződés óta az Európai Unió írásban lefektetett politikájának egyik leggyorsabban gyarapodó területévé vált.

Az első átfogó ötéves program létrehozására 1999 októberében került sor, ahol az uniós tagállamok állam- és kormányfői a Tamperei Európai Tanács ülésen elfogadott Elnökségi Következtetésekben az elkövetkező öt évre meghatározták a bel- és igazságügy terület integrációjának legfőbb célkitűzéseit.

Ezek a Következtetések – mintegy demonstrálva az Amszterdami Szerződésben rejlő cselekvési lehetőséget – az első olyan Európai Tanács ülésének eredményei voltak, amelyet teljes egészében a bel- és igazságügy területének szenteltek. Mindezen eredmények ellenére, a tagállamok nemzeti minisztériumai a programot meglehetősen komoly vonakodással fogadták. A tagállamok nemzeti szakértőinek többsége szerint a Tamperei Programot egy „túlzottan ambiciózus sémának” tekintették, amelyet a legmagasabb nemzetközi politikai szintről próbáltak ráerőltetni a nemzeti jogszabályokon alapuló jól bevált nemzeti gyakorlatokra.

A Tamperei Program az alábbi közös politikák fejlesztését tűzte ki céljául: a migránsok és kisebbségek származási országaival történő partneri kapcsolat kialakítása, egy közös Európai Menekültügyi Rendszer létrehozása, a harmadik országok polgáraival való megfelelő bánásmód kialakítása (integráció), és a migráció kezelése.

E politikai célokat a Tamperei Program lényegében egy öt évre szóló intézkedés-katalógussá alakította át. A program keretében, 1999-től 2004-ig valóban a különböző direktívák és alapelvek széles körét hozták létre. A mindennapi hírekből szerzett információk birtokában is könnyen belátható azonban, hogy a propagált haladás és a hangoztatott eredmények ellenére, a fent megnevezett politikák területén a Tamperei Program öt éve alatt a megnevezett célkitűzések egyikében sem sikerült igazán látványos sikert elérni – egyes területeken pedig erősödtek a haladás hiányát, és az intézkedések szükségességét mutató jelek.

Az Európai Bizottság a Tamperei Program 2004. júniusi értékelésében igyekezett megvilágítani azokat a területeket, amelyek gátolták az előrehaladást, mint pl. az egyhangú döntéshozatali eljárás a Tanácsban, vagy a már létrehozott jogszabályok követése az Unió tagállamaiban. A felsorolt hiányosságok bemutatásával, valamint a Tamperei Program megvalósításának eredményeit

követő pontozótábla által mutatott, ki nem mondott, de minden tagállam számára nyilvánvaló „eredményekkel”, kialakult egy olyan általános környezet, amelyben egy újabb, még jobban kialakított ötéves terv létrehozása magától értetődő volt.

A következő program elkészítéséig tartó átmeneti időszakot a Bizottság felhasználta, hogy a lehető legrészletesebb javaslatokat készítse el a következő program tartalmát illetően, melyeket a holland elnökség szervezésében, kiegészítve annak javaslataival, átfogó konzultációk és az ezeket követő intenzív viták kísérték. Az így kialakított program, amelyet végül a 2004. november 4-5-én Hágában fogadott el az Európai Tanács, a Hágai Program nevet kapta.

Ismerve a Tamperei Programból származó tapasztalatokat, a Hágai Program nem követhette elődjének ambícióit és innovatív elemeit. Míg az előző program abban az egyedi helyzetben volt, hogy azelőtt érintetlen területeket fedett le, a Hágai Program számára nem maradt sok „könnyű célpont”. Sőt, meg kellett birkóznia a Tamperei Program által hátrahagyott nehézségekkel, vagyis azokkal a területekkel, amelyeken szinte lehetetlen konszenzusos megállapodást hozni az eltérő nemzetállami érdekek miatt (ilyen pl. a legális migráció), vagy amelyeket a nemzetállamok többségén belüli eltérő megítélés miatt is igen nehéz kezelni (pl. a bevándorlók integrációja).

Mindezt számba véve azonban, a Hágai Programban mégis jól érzékelhető egyfajta visszafogottság. A „szabadság, biztonság, és jog” fontosságának ismétlődő hangsúlyozása ellenére a Program kevés újszerű elemet tartalmaz, vagyis inkább azokra a területekre koncentrál, ahol már megindult az előrehaladás (a már folyamatban lévő jogalkotás befejezésének ad elsőbbséget). Azokat a területeket viszont kerüli, ahol ellentétek, tartós meg nem egyezés alakult ki. Markáns példája ennek a már említett Európai Ügyészség létrehozása, amely szerepelt az első tervezetekben, de végül törölték a Program szövegéből.

A Hágai Program tartalma a lehető legrövidebben összefoglalva: először értékeli a Tamperei Program kialakított politikák megvalósítását, tervezi azok konszolidációját, mindvégig szem előtt tartva az akkor épp kialakítás előtt álló új Európai Alkotmányt. A Program olyan célokat tűz ki, mint a közös menekültügyi rendszer bevezetése 2010-ig, a bevándorlással és menekültüggyel kapcsolatos (legális migráció kivételével) közösségi jogi kérdésekben történő egyhangú döntéshozatal minősített többségi döntéshozattal való átalakítása 2005. áprilisig, a Program végrehajtásának átfogó értékelése 2006 végéig, valamint a program célkitűzéseinek megvalósításáról, konkrét intézkedések formájában öntéséről szóló Akcióterv elfogadása 2005-ben.

A Hágai Program kialakításának a bemutatott formában történt időzítését, ütemezését (vagyis lényegében a programra tett javaslatok túl gyors elkészítését és egyeztetését) számos nemzetközi szervezet illetve kritikával. Ezen álláspontok szerint a gyakorlatban nem állt rendelkezésre elég idő, hogy a Programra a civil szervezetek és nemzeti parlamentek időben reagáljanak, vagy épp nem is kérték ki a véleményüket. Ezen kívül, az Amnesty International nyílt levélben fejezte ki aggodalmát a Hágai Program emberi jogi vonatkozásait illetően.

A Hágai Program hiányosságaiból és az ezekért kapott kritikákból nem következik, hogy egyáltalán nem tartalmaz előremutató irányvonalakat, intézkedésterveket. Az egyik legpozitívabb aspektusa, hogy folytatja azt a – már a Tamperei Program által felvett – már említett „pontozótábla” módszert, amivel a célkitűzéseket határidőkhöz lehet kötni, és amivel értékelni lehet az elért

eredményeket. Így például a menekültügy területén, a tagállamok elkötelezték magukat egy közös Európai Menekültügyi Rendszer kialakítására 2010-ig, melynek elemei az egységes menekültügyi eljárás, és a menedékjogot nyert személyek számára biztosított egységes státusz. A menekültügy területéhez hozzátartozik, hogy a tagállamok vállalták egy Európai Visszaautasítási Alap létrehozását is 2007-ig. Amennyiben e célkitűzések megvalósulnak, az Európai Unió rendelkezhetne egy hiteles, nem csak névvel illetett „közös menekültügyi politikával”, még ha ezt a célkitűzést már a Tamperei Program keretében el is kellett volna érni. A „pontozótábla” módszer abból a szempontból is kedvező, hogy a tagállamok számára ösztönzöt jelent az uniós direktívák és alapelvek minél hamarabbi bevezetésére és szélesebb körű alkalmazására.

Szintén pozitív értékelést érdemel a „szabadság, biztonság, és jog” térségének külső-határ védelmének fejlesztésére irányuló konkrét célkitűzések is. A FRONTEX ügynökség 2005-ben történő létrehozása után a legfontosabb határidőhöz kötött feladatokként a közösségi határellenőrzési alap legkésőbb 2006 végéig történő létrehozását, valamint a Schengeni Információs Rendszer II (SIS II) 2007 végéig történő létrehozását emeli ki. A külső határ ellenőrzésének költségeit és hatékonyságát tekintve, a határellenőrzési alap létrehozása az oly sokat emlegetett európai szolidaritás nyilvánvaló megjelenési formája lenne. A SIS II 2007-ig történő bevezetésének tervezete pedig már a Hágai Program elkészítése előtt ismert volt, így a Program megpróbált továbblépni, és felkérni a Bizottságot, hogy a belső határok ellenőrzésének megszüntetése után azonnal nyújtson be javaslatot a schengeni értékelési mechanizmus felügyeleti mechanizmussal való kiegészítésére. A határellenőrzés területén így elmondható, hogy a feladatok egyértelműek, és megvalósításukat – túl azon, hogy eddig terv szerint haladnak – nem hátráltatják szembeütközően eltérő nemzetállami érdekek.

A határon átnyúló bűnözés elleni harc területén számos határidőhöz kötött célkitűzés került a programba, így például: kerethatározat elfogadása az európai bizonyításvételi parancsról 2005 végéig; a szervezett bűnözés súlyos formáira vonatkozó éves „fenyegetésértékelés” elkészítése az Europol által 2006-tól; a bűnüldözési információk határokon átnyúló cseréjét 2008-tól a hozzáférhetőség elve alapján kell végezni, vagyis a rendészeti szerveknek bármely más tagállam bűnüldözési információihoz kérésre hozzáférést kell biztosítani. A Program továbbá – ugyan a távoli 2011-es határidővel – több intézkedést irányoz elő a család és öröklési kérdésekben hozott bírósági határozatok kölcsönös elismerésének területén. Sajnos a leginkább innovatív elemekhez – mint pl. az Európai Vízumhivatal vagy a közös vízumkibocsátó központok felállítása – nem köt határidőt.

Az előzőekben bemutatott, haladást szolgáló pontok mellett a Program számos hiányosságtól is szenved. A brüsszeli elemzők szinte mindegyike azt az álláspontot képviseli, amely szerint a bevándorlási politikával kapcsolatosan ütemezett intézkedések egyensúlya a Hágai Programban felborult, mivel sokkal nagyobb hangsúly került az illegális migráció elleni harcra, és szinte semmilyen konkrét intézkedésre nem született előirányzat a legális migráció területén. Ez, valamint a már említett, az EKSz. IV. címe alá tartozó kérdések területén a minőségi többségi döntéshozatalról való szavazáskor tett kivétel (a legális migráció itt is szigorú kivétel maradt a teljes „közösségiesítés” alól) jól mutatja a tagállamok vonakodását, hogy a munkapiacok feletti befolyásukból engedjenek egy közös politika javára.

A büntetőjogi kérdésekben történő együttműködés területén a program alig nyúl tovább az általános elvek ismételt hangoztatásánál, nem fogalmaz meg a harmonizáció érdekében konkrét célkitűzéseket.

Végül, a Program számos eleme szervesen számol az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés 2006. novemberi hatályba lépésével. Ez vonatkozik például a közös nyomozási technikák kialakítására, a Belbiztonsági Bizottság felállítására, vagy az igazságügyi szervek részére kialakított hatékony képzési hálózat létrehozására. E programpontok megvalósítását az alkotmányos szerződés hatályba lépésének eltolódása megakadályozhatja vagy késleltetheti. Sok elemző kétségbe vonja annak bölcsességét, hogy a Hágai Programban lefektetett célkitűzések realizálhatóságát egy nem egészen stabil lábakon álló külső tényező sikerétől tették függővé.

Elsősorban három olyan tényezőt kell kiemelni, amely kedvezően befolyásolhatja a Hágai Programban lefektetett célkitűzések realizálását:

Az első, hogy a Tanács végül 2004 decemberében elfogadta, hogy 2005. január 1-jétől az EKSz. 251. cikkében meghatározott együttdöntési eljárást alkalmazza minden „közösségiesített”, a bel- és igazságügyhöz tartozó területen (vagyis a rendőri és igazságügyi együttműködés területén nem) a családjog és a legális migráció kivételével. Ennek eredményeképp, a Tanács immár minősített többségi szavazással hoz döntést a menekültügyi, az illegális bevándorlás, és a külső határok ellenőrzésének területein, az Európai bizottság kezdeményezési jogával és az Európai Parlamenttel együtt-döntésben. Ez a változás jelentősen csökkenti annak kockázatát, hogy a fontosabb döntéseket véleményünkben egyedül vagy jelentős kisebbségben lévő tagállamok blokkolják.

A második – többször ismételt – tényező, hogy mind maga a Program, mind a megvalósításhoz 2005. júliusban elfogadott Akcióterv meglehetősen nagy hangsúlyt fektet a célkitűzések megvalósítása érdekében a tagállamok által tett intézkedések értékelésének időszakonként történő elvégzésére. Ez növeli egyfelől az utólag megtett (de megtett) intézkedések megtételének valószínűségét, másfelől nagyobb nyomás alá helyezi a tagállamokat a szükséges intézkedések bevezetése érdekében.

A harmadik tényező a 2005. júliusi londoni terrorcselekmények által megújult nyomás, amelyet a nemzetközi terrorizmus fenyegetése generál. A 2001. szeptember 11-i new york-i és a 2005. március 11-i madridi merényletek tisztán kivehető lendületet adtak a Tamperei Programban vázolt lépések teljesítése felé, és ez valószínűleg így lesz a Hágai Program esetében is. Ez azonban magában hordozza a „szabadság, biztonság, és jog térsége” megteremtésére elkészített nagyszabású projekt torzulásának kockázatát, hiszen a biztonság előtérbe helyezése elhomályosíthatja a másik két területen kitűzött célok ugyanolyan értékű fontosságát.

A Hágai Programból, a 2005. július 3-án elfogadott megvalósításáról szóló Akcióterv, valamint az uniós tagállamok megnyilvánulásai és hozzáállása alapján az EU politikát elemző központok, valamint a legtöbb nemzetközi szervezet szakértői szinte egyhangúan úgy vélekednek, hogy jelenleg a biztonság fejlesztése még prioritást élvez a szabadság fenntartása előtt.

A Hágai Program tartalmának és szerkezetének vizsgálatánál – különösképpen összehasonlítva a Tamperei Programmal – jól érzékelhető az európai integráció

ütemének lassulása. Ezt legfőképpen az jelzi, hogy a Programban többnyire olyan célkitűzések konkretizálódtak, amelyek nem, vagy csak kis mértékben ütköznek a tagállamok nemzeti érdekeivel. A problémásabb kérdéseket vagy teljes egészében kihagyták, vagy olyan formában illesztették be, amelynek előrehaladása nem számon kérhető.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Challenge Europe Online Journal, Issue 14 - Towards a European Area of Freedom, Security and Justice?
(<http://www.theepc.be/en/default.asp?TYP=CE&LV=177&see=y&t=42&PG=CE/en/listing&l=1>)

The Implications of the Hague Programme for European Asylum And Migration Policies, Briefing Paper prepared by ICMPD, Vienna, May, 2005
(<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=activities&folderid=-1&id=593>)

The Hague Programme – Strengthening Freedom, Security and Justice in the EU, Working Paper No 15, European Policy Centre, Multicultural Europe, February 2005

A Response to the Hague Programme: Protecting the Rule of Law and Fundamental Rights in the Next Five Years of an EU Area of Freedom, Security and Justice? Challenge, Liberty & Security
(<http://www.ceps.be/files/CHALLENGEHagueProgramme.pdf>)

Peers, Steve (2004a) Statewatch: The “Hague Programme”. Annotation of final version, approved 5.11.2004. Annotated by Professor Steve Peers, University of Essex), (<http://www.statewatch.org/news/2004/nov/hagueprogramme-final.pdf>)

Hágai program, Brüsszel, 2004. október 27-i szöveg aktualizált változata (BM EU integrációs hivatala által lektorált szöveg)

Amnesty International Public Document, EUR 01/006/2004, 2 November 2004
([http://web.amnesty.org/library/pdf/EUR010062004ENGLISH/\\$File/EUR0100604.pdf](http://web.amnesty.org/library/pdf/EUR010062004ENGLISH/$File/EUR0100604.pdf))

EU - "The Hague Programme" on justice and home affairs - Programme to be adopted on 5 November leaving no time for parliaments and civil society for react
(<http://www.statewatch.org/news/2004/oct/08hague-programme.htm>)

Tampere European Council Presidency Conclusions, 15-16 October 1999

JUSTICE Response to the House of Lords - Select Committee on the European Union Inquiry into the Hague Programme (Sub-Committees E and F) January 2005 (<http://www.justice.org.uk/images/pdfs/hague.pdf>)



Dr. Kovács Gábor

**A határőrségi csapaterő alkalmazásának lehetőségei
nemzetközi rendészeti műveletek során**

Bevezetés

Az elmúlt évtizedben a Magyar Határőrség történetében soha nem látott szervezeti korszerűsítés zajlott le, mely lehetővé tette az európai színvonalon álló, állandó állományra épülő határrendészet kialakítását. Magyarország csatlakozott az Európai Unióhoz, melynek szervezete, az Európa Tanács 2004. november 5-én elfogadta az ún.: Hágai Programot, amely „*A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban*” néven vált ismertté. A program célja az Európai Unió támogatása abban, hogy az a következő öt évben még inkább a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térséggé váljon.

A program megvalósítása elkezdődött. A magyar határőrségi csapaterős alkalmazás a jövőben a nemzetközi műveletek során jelentős szerepet kaphat. Munkámban ezeket a lehetőségeket kívánom – a teljesség igénye nélkül – felvillantani.

2006. május hónapban a Schengeni Ellenőrző Bizottság /SCHEVAL/ a helyszínen ellenőrzi a schengeni követelményeknek történő megfelelést, mely előírásoknak Magyar Határőrség szervezeti- és tevékenységrendszere várhatóan megfelel. Tanulmányom témájaként azért választottam „A határőrségi csapaterő alkalmazásának lehetőségei a nemzetközi rendészeti műveletek során” címet, mert a Magyar Határőrség mobil ereje előtt, az integrált nemzetközi rendészeti műveletek végrehajtása során fontos feladatok állhatnak.

A Határőrség jelenleg olyan mobil, szervezetten alkalmazható és átcsoportosítható erővel rendelkezik, melynek intézkedőképessége és jogosultsága belföldön biztosított¹, várhatóan a jövőben külföldön is lehetővé válnak az uniós érdekű rendészeti feladatok ellátásának lehetőségei. Napjainkban a határőrségi csapaterő külföldi, az unió területén történő alkalmazás jogi feltételei jelenleg még hiányoznak, az a jövőben mindenképpen szabályozásra szorul. A téma aktualitását bizonyítja az is, hogy Magyarország európai uniós tagsága indokoltá teszi ennek a problémakörnek a vizsgálatát, hiszen a Hágai Program elemeiben ott rejtőzik a határőr kötelékek alkalmazásának lehetősége.

A téma tanulmányozása előtt, indokolt megvizsgálni a biztonság komplexitása, az államhatár biztonságát veszélyeztető főbb cselekmények kérdéskörét, a határőr csapaterő nemzetközi alkalmazására vonatkozó jogszabályok jelenlegi helyzetét, a határőrségi csapaterő helyét szerepét napjaink magyar határrendészeti rendszerében, a hazai és uniós alkalmazás lehetőségeit.

¹ A határőrség századok rendelkeznek a felsorolt jellemzőkkel, azonban szükséges, ezen szervezet intézkedő-képességének és a jogosultságának nemzetközi méretű további szélesítését.

A biztonság, a biztonságpolitika

A biztonság, a biztonságpolitika komplex megközelítéséből² kiindulva, a téma vizsgálatát indokolt a kor igényeinek megfelelő globális szemléletmóddal kiterjeszteni oly módon, amely - határrendészeti aspektusból megközelítve - kiterjed a migrációt kibocsátó országokra, a tranzit országokra és a migrációs hullám végállomásait jelentő célországokra is. A téma teljes kifejtésére nincs most lehetőség, de megállapítható, hogy a fenti összetevőket egy rendszerként kell kezelni. „A rendvédelem látványosan ki fog lépni a nemzeti keretek közül”³. A biztonság megteremtése iránti igény az európai unióban közös követelménnyé lépett elő, amelyet a költségtakarékosabb, de hatékonyabb működéssel kell biztosítani, amely nem nélkülözheti a csapaterő közös alkalmazását a rendvédelemi célú közös nemzetközi műveletek végrehajtása vonatkozásában.

A határőrségi csapaterő

A határőrségi csapaterő fogalmának meghatározása során az állapítható meg, hogy a határőrségi csapaterő az államhatár rendészetét ellátó szervezet tevékenységében állandó-, vagy ideiglenes jelleggel működő, hivatásos (szerződéses) állományból összeállított, speciálisan-, illetve többirányú alkalmazásra felkészített, hierarchikusan felépített, olyan kötelék, amely azonnali alkalmazhatósággal képes a váratlan feladatok megoldására. A határőrségi csapaterő állandó szervezetének megnevezése jelenleg a határvadász század. Annak ellenére, hogy a Határőrség állományában lévő állandó, csapaterőbe szervezett kötelékek a határvadász századok, e kötelékek állománya az alkalmazások zömében, nem mint csapaterős kötelék, hanem mint határrendész járőr kerül igénybevétele. Vélhetően a nemzetközi műveletek során végzett tevékenységeknél is ez az alkalmazási mód lesz a meghatározó.

A határőrségi csapaterő (határvadász század) alkalmazására vonatkozó jogszabályi alapok

A határvadász századok alkalmazására vonatkozó jogszabályi alapok vizsgálata során indokolt a Határőrség jogi helyzetét áttekinteni. A téma elemzésekor a legfontosabb jogszabályból, a Magyar Köztársaság Alkotmányából⁴ indulhatunk ki.

Jogállását tekintve a Határőrség, rendvédelmi szerv. A Határőrség – már az 1995-ös alkotmánymódosítás óta, nincs tervezve katonai-védelmi feladatok végrehajtására, hiszen erői, eszközei és szervezete sem teszi alkalmassá harctevékenység megvalósítását. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a

² „A biztonságpolitika meghatározása az utóbbi időszakban jelentősen átalakult, kiszélesedett. A szerző megjegyzése.

³ Dr. Teke András: Biztonságos biztonság? Magyar Rendészet. Rendőrtiszt Főiskola. 2005/4. 29. o.

⁴ „A Magyar Köztársaság állama védi a nép szabadságát és hatalmát, az ország függetlenségét és területi épségét, valamint a nemzetközi szerződésekben rögzített határait.” Az 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 5. §.

„A Határőrség alapvető feladata az államhatár őrzése, rendjének fenntartása.” Az 1949. évi XX. törvény. a Magyar Köztársaság Alkotmánya. 40/A. § (3) bekezdés.

konfliktuskezelés keretében, kisebb fegyveres csoportok felszámolására ne lenne képes. Az államhatárral összefüggő válság- és konfliktuskezelési feladatokat alapvetően a határőrségi csapaterő hajtja végre.

A Határőrség szervezete az 1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről (a továbbiakban: Hőr. tv.) 21-22.§-ában és más jogszabályokban meghatározott feladatok végrehajtását biztosító szolgálati ágakra és szolgálatokra tagozódik. A Belügyminiszter 40/2001. (XII.23.) BM rendelete a Határőrség Szolgálati Szabályzatáról 4.§. (2). bekezdés e) pontja alapján a határvadász századok a bevetési szolgálati ághoz tartoznak.⁵ A Határőrizeti törvény 35.§. meghatározza, hogy a határőr erők kötelekben a határterületen⁶ és határterületen kívül⁷ milyen feladatok végrehajtására alkalmazhatók, de a honi területen kívüli alkalmazásról nem rendelkezik. Ezen hiányosságok pótlása a jogszabály módosításakor elkerülhetetlen.

A határvadász század meghatározása, alkalmazása a Határőrség, szervezeti- és feladatrendszerében

Határvadász század „A határőr igazgatóság alárendeltségében működő, önálló illetékességi területtel nem rendelkező helyi szerv, mely feladatát az igazgatóság, (központi irányítás alatt a Határőrség) illetékességi területén végzi.”⁸

A határellenőrzés rendszerében a határvadász századok alkalmazásával biztosítható:

- a határrendészetben ható általános- és specifikus elveknek való megfelelés;
- az európai uniós, országos és igazgatósági illegális migrációs fő irányok ellenőrzése, annak hatékonyságának a javítása;
- a tartalékok képzése;
- határszakaszok és kirendeltségek gyors megerősítése;
- az államhatárral összefüggő válság- és konfliktuskezelési képesség biztosítása;
- a schengeni követelményeknek megfelelő mobilitás;
- az európai uniós határellenőrzési igényeknek való megfelelés.

⁵ „A bevetési szolgálat biztosítja a határőrségi feladatok végrehajtásához szükséges erőösszpontosítást, manőverező készséget, valamint az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények komplex mélyszégi ellenőrzésének végrehajtását, illetve összehangolását, továbbá tartalék erőként a váratlan helyzetek kezelését” A belügyminiszter 40/2001. (XII.23.) BM rendelete a Határőrség Szolgálati Szabályzatáról 4.§. (3). bekezdés a) pontja.

⁶ „határterületen a Határőrizeti törvény 21.§-ban és a 22.§ (1) bekezdésének a), b), c), e), f), g), és i)” pontjaiban meghatározottak alapján.

Az 1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről 35 § a).

⁷ „határterületen kívül a Határőrizeti törvény 21.§-ban és a 22.§ (1) bekezdésének c), e), és i) pontjaiban foglalt feladatok végrehajtására alkalmazhatók.” Az 1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről 35. § b).

⁸ 33/1998. Országos Parancsnoki Intézkedés 2. pontja.

A határvadász századok illetékességi területe

A Határőrizeti törvény 48-50.§-ban rögzíti a Határőrség illetékességi területtel kapcsolatos rendelkezéseit.⁹

A törvényben felsoroltak alapján a Határőrség ellátja az idegenrendészeti, objektumvédelmi, minősített időszaki, információgyűjtési, szabálysértési és a hatáskörébe utalt bűnüldözési feladatait. Ezen feladatok határterületen kívüli végrehajtására a határvadászok is fel vannak jogosítva. A jelenlegi jogszabályok még nem tartalmazzák a határőrségi csapaterő külföldi (unió belüli) alkalmazásának kérdéseit.

A határőrségi csapaterő rendészeti alkalmazásának lehetőségei

A határőrségi csapaterő jelenlegi alkalmazásának elsődleges és fő színtere a komplex mélységi ellenőrzések végrehajtása. Az illegális migráció elleni szűrőháló működtetésének célja: az országban és a – csatlakozást követően – schengeni térségben való szabad és akadálymentes mozgás biztosítása érdekében, a totális ellenőrzés mellőzésével, differenciált és szelektív módon, az általános rendészeti tevékenység keretében, a rendelkezésre álló erők-eszközök leggazdaságosabb felhasználásával, a jogellenesen Magyarországra belépő és itt tartózkodó, illetve az illegálisan munkát vállaló harmadik állam polgárait, valamint a tagállamok biztonságára veszélyt jelentő személyek felfedése, jogérvényesítési képesség fenntartása és a szükséges intézkedések végrehajtása, a közrend és a közbiztonság javítása.

A komplex mélységi ellenőrző rendszer működtetésében öt országos hatáskörű szerv vesz részt: a Határőrség; a Rendőrség; a Vám- és Pénzügyőrség; a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal; és az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség.

Fő feladatuk a közös célok és feladatok alapján összehangolni, hely, idő és módszerek tekintetében az öt szerv ellenőrző tevékenységét, az illegális migráció és a hozzá kapcsolódó bűncselekmények, valamint az érintett szervek hatás- és illetékességi körébe tartozó más jogsértő cselekmények hatékony felfedése és a szükséges intézkedések fogantatosítása.

Esetenként szükséges a határátkelőhelyek közötti határszakaszon a határrendészeti kirendeltségek megerősítése, ezáltal a Határőrség eredményességének biztosítása. Ennek a feladatnak a megvalósítását a határőrségi csapaterő az igazgatósági határellenőrzési rendszer első, vagy második lépcsőjében hajtja végre.

A határvadász század állománya, az uniós és hazai műveletek végrehajtása során, a jogsértést elkövetők felfedése érdekében, a következő fontosabb rendészeti feladatokat hajthatja végre Magyarország területén.

⁹ „A Határőrség a 22.§ (1) bekezdésének c), d), e), i), j) és k) pontjaiban, illetve a (2) bekezdésben meghatározott feladatait a határterületen kívül is ellátja” Az 1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről 50. § (1) bekezdés.

A határ vadász:

- *önállóan, vagy járőrtársként járőrözési, figyelési, feladatokat láthat el a határrendészeti kirendeltség illetékességi területén;*

A határ vadász század területellenőrzési feladatait járőrözéssel is megoldhatja, mely során a kiküldött határ vadászok a feladatukat terepszakaszok, tereptárgyak átkutatásával és figyeléssel hajtják végre. A feladatvégrehajtás során a határ vadászokat általában a kirendeltség járőre mellet járőrtársként alkalmazzák, később önállóan is, hiszen rövid idő alatt megszerzik a szükséges terep és helyismeretet.

- *ellenőrző-áteresztő pontot működtethet;*

Az ellenőrző-áteresztő pont a határőr alegységek állományából kijelölt - ideiglenes jelleggel működtetett - speciális határrendészeti elem, mely egy meghatározott helyen áthaladó polgári, katonai, gyalogos és járműforgalom ellenőrzését, szállítmányok átvizsgálását, áthaladásának szabályozását hajtja végre.

Alkalmazásra kerülhetnek a határ vadászok ellenőrző-áteresztő pont telepítésében, melyeket leggyakrabban akciók során működtetnek. A nemzetközi akciók végrehajtása során és békefenntartói műveletekben ez a tevékenység képezheti az egyik fő feladatot.

- *határrendészeti (és egyéb: pl.: közlekedésrendészeti, közrendvédelmi stb) akciókban (bevetéseken) vehet részt;*

Az akció a Bevetés Irányítási Központ által irányított és koordinált, határőr igazgatóság erőinek és eszközeinek együttműködő szervek bevonásával, egységes elgondolás alapján végrehajtott, meghatározott ideig, vagy meghatározott cél érdekében viszonylag rövid ideig tartó ideiglenes szolgálati tevékenysége. Az államhatár közelében és a mélységben, nemzetközi részvétellel végrehajtott akcióknak a jövőbeni szerepe felértékelődik. A FRONTEX koordinálásában¹⁰ a jövőben számos nemzetközi akció végrehajtása tervezett.

- *zárási feladatokat hajthat végre;*

A zárási feladatok végrehajtása során alapvetően az államhatárra, állam- és közbiztonságra veszélyt jelentő személyek mozgási irányának lezárása kerül végrehajtásra. Jellemző alkalmazási mód a terepszakaszok helyzeti adatokra történő, vagy akciók során végrehajtott időszaki lezárása. A zárás olyan ideiglenes határrendészeti tevékenység, amelynek során a zárásban résztvevő erők a zárás vonalán meghatározott szolgálati helyeken a keresett személy vagy személyek valószínű mozgási irányának lezárását, ezáltal a lezárt területről való kijutásának megakadályozását, illetve elfogását végzik.

- *kutatási feladatokat hajthat végre;*

A kutatás a határ vadász alegységek olyan ideiglenes szolgálati tevékenysége, amelyet meghatározott területen eltűnt, elrejtőzött személyek, tárgyak, a fegyveres, vagy felfegyverzett személyek, vagy csoportok tartózkodási helyének felkutatása, elfogása, illetve felszámolása érdekében alkalmazzák.

¹⁰ A FRONTEX kiemelten kezeli az ún. „balkáni útvonal” ellenőrzését. 2007-ben projekteket indít a Román és a Bolgár határőrizeti szervek fejlesztésére. A schengeni tagországokból közös „Támogató csoportot kívánnak létrehozni, melynek fő feladata a közös akciók végrehajtása lesz.

- *a Vám- és Pénzügyőrség tevékenységének támogatását végezheti;*

A megnövekedett vám- és pénzügyőrségi feladatok ellátásához szükség lehet a határőrségi csapaterő jelenlétére a Vám- és Pénzügyőrség tevékenységének biztosítására. Az uniós „belső határokon” a vámhatárok lebontása után, a jövedéki termékek csempészetének megakadályozásában a Határőrség is jelentős szerepet vállal.

- *igazoltatási feladatokat hajthat végre, részt vehet a határforgalom ellenőrzésében, határátkelőhelyeken létesített torlaszok felszámolásában, karhatalmi feladatok végrehajtásában;*

A határvadász századok, vagy részeik az igazgatóság illetékességi területén előszűrést, utóellenőrzést, útlevel ellenőrzést, kutatási feladatokat hajtanak végre. Részt vesznek az átkelőhely rendjének a fenntartásában, szükség esetén ellenőrző-áteresztő pontot telepítenek, forgalmat irányítanak. Az uniós belső határokon a határforgalom-ellenőrzés ideiglenes visszaállítását a határőrségi csapaterővel lehet megvalósítani. A jövőben nagy szerep hárul a határátkelőhely rendjének fenntartásában való részvétel területén a határőrségi csapaterőre.¹¹

A konfliktushelyzeti feladatok végrehajtása, a határőrségi csapaterő alkalmazása rendészeti célú határbiztosításban. A határőrségi csapaterő lehetséges feladatai rendészeti célú határbiztosítás¹² végrehajtása esetén

A jövőben sem zárható ki az államhatár mentén kialakuló rendkívüli határhelyzet, amely a határőrségi csapaterő jelenlétét igényli. A konfliktushelyzet kezelése során az alábbi feladatokat hajthatja végre:

- *a menekültbiztosító osztag feladatainak ellátása, a menekültek összegyűjtése, feltartóztatása, őrzése-védelme, szállítása, menekültgyűjtő állomás üzemeltetése;*

Egyes esetekben a rendészeti célú határbiztosítás és a menekültbiztosító osztag tevékenysége időben és térben nem választható el egymástól. Az államhatáron a szomszéd ország felől a menekültek folyamatosan érkehetnek. Ekkor a menekültbiztosítói feladatokat is el kell látniuk a határvadász alegységeknek, a rendészeti célú határbiztosítás keretében.

- *megerősített járőrsoportokkal végrehajtott járőrözési rendszer szervezése, a határőrizeti kirendeltség állományának bevonásával, demonstratív jelenlét biztosítása;*

¹¹ Napjainkban az állomány képzettsége és felszerelése nem teljesen megfelelő ezen feladat végrehajtására.

¹² „A rendészeti célú határbiztosítás a konfliktus kezelésére alkalmazott határőrségi csapaterővel végrehajtott ideiglenes határrendészeti tevékenységek és rendszabályok összessége, amelyek magába foglalják az államhatár őrizetével és a határrend fenntartásával kapcsolatos szigorító intézkedések bevezetését.” DR. DSUPIN Ottó: A Határőrség Viszonylati Parancsnokság és az alárendeltségében alkalmazásra kerülő erők feladatai a konfliktushelyzet kezelésében. ZMNE. Bp. 1996. Egyetemi könyvtár. 585/2217/tk. 55. o.

A rendészeti célú határbiztosítás során a határőrségi csapaterő egyik legfontosabb feladata lehet a kirendeltség támogatása, hiszen annak létszámviszonyai nem biztosítják az újonnan jelentkező követelmények teljesítését. A határvadászok ebben az esetben a járőrök megerősítésére kerülnek alkalmazásra, fő tevékenységi formájuk a határvonal közelében, a kirendeltség járőreivel közösen, vagy önállóan végrehajtott csoportos járőrözés.

- *az uniós belső határokon a határforgalom ellenőrzés visszaállítása, a külső határokon a határátkelőhelyek megerősítése, biztosítása, a provokációk megelőzése;*

Az uniós belső határokon a csapaterős állomány részei működtethetik az ideiglenes határátkelőhelyeket, a külső határszakaszokon elháríthatják a határátkelőhely rendjét veszélyeztető rendkívüli eseményeket (terrorcselekmények, merényletek) biztosítva ezzel a határátkelőhely rendjének fenntartását.

- *a lakosság biztonságérzetének megerősítése, a rendőrség támogatása közbiztonság, közrend növelésében, a határrend fenntartásának elősegítése;*

Rendészeti célú határbiztosításban szükség lehet a rendőrségi feladatok egy részének átvételére. Az ilyen jellegű feladatokat közös szolgálatellátással oldják meg. A feladatok végrehajtását az együttműködési tervek alapján hajtják végre.

- *az államhatárhoz közel fekvő települések őrzése és a túloldali terület folyamatos figyelése;*

A rendészeti jellegű határbiztosítás során a határőrségi csapaterő egyik fő feladata a határközeli települések őrzése. Ez a tevékenység ellenőrző-átengedő pontok alkalmazásával, figyelő és mozgó járőrök kiküldésével valósul meg. A túloldali terület és légtér figyelésére összefüggő figyelő-jelzőrendszert működtetnek.

- *az államhatár határőrizeti jellegű lezárásának előkészítése, ellenőrző-átengedő pontok létesítése, működtetése, az áthaladó személy- és járműforgalom szűrése;*

Ellenőrző-átengedő pontok létesítése a határátkelőhelyek előtt, a lopott gépkocsik és csempészárúk külföldre juttatásának megakadályozása céljából. A rendészeti feladatok ellátása során szükség van a zárási terepszakaszok szemrevételezésére, a zárási, kutatási feladatok ellátására való felkészülésre.

- *határőrségi vagy egyéb objektumok (külképviseltek stb.) őrzése-védelme;*

Kiemelt feladatként jelentkezik a hazai- és nemzetközi viszonylatban a fontos objektumok, létesítmények, terrorveszélyes helyszínek őrzése-védelme. A határőrségi csapaterő sokoldalúan alkalmazható ezen feladatok ellátására itthon és külföldön egyaránt.

- *elfogott vagy feltartóztatott személyek őrzése-védelme, részvétel személyek államhatáron történő átadás-átvételében;*

Feladatként jelentkezik a nagy számban elfogott vagy feltartóztatott személyek őrzés-védelmének biztosítása. Ezen feladatok ellátásában a határőrségi csapaterő kiválóan alkalmazható.

- *ellenséges fegyveres személyek megjelenése esetén a zárási terepszakaszok elfoglalása, a tartózkodási helyüknek a lokalizálása, a személyek elfogása, felszámolása;*

A határőr csapaterő határrendészeti tevékenysége során egyaránt alkalmazható a fegyveres csoportok mozgásának megakadályozására, lokalizálására, halasztást nem tűrő esetekben a fegyveres csoportok felszámolására (a fegyveres csoportok felszámolását általában a rendőrség különleges szolgálata végzi).

- *terepen mozgó ember-, áru-, kábítószer-, fegyvercsempész személyek (bandák) tevékenységének megakadályozása, felszámolása;*

A zárási terepszakaszok elfoglalásával, ellenőrző-átengedő pontok működtetésével a határőrségi csapaterő hatásosan alkalmazható a terepen mozgó ember-, áru-, kábítószer- és fegyvercsempész személyek (bandák) tevékenységének megakadályozására.

A határőrségi csapaterő alkalmazása határközeli rendkívüli helyzetek kezelése, katasztrófák elhárításában

A 48/1999. (XII.15.) BM. rendelet alapján a Határőrség katasztrófavédelmi feladatai ellátása során a határvadász kötelékek a következő feladatok végrehajtásában vehetnek részt, amely nemzetközi méreteket is ölthet:

- árvíz, belvíz elleni védekezésben, a kitelepített lakosság ellátásában;
- természeti csapások, ipari balesetek következményeinek felszámolásában;
- a veszélyeztetett határterületi lakosság kitelepítésében;
- meghatározott körzetek lezárásában, objektumok őrzésében, védelemében;
- bajba jutott légi jármű felkutatásában, mentési munkálatok (helyszínbiztosítás) végrehajtásában (pl.: 2006. február - Hejcei légi szerencsétlenség);

ENSZ békefenntartó műveletekben való részvétel

A határőrségi csapaterő állománya rendkívül jól képzett, a feladatait magas szinten képes végrehajtani. Az ENSZ egyre nagyobb szerepet vállal a békefenntartó missziókban. A Hágai Program is előírja az Európai Unió békefenntartó alakulatának létrehozását¹³, melynek célja hogy segítse a válságszituációk megoldását, valamint ellenőrizze a kialakuló konfliktusokat az unió határain kívül. A létrehozásra tervezett új békefenntartó alakulat legfeljebb 5000 fő speciálisan képzett rendőri erőből áll majd. Ennek a nemzetközi erőnek az első missziói már sikeresen lezajlottak (EU Police Mission Bosznia és Hercegovina 2003. január 1-től /EUPM/; 2003. december 15-től /ROXIMA/).

Magyarország uniós tagságából adódóan, felajánlhatja a határőr csapaterő állományának egy részét ezen feladatok végrehajtására.

¹³ http://eu.ert.com/justice_home: EU békefenntartó alakulat (2006. 03. 12-ei letöltés)

A határőr csapaterő nemzetközi alkalmazásának képességei

A magyar határőrségi csapaterő hazai határrendészeti tevékenysége alapján bizonyosra vehető, hogy az uniós nemzetközi műveletek során is képes hatékonyan végrehajtani a számára kitűzött feladatokat. Egyedüli akadályozó tényező az állomány idegennyelv-ismeretének hiánya.

A Határőrség, (ezen belül a határőr csapaterő helyzete) az Európai Unió körében elfogadott. A határvasz századok feladatköre rendkívül sokrétű (a határrendészeti feladatoktól kezdve az idegenrendészeti részfeladatok végrehajtásáig minden feladatba bevonhatóak).

A határőrségi csapaterő alapfeladata a normál határellenőrzési rendszer kiegészítése, elsősorban az igazgatósági határellenőrzési rendszer második lépcsőjében, de a törvény által meghatározott esetek¹⁴ (idegenrendészeti- és menekültügyi feladatok végrehajtása) lehetőséget adnak az ország mélységében is ellenőrzések végrehajtására.

A határőrségi csapaterő alkalmazásának elgondolása hazánk leendő uniós „külső és belső határain” uniós műveletek esetén

A határőrségi csapaterő jövőbeni helye és szerepe a mélységi ellenőrzések végrehajtásában van. A Határőrség szervezetének racionalizálásával, - a kormányzati szándékot és az uniós elvárásokat figyelembe véve - további erőforrások felszabadítása indokolt a végrehajtó szolgálat számára. A várható „belső határok” terhére a „külső határszakaszok” nagymértékben nem erősíthetők meg, mivel a „belső határokon” sem épül le teljesen a határellenőrzés. Az azonban bizonyos, hogy a határellenőrzés végrehajtásának módszerei gyökeresen megváltoztak, az a határvonal közeléből, az ország mélységi területeire tevődött át és jelentősen kiegészült idegenrendészeti elemekkel is.

Ezt az ellenőrző tevékenységet az államhatár melletti forgalom figyelésére, a gyanús elemek kiszűrésére koncentrálnák, mely feladatot a számítógépes adatlekérdezési rendszerrel (SIS) összeköttetésben lévő, technikailag jól felszerelt mobil erők és a mozgó körözési csoportok hajtják végre. Ebben az ellenőrzési módban nem az állandó és teljes ellenőrzés végrehajtása a cél, hanem a területen való állandó jelenlét biztosításával mobil ellenőrzés végrehajtása, melyet a gyanú, gyanúok nélkül is, az ország nagy mélységében is még elfogadottabbá kell tenni.

A határőrségi csapaterő tevékenységrendszere az alábbiakat ölelheti fel: az illetékességi terület mélységében a határrendészeti kirendeltségek mögött önállóan vagy más szervekkel együtt idegenrendészeti ellenőrzések végrehajtása; az államhatárral kapcsolatos jogsértő személyek, az illegális migránsok, embercsempészek által gyakran használt áthaladási csomópontok, útvonalak, szálláshelyek, gyülekezőhelyek, kirakó, átrakó és pihentetőhelyek ellenőrzése, figyelése az illetékességi területen, illetve az ország mélységében; különböző hazai és külföldi együttműködő erőkkel együtt országos és helyi szintű akciókban való részvétel; egyéb, a különböző törvényekben a Határőrség feladatai közé sorolt tennivalók végrehajtása.

¹⁴ A Határőrizeti törvény 50.§ (1) bekezdése alapján meghatározott feladatok esetében.

A schengeni „külső határokon” működtetett határellenőrzési rendszer lényege, hogy a határterületen a határforgalom ellenőrzése az automatizált határforgalom-ellenőrzési rendszer igénybevételével történik majd, mely ellenőrzési rendszer biztosítja a vízumellenőrzéssel megvalósított tömeges ki és beléptetést.

A „külső határokon” a kiépítendő határellenőrzési rendszer keretében a határőrizeti kirendeltségek összefüggő rendszert képeznek az államhatár teljes hosszában. A kirendeltség által vezényelt járőrök tevékenységének döntő része a határvonaltól számított öt kilométeres területsávra korlátozódik. A határőr csapaterő állománya tulajdonképpen az illegális migráció elleni szűrőháló működtetésével, a jogsértő személyek áthaladási csomópontjainak ellenőrzésével biztosítja az igazgatósági határellenőrzési rendszer első lépcsőn átjutott személyek elfogását, és alkalmazásra kerülhet az igazgatóság illetékességi területén kívül is (idegenrendészeti és bünyügyi feladatok végrehajtására).

A schengeni belső határokon a határőrségi csapaterő fokozott alkalmazásával növelni indokolt az idegenrendészeti ellenőrzéseket a határterületen, a közigazgatási csomópontokban, az államhatár irányába vezető utakon és a tömegközlekedési eszközökön. Elsősorban a határőrségi csapaterő állománya hajthatja majd végre az államhatárral kapcsolatos jogsértő cselekmények felfedését, az idegenrendészeti ellenőrzések végrehajtásával kiszűri az államhatárra veszélyes személyeket. A schengeni „belső határokon” végrehajtott ellenőrzés feladata az országba illegálisan bejutott, vagy az országban engedély nélkül tartózkodó, illetve az államhatár rendjét, a közrendet, közbiztonságot veszélyeztető személyek elfogása, és velük szemben az eljárás lefolytatása.

Az államhatárok szabad átjárhatóságának biztosítása érdekében a határőrségi csapaterő által végrehajtott ellenőrzések nem az államhatár közelében vagy az államhatáron, hanem a határőrség illetékességi területének teljes mélységében történnek.

A Schengeni Egyezmény értelmében a Határőrség felkészül arra, hogy szükség esetén ideiglenes jelleggel képes legyen a határforgalom-ellenőrzés visszaállítására a belső határokon, és arra, hogy a szomszéd ország határőrizeti szervével közösen kapcsolattartási pontokat működtessen, ahol a toloncolási, az információcserét elősegítő, illetve a koordinációs munkát végzik majd. A „schengeni tagországok” gyakorlati tapasztalatai alapján - a határforgalom ellenőrzésének megszűnésével - növelni indokolt az idegenrendészeti ellenőrzések számát a határterületen és az ország mélységében egyaránt (a határok felé közlekedő tömegközlekedési eszközökön, főleg a vasútvonalakon) - mely feladatrendszert a határőrségi csapaterő erejével célszerű megvalósítani.

A határőrségi csapaterő alkalmazásának további lehetőségei, a szomszédos állam határrendészeti szerveivel való együttműködés új formái.

A Határőrség az egész Dunántúl területén aktív idegenrendészeti tevékenységet tud majd végrehajtani. A Határőrizeti törvény 4.§ (9) bekezdése által meghatározott határterületen¹⁵ a rendvédelem területén jelentkező feladatoknak

¹⁵ „Határterület: a határvonaltól számított az a területsáv, amelyet a kormány rendeletében meghatározott települések közigazgatási területe alkot, továbbá a nemzetközi forgalom számára megnyitott repülőtér, vasútállomás és kikötő (kikötőhely) külön-külön meghatározott területe, a

megfelelően a határőrség hatáskörébe tartozó bűnügyi, idegenrendészeti, közbiztonsági feladatok végrehajtásába vonhatók be. A Határőrség csapaterős állományának megfelelő felkészítése és technikai felszerelés után - kiegészülhetnek - a rendezvénybiztosítási és a közrendvédelmi feladatok ellátásával is. A „szabad határok” miatt a csatlakozást követően a jövőben számítani lehet a huliganizmus elterjedésére¹⁶, mely nem csak a fővárost érintheti, hanem az államhatár-közeli városokat is.

A szomszédos államok határrendészeti szerveivel való együttműködés új formái

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény III. rész, 1. fejezet, Együttműködés a rendőrségek között címmel, megállapítja azokat a részletes együttműködési lehetőségeket és szabályokat, amelyek az alábbi főbb feladatokat foglalja magába. Ezek az együttműködési területek a Schengeni Egyezményt aláíró országok közötti belső határokon érvényesek, de az együttműködés rendjét a két szomszédos ország által megkötött szerződések pontosan szabályozzák

Ezek a fő együttműködési területek a következők, mely területeken - az uniós műveletek végrehajtása során - a határőrségi csapaterő állománya is érintve lesz:

- *egymás támogatása a bűnmegelőzés és a bűnüldözés terén;*

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény 39.§ lehetőséget ad az államközi megállapodás értelmében arra, hogy a kölcsönös támogatás kötelezettségvállalása mellett - halasztást nem tűrő esetekben, amikor az élet, testi épség, vagy jelentős anyagi javak kerülhetnek veszélybe - a segélykérő kérelmét a szomszédos határőrizeti, rendőri szervnek eljuttatva, az segítséget nyújt a fenyegető veszély elhárításában. E szabályozás általános jellemzője a szomszédos országok határközeli rendőri, határőrizeti szerveinek szoros együttműködése, napi kapcsolata.

- *az államhatáron keresztül folytatott üldözések;*

A szerződést aláíró országok közül azok, akik tetten érik a bűncselekmény elkövetőjét, vagy az abban közreműködőket, előzetes engedélykérés nélkül is folytathatják a másik állam területén a követést, üldözést abban az esetben is, ha nincs mód értesíteni a szomszédos állam határőri, rendőri szervét.

A „belső határ” átlépését követően - amint lehetőség nyílik rá - az üldözőknek értesíteniük kell az illetékes állam hatóságát. A határon át folytatott üldözés szabályait az érintett államok külön szerződésben szabályozzák, mely alapján az üldözés és elfogás egy meghatározott sávban, zónában, időintervallumban van behatárolva, illetve, ha a szerződés úgy szabályozza, akkor időbeni és térbeni korlátozás nélkül is végrehajtható.

- *a határon keresztül folytatott információcsere;*

nemzetközi forgalomban közlekedő, menetközbeni határforgalom ellenőrzésre kijelölt jármű.”1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről 4.§ (9) bekezdés.

¹⁶ Lásd: a 2005-2006. évi Franciaországi zavargásokat, amelyek a közrendet és közbiztonságot jelentősen veszélyeztették.

A leendő „belső és külső határok” rendszetének alapeleme az, hogy a szomszédos állam határellenőrzést ellátó szervei között szoros, napi kapcsolatot jöjjön létre.

Fő cél lesz az, hogy az államhatár két oldalán tevékenykedő határellenőrzést végrehajtó szervek folyamatosan tájékoztassák egymást járőrözési rendszerükről, az illetékességi területükön a határhelyzetben beállt változásokról.

- *kiegyenlítő intézkedések bevezetése;*

A belső határszakaszokon a mozgás szabadságának biztosítása a külső határok szigorúbb őrzésével és az úgynevezett kiegyenlítő intézkedések bevezetésével kerül megoldásra.

A kiegyenlítő intézkedések közül a határvadász századok állománya a következő feladatokba vonható be: mozgékony, gyors, rövid ideig tartó, ellenőrzések végrehajtása az ország egész területén; az államhatár közelében közös rendőrhatárőr járőrök vezénylése, közúti ellenőrzések végrehajtása; az együttműködő szervekkel együtt előre megtervezett akciók végrehajtása; a szomszédos ország rendvédelmi szerveivel végrehajtott koordinált ellenőrzés; együttműködés a rendőrség helikoptereivel, illetve megerősítő erőivel; az országon áthaladó nagy forgalmú tranzit útvonalak, autópályák forgalmának alapos és kiemelt ellenőrzése; speciálisan felkészített csoportok létrehozása és alkalmazása az akciók során.

A határőr csapaterő nemzetközi műveletekben történő alkalmazásához illetve a várható hazai alkalmazáshoz a következő fejlesztések, illetve feladatok végrehajtása szükséges

- ◆ Az alkalmazás jogi feltételeinek megteremtése;
 - a nemzetközi műveletekben történő alkalmazásnak elsősorban jogi akadályai vannak. Indokolt az uniós tagországok között kétoldalú megállapodás megkötése, melynek alapja a kölcsönös előnyök kihasználása, a hatékony, de költségtakarékos együttes tevékenység;
 - meg kell teremteni a közös tevékenység anyagi hátterét, uniós pályázatok és FRONTEX források felhasználását;
 - A FRONTEX szervezetében - magyar részről - kezdeményezően kell fellépni a csapaterő nemzetközi alkalmazásának témakörében, kísérleti jelleggel elő kell készíteni a határőr csapaterő nemzetközi igénybevételeit.
- ◆ A mobilitás további fejlesztése;
 - a határőrségi csapaterő mobilitása a csapatszállító buszok alkalmazásával megoldott, de a manőverező képesség növelése érdekében újabb járművek (cserélhető rendszámú személygépkocsik, megkülönböztető jelzéssel ellátott nagy teljesítményű üldöző gépkocsik, motorok, mikrobuszok, újabb terepjáró személygépkocsik) beszerzése, illetve a már rendszerben lévő közlekedési eszközökhöz az elegendő üzemanyag biztosítása;
 - jó terepjáró-képességgel rendelkező olyan gépjárműpark létrehozása, mellyel biztonságosan biztosítható az elfogott személyeknek a

kivizsgálás helyére történő beszállítása.

- ◆ Az informatika, az összeköttetés fejlesztése;
 - a TETRA rendszer üzembeállításával biztosítani a még megbízhatóbb összeköttetést, lehetőséget keresni a szomszédos államok határőr szerveivel történő folyamatos kapcsolattartásra;
 - az unióban használt hírközlő és adatátviteli rendszerekkel kompatibilis, korszerű, mobil számítógépes összeköttetés, az adatbázisokhoz való hozzáférés megteremtésének biztosítása;
 - indokolt a vezetési rendszerek összehangolása, közös vezetési gyakorlatok végrehajtása, közös egyezményes jelrendszer kidolgozása.
- ◆ A diszlokáció korszerűsítése;
 - a határvadász alegységeket mélyégi területeken az áthaladási csomópontok közelében, az illegális migrációs fő irányokban célszerű állomásoztatni;
 - az országos főirányokban, elsősorban a leendő „külső határok” mellett, növelni indokolt a határvadász századok jelenlétét és alkalmazásának intenzitását, célszerű készenléti körletek kijelölése és berendezése az esetleges megerősítő állomány kulturált elhelyezésének biztosítására.
- ◆ Az állomány képzettségének javítása;
 - folyamatosan gondoskodni szükséges az állománynak a feladatokra történő gyakorlatias és többirányú képzéséről, kiemelt figyelmet kell fordítani az új feladatok ellátására való felkészítésre (pl.: karhatalmi feladatok, objektumőrzési feladatok, menekültbiztosítói feladatok ellátása);
 - a határőr csapaterő személyi állományát úgy célszerű összeállítani, hogy az a fiatalabb korosztályú személyekből tevődjön össze, hogy az állomány a fokozott szolgálati megterhelést (sok utazás, külföldi szolgálat, vezénylések stb.) jól bírja;
 - fejleszteni indokolt az állomány nyelvképzését (minden határvadász legyen képes több, a leggyakrabban használt idegen nyelven /angol, német és a szomszédos országok nyelvei/ felszólítani a külföldit a jogsértő cselekmény abbahagyására, tudjon végrehajtani igazoltatási feladatokat, tudjon a határterületen leggyakrabban előforduló külföldiekkel elemi fokon kommunikálni). A vezetői állomány legyen felkészítve és legyen képes angol nyelvű¹⁷ szakmai témájú kommunikációra.
- ◆ A felszerelés és az eljárások fejlesztése;
 - felszerelésében képessé tenni, képzésben pedig felkészíteni a határőrségi csapaterő állományát a békefenntartói feladatok ellátására, kisebb autó-, kábítószer-, fegyver-, embercsempész bandák lokalizálására, szükség esetén a felszámolására, a nemzetközi

¹⁷ Megítélésem szerint, a jövőben az angol nyelv lesz az alapvető kommunikációs eszköz Európában.

műveletek során az együttműködési feladatok végrehajtására;

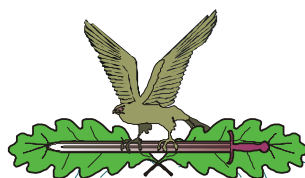
- indokolt kidolgozni a hőkamerával felszerelt helikopter alkalmazásának kérdéskörét, a határvadászok deszantként való részvételét a helikopteres járőrözésben, vagy földi riadó-, üldözőcsoport jelleggel együttműködni a járőröző helikopterrel, amely nagy teljesítményű fényszórókkal is fel lenne szerelve és így biztosítaná a keresett személyek elfogását (pl. amerikai városi járőröző helikopterek);
- az állomány korszerű fegyverzettel és felszereléssel (karhatalmi eszközök) történő ellátása.

Befejezés

Bizonyítottam látom, hogy a jövőben a határőrségi csapaterő rendészeti alkalmazásának területe az országos, vagy igazgatósági fő migrációs irányokban, a határellenőrzési rendszer második lépcsőjében alapvetően az igazgatóság illetékességi területén lesz, esetenként azonban a feladatvégrehajtás során tevékenységük kiterjedhet az ország egész területére és nemzetközi műveletekre is. Az unió szervezetei is támogatják a közös műveletek végrehajtását, amelyben a Magyar Határőrségnek a balkán irányába vezető szerepet kell felvállalnia.

Szükséges a téma további kutatása, elméleti és gyakorlati szakemberekből összeállított kutatócsoport létrehozása, a határőrségi csapaterő még hatékonyabb hazai és nemzetközi műveletekben történő alkalmazásához szükséges új szabályzók kidolgozásához hazai és külföldi határőr szakemberekből álló kidolgozó csoport összeállítása, javaslattétel az uniós szervezeteknek a közös műveletek végrehajtására.

Végső megállapításom az, hogy mivel Magyarország elérte egyik legfontosabb stratégiai célját az európai uniós csatlakozást, de a jövőben szükséges, hogy az unió biztonsági rendszerében jelentős részt vállalva, részt vegyen a nemzetközi műveletek végrehajtásában is. Ezt az uniós feladatot csak egy jól szervezett, technikai eszközökkel jól felszerelt, ütőképes Határőrséggel tudja ellátni, s ami pedig nem nélkülözheti a határőrségi csapaterőt.



FELHASZNÁLT IRODALOM

a.) *Törvények, rendeletek*

- A többször módosított 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya
- A módosított 1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről
- Az 1993. évi LXXXVI. törvény a Külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról
- A Határőrizeti törvény végrehajtására kiadott 66/1997. (XII.10.) BM rendelet
- A belügyminiszter 48/1999.(XII.15.) BM rendelete a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek katasztrófavédelmi feladatairól és a védekezés végrehajtásának rendjéről, valamint e szervek irányítási és működési rendjéről
- Schengeni Egyezmény, Schengeni Végrehajtási Egyezmény, Schengen Kódex (ZMNE Határőr tanszék könyvtár)
- 2/2004. BM utasítás; 3/2004 BM. utasítás (Belügyi Közlöny Bp. 2004. 1-2-sz.)

b.) *Szabályzatok, jegyzetek, előadások*

- A határrendészetet ellátó szervezetek összetevékenységében ható törvényszerűségek és általános elvek (Dr. Sándor Vilmos, ZMNE Határrendészeti és védelmi tanszék, jegyzet 1995. Nyt. szám: J 1190.)
- A válságok kialakulása, lehetséges formái és a válságkezelés elméleti alapjai, valamint a fegyveres erők és a rendvédelmi szervezetek feladatai a válságkezelés során (Egyetemi jegyzet, ZMNE 1996)

c.) *Parancsok, intézkedések, jelentések*

- A magyar Határőrség fejlesztési stratégiája (Határőrség Országos Parancsnokság Rendészeti Főigazgatóság 2001. április)
- A 2/2002. számú BM-PM-SZCSM együttes utasítás az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények komplex mélységi ellenőrzésének kialakítására és működtetésére
- A 20/2004. számú BM-FMM-PM együttes utasítás az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növelésére, illetve összehangolására

d.) *Publikációk, tudományos munkák*

- Dr. Dsupin Ottó: A Határőrség Viszonylati Parancsnokság és az alárendeltségében alkalmazásra kerülő erők feladatai a konfliktushelyzet kezelésében (ZMNE, Bp. Egyetemi doktori értekezés, 1996)

- Dr. Gáspár László: A magyar Határőrség szolgálati tevékenységeiben ható elvek érvénysülése és változásai 1945-től az 1980-as évek végéig (Bp. Kandidátusi értekezés, 1996)
- Dr. Teke András: Biztonságos biztonság? (Magyar Rendészet Bp. 2005/4)
- Sallai-Szőke-Varga-Vass-Vájlók-Virányi- Határellenőrzés az Európai Unióban (RTF Hanns Seidel Alapítvány Bp. 2000)
- Die durch Spezialkräfte verstärkte Einsatzhundertschaft bei der Bekämpfung einer Großschlusung Planübung (PHK Franz-Xaver Vogl Deggendorf, den 16.02. 2000)
- Einsatzlehre der Polizei Anleitung für Ausbildung und Praxis
Band 1. Führung (Richard Boorberg Verlag Stuttgart ISBN+-415-01559-9)

Szabó József

Nemzetközi együttműködések – Schengen térség – Határrendészet A „Hágai Program” tükrében című konferencia előadásanyaga

Mint eddigi ismereteinkből tudjuk, az Amszterdami Szerződéssel szorosabb együttműködés kezdődött az Unióban a bel és igazságügy területén. Az 1999.-ben elindított ún. tamperei program, mely a tagállamok határőrizeti, menekültügyi, bevándorlási és vízümpolitikájának összehangolását tűzte ki célul – 2004.-ben véget ért. Az Alkotmányszerződésben vállalt feladatok szükségessé tették a harmonizáció folytatását. A 2004. novemberi Tanácsi ülésen megállapodás született a program második szakaszának elindításáról. A részleteket a tagállamok belügyminiszterei dolgozták ki a hágai konferenciájukon, innen kapta a program a nevét, mely átfogó stratégiát vázolt fel az Európai Unió számára a szabadság, biztonság és a jog terén.

Az Európai Unió és tagállamai biztonságának védelme sürgetővé vált, különösen a 2001. szeptember 11.-i egyesült államokbeli és a 2004. március 11.-i madridi terrortámadások tükrében. Európa polgárai joggal várják el az Európai Uniótól, hogy az alapvető szabadságok és jogok tiszteletben tartásának biztosítása mellett hatékonyabb, egységesebb szemlélet alapján közelítse meg az olyan határon átnyúló problémákat, valamint azok megelőzését, mint az illegális migráció, az emberkereskedelem, az árucsempészet, a terrorizmus és a szervezett bűnözés.

Ha a hágai program célját áttekintjük, az elsősorban az Európai Unió külső határain végrehajtott határellenőrzést taglalja, azonban kitér a határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni küzdelemre, a terrorizmus fenyegetésének kiküszöbölésére. Jelenleg kulcsfontosságú feladat a terrorizmus megelőzése és visszaszorítása. E téren kialakítandó közös szemléletnek azon az elven kell alapulnia, hogy a nemzetbiztonság megőrzésekor az egyes tagállamoknak teljes mértékben figyelembe kell vennie az Unió egészének a biztonságát is. Az Európai Tanács megítélése szerint az Unió egészén belül a szabadságot, a jog érvényesülését, a külső határok ellenőrzését, a belső biztonságot és a terrorizmus megelőzését egymástól nem elválasztható feladatnak kell tekinteni. Ezért e célok megvalósulásához az érintett bűnüldözési hatóságok összehangolt fellépésére van szükség, különösen a rendőrség, a vámügyi hatóságok és a határőrség között.

Franco Frattini az Európai Bizottság egyik alelnöke, kinek szakterülete többek között a biztonság kérdése az Európai Unióban az Eu. belügyminisztereknek 2005. július 28.-i találkozásán nagyon találóan és világosan fogalmazott:

„Megfelelő intézkedéseket kell biztosítaniuk a tagállamoknak, hogy a személyek szabad mozgása az Eu.-ban ne kedvezzen a bűnözés és a bűnözők szabad mozgásának.”

Tapasztalatból mondhatjuk, hogy Közép-Európa - és így benne hazánk - speciális földrajzi elhelyezkedése különösen érzékenyen befolyásolja az illegális migrációval és a szervezett bűnözéssel, mint például a drog és emberkereskedelemmel kapcsolatos tendenciákat. A schengeni csatlakozást követően a csatlakozott közép-európai államokban, a belső határokon a határellenőrzést el fogják törölni. Ez a helyzet teszi a közép-európai államokat az Európai Unió biztonsági lépéseinek kulcsszereplőivé.

Mint már említettem a hágai program kitér a terrorizmus megelőzésére.

Franco Frattini alelnök Úr így fogalmazza meg e téren a közös teendőket:

„Harcolnunk kell a terrorizmus ellen. A terrorizmus nem ismer határokat. Együtt kell működnünk és stratégiai hozzáállást kell kifejlesztenünk. Mindeddig csak a biztonság „fogyasztói” voltunk, mostantól azonban a biztonság „előállítóivá” kell válnunk. **A biztonsághoz való jog minden más jog alapvető feltétele.** A demokratikus társadalom részét képező jogokhoz hozzátartozik az élethez való jog és a jog, hogy terrortámadástól való félelem nélkül menjünk dolgozni reggelente.”

Úgy gondolom, hogy ennél találóbban nehéz lenne megfogalmazni azt a társadalmi elvárást, mely egyrészt kívánja, hogy a mozgást – szabad helymegválasztást -, azaz a szabadságot elérhessük, ugyanakkor követeli a biztonsághoz való megkérdőjelezhetetlen jogunkat. Ahogy a hágai program is kimondja: a schengeni csatlakozás után is az egyik legfontosabb követelmény a biztonság garantálása az unióban élő polgárok számára. A schengeni csatlakozást követően is számolnunk kell az illegális migránsokkal, a kábítószer-, illetve fegyvercsempészek vagy az embercsempészek bűnös tevékenységével.

Hazánk uniós országokkal közös határszakaszain fizikailag eltűnnek a hivatalos átkelőhelyek. A belső határokon az ellenőrzés megszűnésével is garantálni kell a biztonság fenntartását hazánkban, valamint az Európai Unió tagállamaiban, hiszen az államhatárunk egy része a csatlakozást követően schengeni külső határ lesz. Ezen garanciák teljesítésében a határőrségi szerepvállalás meghatározása kiemelkedően fontos feladat. Lényeges elem a belső határok átjárhatóságának biztosítása, ugyanis a Schengeni Végrehajtási Egyezmény fő szabályként kimondja: **„A belső határok személyi ellenőrzés nélkül bárhol átléphetők.”** Ez, mint tudjuk, nem azt jelenti, hogy a határőrség levonul a belső határokról, hanem azt, hogy tevékenysége átalakul. Előtérbe kerülnek a közrend és a közbiztonság fenntartásával kapcsolatos feladatok, a határellenőrzés a mostani formájában háttérbe szorul, elsősorban a jogszerű tartózkodás ellenőrzésére és az idegenrendészeti szűrő ellenőrzésekre koncentrálódik.

Ha a szabad mozgás - mely fő cél -, megvalósulásából indulunk ki és értelmezzük a belső határok nélküli térségben az alapvető kockázatot, mely a határellenőrzés megszüntetéséből ered, világossá válik, hogy milyen nagy jelentőségű feladat a schengeni tagság előtt álló országoknak, közte hazánkknak is, egy újfajta, átalakult határellenőrzés hatékonyságának megvalósítása az új helyzetben.

A schengeni tagországok tapasztalatai is azt mutatják, hogy a külső határokon bevezetett szigorú ellenőrzések csak önmagukban nem képesek teljesen kiszűrni az államhatáron átszivárgó illegális migránsokat. Fő feladatunk lesz, hogy megakadályozzuk olyan személyeknek a tagállamok területére jutását, akik az unió számára nemkívánatosak.

A Végrehajtási Egyezmény egyértelműen fogalmaz-e témában: „Hatékony határbiztosítási rendszer a jogszerű bevándorlók ellen.”

Ilyen nemkívánatos egyének távoltartását tovább taglalja: „A terrorizmus elleni küzdelem jogi és gyakorlati feltételei.”

„Jogi és gyakorlati feltételek a korrupció, a szervezett bűnözés és a nemzetközi fegyverkereskedelem elleni küzdelemhez.”

A tagállamok, így közte hazánk további feladata olyan megoldások keresése, mely megfelelő garancia az illegálisan átjutott személyek felfedésére. Itt gondolok az

ország területére kiterjedő kompenzációs intézkedések összehangolt alkalmazására. A határbiztonsági rendszer elemeiben fontos helyet foglalnak el a migrációkezelő szervek, mint a Határőrség, a Rendőrség, a Vám és Pénzügyőrség, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség. A migráció kezelésében ezen szervek összehangolt tevékenysége elengedhetetlenül szükséges.

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény értelmében a belső határokon átutazó – függetlenül a nemzetiségétől – mentesül a határrendészeti ellenőrzés alól. Azonban a schengeni csatlakozást követően is joguk, illetve a biztonság szavatolása miatt kötelességük lesz a Szerződő Felek illetékes hatóságainak pld. a határőrségnek ellenőrizni a nemzeti jogszabályok alapján a határterületen megjelent személyeknél az iratok és úti okmányok meglétére, birtoklására, magánál tartására és bemutatására vonatkozó kötelezettség betartását.

A schengen tagországok mindennapjaiban is előfordulhatnak olyan váratlan események, amelyek a közrendet – közbiztonságot rövidebb, hosszabb ideig veszélyeztethetik.

Ilyenek lehetnek a globális kihívásokból fakadó, egyre fenyegetőbb terrorizmus, terrorista cselekmények, tömegpusztító fegyverek elterjedése, ezen fegyverek illetéktelen kezekbe való kerülése, esetleg csempészése az államhatáron, de ilyen lehet egy súlyos rablótámadás, vagy egy rangos nemzetközi sportesemény megrendezése. Ezért fontos, hogy az államhatáron átnyúló, a közrendre és a közbiztonságra súlyos veszélyt jelentő események megakadályozása érdekében a határforgalom ellenőrzése ideiglenesen, meghatározott ideig visszaállítható legyen.

Tehát a biztonság fenntartását - ami a hágai program egyik sarokköve -, ily módon is garantálni kell a határellenőrzésben résztvevő szerveknek, hiszen az unió lakosait aggasztja az illegális bevándorlás és a bűnözés beáramlása a tagállamokba.

A határőrség számára fontos feladat a belső határokon a határellenőrzés megszűnésével, illetve azt megelőzően egy hatékony háttérellenőrzés kialakítása, végrehajtása a jogellenes cselekmények kiszűrésére. A személyek mozgásszabadságának garantálása mellett a biztonság szavatolása, e cél megvalósítása kompenzációs, illetve az unióban használt terminológia szerint kiegyenlítő intézkedések alkalmazásával, és e téren jelentkező határőrségi feladatokkal az illegális migráció, a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni harccal valósítható meg. A kompenzációs vagy kiegyenlítő intézkedések bevezetése azért válik tehát szükségessé, mivel a határellenőrzés megszűnése nem veszélyeztetheti a közrendet és a közbiztonságot. Az ellenőrzés súlypontja a mélység felé fog eltolódni. Az ellenőrzésnek vizuális ellenőrzésen kell alapulnia, ahol nagy jelentősége lesz a kockázatelemzésnek, melyet a jelenlegi ellenőrzési rendszerben is alkalmaznak kollégáink (pl. szűrőpróbaszerű ellenőrzés, gyanúok alapján történő ellenőrzés). Az ellenőrzés az ellenőrzésre kijelölt pontokon, főutakon, közlekedési csomópontokban a „csökkentett sebességgel” áthaladó forgalom megállítása nélkül kerül végrehajtásra. Itt szintén a kockázatelemzés, a gyakorlati tapasztalat fog előtérbe kerülni. Szűrőpróbaszerű ellenőrzéseket a forgalomból kisorolt járművek, és utasaik tekintetében lehet végrehajtani.

A belső határokon, így a magyar-szlovén államhatáron is, - mely szolgálati helyem és tanulmányaim során szűkebb értelemben vett kutatási témám egy része – az uniós szabályoknak megfelelően a szlovén határellenőrző szervekkel összehangolt,

közös úgynevezett „egymegállásos”, „kézből-kézbe” történő ellenőrzés került bevezetésre.

Ez az ellenőrzési technológia nagyobb biztonságot ad az ellenőrzést végrehajtó személynek (pl. váratlan támadás esetén), hiszen egymást tudják biztosítani az ellenőrzés során, illetve nagyobb biztonsággal ellenőrizhető az úti okmány eredetisége, érvényessége, az átlépés egyéb feltételeinek megállapítása, ugyanis két szerv tudása, tapasztalata, illetve technikai felszerelése kerül alkalmazásra.

Ezen ellenőrzési technológia az utasok meglegedettségét is eredményezte, ugyanis gyorsabbá, rugalmasabbá vált az ellenőrzés az által, hogy csak egyszer kell megállnia az átlépő utasnak, gépjárművének az ellenőrzés vonalában.

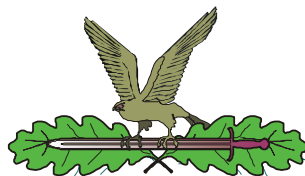
A kézből-kézbe történő ellenőrzés a közúton, a jármű egyszeri megállásával, a vasúton a „kézből-kézbe” történő ellenőrzés pedig az úti okmány egyszeri átvételével kerül végrehajtásra. Azaz a vasúton is együtt, szoros egymásutániségben ellenőriz a két állam határrendész szakembere. Itt is fontos követelmény a biztonság fenntartása, azaz egymás tevékenységének biztosítása. A személyek ellenőrzésén túl a szerelvények rejtkehelyeinek (mely alkalmas lehet áruk, vagy személyek csempészésére is) átkutatása is, közösen egymás munkáját segítve történik.

Látható, hogy a Magyar Határőrség fejlődése, fejlesztése hazánk Európai Unióhoz való csatlakozását követően nem zárult le. Az integráció teljessé tétele a schengeni térséghez történő csatlakozásunk érdekében a határellenőrzés átalakítása terén új feladatok, kihívások jelentek meg. Ezek az új feladatok, kihívások természetesen a szervezeten keresztül a határőrség állományát is érintik.

Az Unió biztonságának garantálásában – véleményem szerint – a külső határok megerősítése mellett kiemelkedő feladat a belső határon szolgálatot teljesítő állomány megtartása, feladatkörének, hatáskörének bővítése a közrend-közbiztonság, az Unió biztonsága érdekében, illetve a már ezen feladatokat ellátó szervekkel történő végrehajtási szintű együttműködés, az e keretek között megvalósuló munkavégzés.

Megítélésem szerint az új feladatok, kihívások maradéktalan, hatékony teljesítése csak szakmailag jól felkészült – felkészített, és a szervezet iránt elkötelezett végrehajtói, és vezetői állománnyal lehetséges.

Mindannyiunk kötelessége elősegíteni a hágai programban megfogalmazottakat, kiemelve az állampolgárok biztonságának szavatolását, a schengeni csatlakozást követően a jelenlegi határellenőrzést felváltó ellenőrzési rendszerben is.



A nemzetközi migráció egyes elméleti kérdései a Hágai program tükrében

Az Európai Unió Tanácsa 2004 november 9-én fogadta el többéves cselekvési programját „A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az EU-ban” címmel.¹⁸ Nem lévén jogi szakértő, nem a jogelméleti és jogtechnikai kérdésekről kívánok szólni, hanem a nemzetközi migráció hazánkat is érő új jelenségeiről, amelyek tulajdonképpen hozzájárultak a program megszületéséhez is. Úgy látom, az tette szükségessé az EU fontos fórumának állásfoglalását, hogy szeptember 11-e után, s — tegyük hozzá — Madrid után, s aztán már a dokumentum elkészítése után került sor a londoni merényletekre, elkerülhetetlenül előtérbe került a terrorizmus elleni küzdelem kérdése Európában is. Az pedig nem tagadható, hogy a terrorizmus és a nemzetközi migráció között összefüggés van, ugyanis a határokon átívelő mozgás, forgalom teszik lehetővé a terroristák számára váratlan hadmozdulataikat. A számottevő, a világ közvéleményének ingerküszöbét elérő terrorista akciók eddig minden esetben magukon viselték valamilyen formában a nemzetközi mobilitás jegyeit.

A biztonsági erőknek ezért óhatatlanul fokozni kellett a nemzetközi migráció ellenőrzését. Némi túlzással talán úgy is fogalmazhatunk, hogy míg korábban egy-egy ország, vagy — Schengen felől nézve — az Unió munkaerőpiacának, az Unió tagállamai nemzeti szuverenitásának őrzői voltak elsősorban, addig szeptember 11-e óta legfontosabb feladatukká a fizikai biztonság védelme, azaz főleg a terrorizmus elleni küzdelem vált. Jó néhány konkrét intézkedés, főleg az Egyesült Államok reagálása, s ma már láthatjuk, hogy túlreagálás is történt, azzal a veszéllyel fenyegetett, hogy sérülhetnek a demokrácia és az emberi jogok civilizált világban általánosan elfogadott és gyakorolt normái. A terroristák ugyanis, Bill Clinton, egykori amerikai elnök szavaival, visszaéltek a globális demokrácia teremtette szabad mozgás lehetőségével. „A globális egymásrautaltság csodálatos dolog azoknak, akiknek az előnyére válik, de a politikai, vallási, gazdasági és társadalmi megosztottságtól terhes világban a nyitottság a sebezhetőségünket is növeli... ne feledjük, 2001 szeptember 11-én az Al-Káida úgy tudott megölni hetven országból származó 3100 embert — köztük több, mint 200 muzulmán —, hogy az általunk természetesnek tekintett nyitott határokat, utazási lehetőségeket, technológiai és információs eszközökhöz való könnyű hozzáférhetőséget használta ki.”¹⁹ Nem tagadható, hogy túlreagálás Európában is történt. A dokumentum elkészítésével az EU kinyilvánította, hogy úgy kívánja állampolgárai védelmét biztosítani, sőt fokozni, hogy továbbra sem mond le a szabadságról, az emberi jogok, érintkezési formák kialakult, széleskörű tiszteletéről és gyakorlatáról.

A dokumentum bevezetésében azonnal a lényegre térve megfogalmazza, hogy az Unió lakosságának „egyik központi aggodalmára adott válaszként” a szervezet Tanácsa megerősíti, hogy a terrorizmus fenyegetése ellenére „elsődleges fontosságot tulajdonít a szabadságon, a biztonságon és a jogok érvényesülésén

¹⁸ A BM EU Integrációs Hivatal által lektorált szöveg úgy keletkezett, hogy a 2004. június 17-18-i Európai Tanácsülés felkérte a Tanácsot és a Bizottságot egy olyan új program elkészítésére, amelyet a Tanács még 2004 vége előtt megvizsgál. Ezután továbbították az anyagot minden EU-tag illetékes szervezeteihez.

¹⁹ Heti Világgazdaság/ HVG 2003. jan. 4., 44. old.

alapuló térség kialakításának.”²⁰ Megállapítja a program, hogy ezen a téren sikerült eredményeket elérni, mert minden EU tényező egyetért abban, hogy a fent említett jogok nem kerülhetnek szembe a külső határok ellenőrzésének fokozásával, a belső biztonság megerősítésével és a terrorizmus megelőzésével.

A további sikerekhez multilaterális együttműködésre van szükség a titkosszolgálatok, a rendőrségi szervezetek, a vámügyi hatóságok és nem utolsósorban a határőrség között. Az EU Tanács ennek szellemében kérte fel a Bizottságot cselekvési program elkészítésére. A dokumentum ehhez kívánt általános iránymutatást adni, leszögezve, hogy annak — pragmatikussága mellett — a szubszidiaritás, az arányosság, a szolidaritás és az Uniót alkotó tagállamok jogrendszerei és hagyományai tiszteletén kell alapulnia.

A hágai program kihangsúlyozza az EU alkotmány szerepét a kívánt egyensúly megtartásában. Mi már két évvel tapasztaltabban világosan látjuk, hogy ez az alkotmánytervezet megbukott, rá egyelőre nem lehet támaszkodni. Meggyőzőbb tehát a menekültekről szóló 1951 genfi egyezményre való hivatkozása, amennyiben kihangsúlyozza, hogy az abban rögzített alapvető jogokat továbbra is maradéktalanul biztosítani kell.²¹

A dokumentum viszonylag rövid bevezető után a lényegre tér, és felsorolja a nemzetközi migráció különféle fajtáiban rejlő kockázatokat, az illegális vándorlást, az emberkereskedelmet, azon belül a lánykereskedelmet emeli ki, ami az egyik legveszedelmesebb látencia, mert alig-alig megkülönböztethető a szolgáltatások végzésére kelet felől nyugatra csábított női munkaerő kérdésétől. Különösen veszélyesnek deklarálja a program a terrorizmushoz közeli embercsempészet és szervezett bűnözés kategóriáit. Teljes mértékben kiegyensúlyozott abban az értelemben, hogy ezek veszedelmes kísérőjelenségei ellen csak közös fellépéssel, együttműködéssel lehet eredményesen felvenni a küzdelmet. De nemcsak a már kifejtett bűnözési ágazatok visszaszorítására fogalmaz meg tennivalókat, hanem a megelőzés terén is. Ezt szolgálná például a Közös Menekültügyi Rendszer kifejlesztésére irányuló javaslat.

Konzekvens demokratikus alapállás a programban a rasszizmus, az idegengyűlölet és az antiszemitizmus elleni küzdelem hangsúlyos említése, hiszen a terror- fenyegetés következtében az EU lakosságának jelentős részében feléledni látszanak ezzel a meghaladottnak hitt retrográd eszmék. A gondok ellenére megerősíti a hágai határozmány az EU korábbi dokumentumaiban kiemelt uniós polgárság iránti igény napirenden tartását. Egyértelműen kihangsúlyozza, hogy „a nemzetközi migráció folytatódni fog. Ezért átfogó megközelítésre van szükség, amely magában foglalja a migráció valamennyi szakaszát, és figyelembe veszi a migráció kiváltó okait, a belépési és befogadási politikákat, valamint a beilleszkedési és visszatérési politikákat.”²² Különösen fontos és új elem a dokumentumban a visszatérési politika szerepének kihangsúlyozása. Már egy évtizede feszegetik ezt a kérdést szakértők, s végre komoly súllyal merül fel, ugyanis nagy lehetőségek rejlenek benne. A szoros határőrizet, az állampolgárság

²⁰ A dokumentum 2. old.

²¹ A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezményt a Magyar Népköztársaság az 1989. évi 15. sz. törvényerejű rendelettel léptette életbe. Magyar biztonság- és védelempolitikai dokumentumok. 1989-1998. I-II., Bp., 1998. Szerkesztette: Gazdag Ferenc, 883. old.

²² A dokumentum 6. oldalán a (III. sz.) Konkrét iránymutatások c. fejezetben

megszerzése elé gördített súlyos feltételek — mondhatni — akadályok ugyanis az utóbbi időszakban mintha a visszájukra fordultak volna. Az EU vendégmunkásokkal szemben támasztott követelményrendszere kontraproduktívvá vált. Ha valaki bármilyen formában betette lábát az EU valamelyik, különösen fejlett országába, alig maradt számára visszaút, ezért még akkor is maradt, ha vissza kívánt volna térni, különösen, ha illegálisan vagy féllegálisan foglalkoztatták. Nem bízhatott abban, hogy huzamosabb távollét után újra tartózkodási engedélyhez, munkavállalási engedélyhez, esetleg menekültstátuszhoz juthat. Szerintem nem az okmányok feltételeinek maximalizálása, hanem éppen azok rugalmas kezelése teheti a jövőben rugalmassá magát a migrációt. Olyan rugalmassá, hogy akár visszafordíthatóvá is válhassék annak iránya a származási ország felé.

Amikor néhány éve az Egyesült Államok amnesztiában részesítette az országba korábban illegálisan betelepült mexikói százezreket, s állampolgárságot, útlevelet adott nekik, nagy számban települtek vissza az anyaországba. Részben a csalódottak, de jórészt a tőkét felhalmozottak is, akik Mexikóban kívántak vállalkozni. Kiderült, ha szabadon mozoghatnak a határokon át, akkor nem kell feltétlenül a másik országban élniük, dolgozniuk. Rugalmasan alkalmazkodhatnak a változó gazdasági feltételekhez, s megoldhatják személyes problémáikat is, ami a migránsoknak biztosan több van, mint azoknak, akiknek nem kell idegenbe menniük a megélhetésért. Óhatatlanul a magyar kérdés jut eszünkbe, a kettős állampolgárság sokat vitatott problémája, amely valósággal elfertőződött a rátapadt rossz politikai magyarázatoktól. Hiszen tudjuk a történelemből, hogy a dualizmus liberális évtizedeiben kivándoroltak legalább egyharmada hazatért, mert itthon kívánt élni, vállalkozni megszerzett jövedelméből. Hasonló reakciókat válthatna ki tömegesen Magyarország és a határon túli térség vonatkozásában is egy nagyfokú könnyítés, legyen az akár nemzeti útlevél, állandó vízum, vagy — *horribile dictu* — kettős állampolgárság.

Nem kell feltétlenül Amerikáig szaladni például. Horvátország kettős állampolgárságot adott a határon kívüli horvátoknak. Ott is viták, ellenvélemények kísérték a törvény meghozatalát, de nem költözött hirtelen Horvátországba tömegesen az elszármazott horvátság. Még a szegény Romániából sem. Ismeretes, hogy Krassó-Szörény megyében él néhány ezer krasován, azaz horvát nemzetiségű lakos. Megőrizték otthonaikat a horvát állampolgárság megszerzése után is, bár nyilvánvaló, hogy a fiatalok és a jó szakmával rendelkezők egy része valószínűleg elköltözik idővel, de megtarthatja ingatlanait, ápolhatja nyugodtan, tetszése szerint a rokonsági kapcsolatokat az új dokumentumok, az állampolgárság és a belőle következő állandó útlevél birtokában.²³

Sajnos a hágai program nem foglalkozik még jelzésszerűen sem a frissen belépett keleti országok ezen problémájával. Természetesen nemcsak magyar a probléma. Hasonló gondokkal szembesülnek a románok Moldova helyzete miatt, vagy a lengyelek, akiknek szintén többszázezer nemzettársuk él olyan országokban, amelyeknek nincs sok esélyük a belátható időben EU-belépésre. (Fehéroroszország, Ukrajna) Nyilvánvaló, hogy a kettős állampolgárság kérdésének rendezése közben fontos biztonsági követelmények támasztása

²³ Gazda Árpád: Hazai cím a horvát útlevéiben. In.: Mikor kicsi voltam magyar voltam. Riportok. Kriterion könyvkiadó, Kolozsvár, 2002., 117-124. old.

szükséges. Ezek sorába tartozik a dokumentumban kiemelt helyen szereplő „biometria” kérdése. Olyan személyi azonosító egységes elterjesztésének igénye az EU, s esetleg a harmadik országok felé, amelynek segítségével egyszerű határőrizeti aktus, ellenőrzés keretében megkülönböztethető lenne egymástól a hamis és a valódi útlevél. Igaz, hogy egy sor emberjogi kérdést vehet fel ez a téma, akár a vízumrendszer kapcsán, akár másféleképpen. Emlékezetes kijelentése volt a magyar köztársasági elnöknek, Sólyom Lászlónak, hogy ő addig nem lép az Egyesült Államok földjére, amíg megkülönböztető, humanitáriusan méltatlan vizsgálatnak lehet alávetve, miközben az amerikaiak vízum nélkül röpködhetnek hozzánk. Felmerül tehát a kérdés, miért nem tért ki a dokumentum az útiokmányok kérdésében a reciprocitásra, ami legalább annyira hozzá kellene hogy tartozék a nemzetközi joghoz, az államok között egyenlőség más dokumentumokban lefektetett elveihez, mint a genfi konvenció egyéni jogokra vonatkozó régi passzusai.

Foglalkozik a dokumentum a vízumpolitika kérdésével is, de nem szólítja fel sem tagjait, sem tagjelöltjeit a konzulátusok számának és kapacitásának növelésére. Ezekre a hivatalokra az EU-belépés után is szükség lesz még jóideig. Hiszen itt lehet munkavállalással, tanulással, családegyesítéssel, adózási problémákkal, idegenforgalmi gondokkal, közlekedési balesetekkel kapcsolatban segítséget kapni. Szégyenletesen lassan került sor például a romániai Székelyföld földrajzi centrumában, Csíkszeredán, a konzulátus felállítására, s még legalább féltucatnyi kellene csak ebben az országban a kulturált, demokratikus ügyintézéshez. A két világháború között jóval több konzulátus és — ne feledjük — határátkelő működött Közép-Európában, pedig akkor nem szövetségesek voltak, hanem ellenségek ezek az országok. További hidak is szükségesek lennének a Dunán, az Ipolyon és a Dráván. Mindaddig csak szép teóriák, álmodozások lesznek papírra vetve, amíg ezen a téren nem tesszük meg a gyakorlati lépéseket.

Nem áll módunkban a program többi részéről véleményt nyilvánítani, de a Schengeni célkitűzések megvalósítása közben az arra illetékes szervek már előrehaladtak, akár az információcsere, a technikai kérdések vagy a rendőrségi együttműködés terén.

Tudjuk persze, hogy a terrorizmus veszedelme jelentős mértékben hozzájárult a nemzetközi migráció kockázatai elleni közös fellépés fejlesztéséhez, de ez a körülmény nem terelheti el figyelmünket a régebbi, még megoldatlan kérdésekről. Azt már csak halkan merem kimondani, hogy Közép-Európa egyelőre, szerencsére nem szerepel a nemzetközi terrorizmus bűnlajstromán. Felelős vezetőink, szakértőink többször kihangsúlyozták: nem szerepelünk az elsőosztályú célpontok között. A hágai javaslatok ezzel együtt nekünk is fontosak. Egyrészt, mert teljes szolidaritással tartozunk annak a nagyobb közösségnek, amelynek veszélyeztetettsége komolyabb, másrészt, és ez éppen a terrorizmus természetéből következik, sohasem tudhatjuk, mikor válunk mi is célponttá. Márpedig vállalva az EU-hoz, NATO-hoz tartozás követelményeit, — mérlegelés nélkül — feltétlenül közre kell működnünk a program sikeres megvalósításában. Viszont elvárhatjuk, hogy a jövőben a mi sajátos problémáink is megjelenjenek a vonatkozó dokumentumokban.

E SZÁMUNK SZERZŐI:

Dr. Gubicza József határőr alezredes, határőrségi főtanácsos, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Kossuth Lajos Hadtudományi Kar, Határőr Tanszék, egyetemi docens, Határőrség Tudományos Tanács titkára

Dr. Kovács Gábor határőr alezredes, határőrségi főtanácsos, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Kossuth Lajos Hadtudományi Kar, Határőr Tanszék vezetője, egyetemi docens

Petővári Bence, Határőrség Országos Parancsnokság, Jogi- és Nemzetközi Főosztály, Nemzetközi Osztály, tanácsos, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola, doktorandusz

Dr. Szabó A. Ferenc, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, egyetemi tanár, a történelemtudomány kandidátusa, a politikatudomány habilitált doktora

Szabó József, határőr mérnök alezredes, a ZMNE Hadtudományi Doktori Iskola doktorandusza, Óriszentpéter Határrendészeti Kirendeltség vezetője

Turzó Barbara Éva, Határőrség Országos Parancsnokság, Jogi- és Nemzetközi Főosztály, Nemzetközi Osztály, tanácsos, Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar, Gazdálkodástani Doktori Iskola

