

PROLÓGUS

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG HATÁRŐRSÉGÉNEK VÁLTOZÓ SZEREPE A RENDVÉDELEMBEN ÉS AZ INTEGRÁCIÓHOZ VEZETŐ FOLYAMATBAN

„Az összevisszaságban találd meg az egyszerűséget, a hangzavarban a harmóniát. A nehézségek közt mindig ott van a lehetőség.”

(Albert Einstein)

Általánosan ismert, hogy sokan vannak, akik különbséget tesznek elmélet és gyakorlat között. Az egyéni érdek, illetve a társadalmi munkamegosztásban elfoglalt pozíció alapján eltérően értékelik a tudás, a tudomány jelentőségét, szerepét, kapcsolatát a gyakorlattal. A tudományos konferenciák többségében – gondolok itt elsősorban biztonságpolitikai konferenciákra – magas szintű elméleti megközelítések, illetve összefoglalások hangzanak el, mondhatjuk hogy általában az „egész” bemutatására, megfajlására törekszünk, és kevésbé van idő a „részek” alaposabb vizsgálatára.

Szent László tiszteletéhez és a Határőrség ünnepnapjához kapcsolódó konferencia sorozatunkban – immár hetedik alkalommal – az a cél is vezérelt bennünket, hogy minél részletesebben bemutatásra kerüljön a biztonság megteremtésében, fenntartásában közreműködő Határőrség szerepe, feladatai, aktuális helyzete.

A magyar határőrizeti hagyományok, az államhatár ellenőrzésének és védelmének kultúrája több mint ezer év tapasztalataiból ad erőt, útmutatást a változásokhoz való alkalmazkodáshoz, a közösségi (társadalmi) célok, érdekek elérésének biztosításához szükséges eredményes és hatékony szakmai tevékenységhez. Mi határőrök immár tizenötödik alkalommal emlékezünk és tisztelgünk közösen az ország különböző helyein, nagy királyunkra, az államot megerősítő Szent Lászlóra. A jövőbe vetett bizalommal igyekszünk ápolni szent királyunk emlékét, és tanításait. Törvényeit megismerve, az elmúlt másfél évtizedben törekedtünk Szent László munkásságának legfontosabb üzenetét a kor körülményeinek megfelelően alkalmazni. Véleményem szerint ez nem más, mint az egyén és a közösség, az ország, a nemzet és napjainkban az Európai Unió érdekeinek következetes képviselése, a lehetőségek felismerésével a cselekvés, amely magába foglalja, egyesíti a hagyomány ápolását és jövő építését. Amikor napjainkban azt keressük, mit üzen számunkra Szent László király, annak tudatában kell tennünk, hogy a hatalom és annak gyakorlója az állam a közjóért és az igazságosságért alakult ki. A világ nagy változásai ráirányították figyelmünket a gondolkodási és cselekvési rendszerekre. Értetni akkor fogunk egy ősi világképet, ha bele tudjuk képzelni magunkat a korabeli életbe.

A változások, és az állandóság sajátos példáját adja a Határőrség története, mert minden időben a határ elválasztó vagy összekötő szerepe közvetlen hatással volt a szervezet, illetve a feladat végrehajtás módszertanára is. Ami általános érvénnyel állítható, hogy a határőrségi tevékenység a biztonságpolitika része és az állami szuverenitás megtestesítője. A Határőrség rendszerváltástól számított több mint másfél évtizede is igen változatos volt. Korinek László a Magyar Rendészettudományi Társaság elnöke egy könyvismertetőn az alábbiak szerint fogalmazott: „*Ha pesszimista volnék, akkor a Határőrség elmúlt tizenöt évében permanens válságot látnék. Először is annak a határnak a megnyitása vált dicséretes tette, melynek védelmére esküdtek, majd az egykor legfélelmetesebb ellenség lett legjobb barátta, fegyvertárássá, míg a korábbi leghűbb szövetséges gyanús menekülteket kibocsátó veszélyes szomszédá. A régi nyelvtudás leértékelődött, az újat, pedig már felnőtt, korosodó fejjel kellett elsajátítani. Meg kellett tanulni egy új világ új szemléletét, meg kellett válni a mindenre – s valójában semmire sem – jó sorkatonaságtól, továbbá sok régi bajtárstól, akik már nem tudtak alkalmazkodni, újra kezdeni, mert ha keservesen is, be kellett illeszkedni egy más világrend magasabb követelményeket támasztó bonyolult technikákat alkalmazó viszonyai közé. (...) Ha viszont derülátón vizsgálom az eltelt másfél évtizedet, akkor abban egy olyan – stílusosan – sikerrel megvívott hadjáratot látok, ahol a kedvezőtlen körülmények ellenére is jól helytállt egy csapat, megfelelt a komoly kihívásoknak.*”¹

A fentiek tartalmát az adja, hogy a Határőrség tervszerű, tudatos, rendszerszemléletű megközelítés alapján alakította, és igyekszik alakítani a szervezet jövőjét. Természetesen a változások egymás utániségében a szükségszerűség felismerése is érvényesült. A szervezet felismerte a társadalmi elvárások új követelményeit, kidolgozta a belső fejlődés koncepcióját, szakmai válaszait, a követendő irányokat, azt az esetek többségében sikerült elfogadtatni a mindenkori politikával és végül mindezt megvalósítani a gyakorlatban.

1989-ben a Határőrség aktív kezdeményezője volt az elektromos jelzőrendszer lebontásának és annak a Nyugat-európai mintára történő szervezeti- és működési átalakításnak, amely a feladatok irányultságának, a társadalmi haladásnak megfelelően több szakaszra osztható.

Az első szakasz a rendszerváltás kezdetétől gyakorlatilag a szervezet működését szabályozó, ún. határőrizeti törvény² hatályba lépésén keresztül a sorállomány teljes körű kivonásáig jelölhető (1989-1998). Ebben az időszakban a fejlesztés alapvetően a jogállami követelményeknek megfelelő jogszabályi háttér és a hivatásos szervezet kialakítására irányult, mindig egy-egy aktuális feladatra koncentrálni. A folyamatnak elengedhetetlen része volt a szervezeti kultúraváltás megvalósítása, a rendészeti képességek és feladatok jelentős kibővülése, valamint a nemzetközi együttműködés új alapokra helyezése.

A Második szakasz (1998-2000) – részben átfedve az elsőt – az Európai Unió követelmények részletes megismerésétől, feldolgozásától a stratégia és a fejlesztési tervek kidolgozásáig, a csatlakozási folyamat megalapozásáig, elindításáig terjed. Ekkor már az uniós és schengeni joganyagot figyelembe vevő fejlesztéseken volt a fő hangsúly, és szükségessé vált a komplex határőrségi írott stratégiai koncepció kidolgozása a csatlakozásig és az azt követő időszakra. A Határőrség 1998. január havában készítette el a „A magyar határőrizeti rendszer az Európai Unió követelmények tükrében” című anyagot,

¹ Korinek László: Előszó. Határrendészeti Tanulmányok 2004/2. sz. 4. o.

² A határőrizetről és a határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény

amelyben meghatározta és szakaszolta a csatlakozáshoz szükséges fő feladatokat jogi-, szervezeti-, létszám-, technika és pénzügyi területen. Ez volt az első részletes (magyar) határőrségi fejlesztési stratégia az EU határőrizeti elvárások teljesítésére. A Határőrség átfogó fejlesztésének feladatait kormányzati szinten az EU Közösségi Vívmányainak átvételéről szóló Nemzeti Program, minisztériumi szinten a Belügyminisztérium három éves fejlesztési koncepciója, határőrségi szinten „Az EU-s normáknak megfelelő külső és belső határellenőrzési rendszer kiépítésének határőrséget érintő feladatai” című dokumentumok illetve a 17/2001. BM Utasítás tartalmazták.

A szervezet a kétezredik évben érkezett a felkészülés harmadik fázisához. Ez időszak fejlődésének tartalmát, lényegét az uniós (schengeni) elvárásoknak történő megfelelés – döntően a leendő külső határok biztonsági követelményekkel összhangban álló ellenőrzési rendszerének – fokozatos kialakítása, konkrét realizálása alkotta. Az eredményes szakterületi munka elősegítette hazánk uniós csatlakozását. A schengeni acquis-nak az EU keretei közé történő beemeléséről szóló jegyzőkönyvben meghatározásra került, hogy azt a tagjelölt országoknak teljes mértékben át kell venni. Ehhez iránymutatást kaptunk – többek között – az EU éves, a jelölt országok csatlakozási felkészülésben tett előrehaladásáról szóló értékelő jelentéseiből. A jelentések felépítéséből, értékelési szempontjaiból, módszereiből is következtethetünk a hangsúlyos feladatokra, az európai értékrendre. Jelzés értékű volt, pl. a határellenőrzés vonatkozásában, hogy az a 2000. évi Phare programban negyedik prioritásként szerepelt, ami nemcsak a terület megkülönböztetett fejlesztési igényét, hanem a közösségi érdek iránti figyelmet is mutatta. Az 1999. évi jelentésben konkrét figyelmeztetés volt: *„A szervezett bűnözés elleni fellépés kivételével a felzárkózás lassú volt a jogi és belügyi területen, s különösen a határrendészet és a menekültügy kérdéseiben.”* A 2000. évi jelentésben már javult a megítélésünk: *„Magyarországon haladás volt tapasztalható a vízumpolitika, a határellenőrzés, a bevándorlás és menekültügy területén.”*

A jelentésekben felsorolt tények és következtetések részletessége mellett szükségesnek ítélték és figyelemmel kísérték a létszámfejlesztést, számon kérték a képzés hatékonyságát, fontosnak tartották az együttműködés kiterjesztését, érvényesítését. Megfogalmazták a modern, hatékony és professzionális szolgálat minőségi követelményeit, *„különösen számításba véve az alacsony fizetéseket.”*

Az EU ajánlásainak megvalósítása a Határőrség szerveinél a napi feladatok részét képezték, és eredményeképp a szervezet munkáját, feladatrendszerét, felszereltségét, személyi állományának felkészültségét az EU szakértői az elmúlt években folyamatosan felügyelték, véleményeikkel, javaslataikkal segítették. A bizottsági jelentésekben elismeréssel szóltak a szervezet kultúrájáról, eredményességéről, amellyel hozzájárult (járul) az állampolgárok biztonságérzetének javításához és a közbiztonság fenntartásához.

A 2004. május 1-jei Uniós csatlakozás után Magyarország számára következő nagy kihívást a teljes jogú schengen tagság elérése jelenti. Mindez sok összetevőből álló komplex követelményrendszer, amely egységes vízumpolitikát, szoros és szigorúan szabályozott határellenőrzési és rendőri együttműködést, valamint közös adatinformatikai és nyilvántartási rendszer (SIS, VIS, EURODAC) működtetését igényli. Az elmúlt évek eredményeinek ismeretében kijelenthető, hogy a Határőrség közösségi vívmányok átvételének nemzeti programjában, kormányzati koncepcióban és határozatokban a Schengen Akciótervben megfogalmazott feladatait időarányosan teljesítette. Az elvégzett munka értékeléséből néhány megállapítás:

- „A határőrizetet illetően az Értékelő Bizottság meglátogatott nem kevesebb, mint négy határőr igazgatóságot és nyolc határőr kirendeltséget a horvát, szerb, román

és ukrán határ mentén, több mint 303 km-nyi határvonalat, vagyis a külső határ 28%-át, egy 4.667 km²-es területen, amelyen 1.747 fős határőr állomány teljesít szolgálatot.

- Hála a mély benyomást tévő személyi erőforrásnak, a zöld határ őrizete nagyon kielégítő. Az őrizetet három vonalban szervezik. A határ őrizete az első vonalban személyi és technikai eszközökkel történik, az őrizet és ellenőrzés a második vonalban a határterületen történik rendszeres járőrözéssel és mobil egységekkel (négy km mélységben), ezt követi még a mélységi ellenőrzés a harmadik vonalban.
- A határőrök szakmailag felkészültek és a nemzeti képzési programúkkal összhangban képzettek. A Bizottság elfogadta azt a tényt, hogy sok képzés még folyamatban van és jövőbeni képzések lesznek az elkövetkező hónapokban. Mindemellett a Bizottság megállapította, hogy fejleszteni kell a nyelvképzést (különösen a szomszédos országokét), a hamis okmányok felfedését, az első vonal ellenőrzésben a technikai eszközök alkalmazását és a lopott járművek felfedését. Ezen eszközök rutinszerű alkalmazását valamennyi átkelőhelyen.
- A Magyar Határőrség tudatában van a határon jelentkező kockázatoknak és fenyegetettségnek; a helyzet-tudatosságot segíti a helyi lakossággal, a Polgárőr Szövetséggel és számos más civil szervezettel meglévő kiváló együttműködés. A helyi lakossággal való együttműködés példamutató, nemcsak informális formájában, hanem annak hivatalos megjelenésében is a polgárőrség keretein belül a polgárőrsegről szóló 2006. évi LII. törvény alapján. Az Országgyűlés a polgárőrsegeket polgárok önkéntes szervezeteinek ismerte el, amelyek célja a rendészeti hatóságok helyi és regionális egységeinek segítése a hivatalos feladatok teljesítésében.
- A reagálási képességet rutin helyzetekben és váratlan, komolyabb szituációkban tesztelik. A válaszadás erős, gyors és hatékony. Az intenzív fenyegetés esetén adandó válasz jól szervezhető a mobil egységek rendelkezésre álló 1.500 fős állományának köszönhetően.
- A személyi erőforrás rendelkezésre állása és állandósága több mint kielégítő³

Továbbra is kiemelt feladat a végrehajtás szintjének folyamatos erősítése (szubszidiaritás és arányosság), a működési feltételek javítása, a kockázat elemzésen alapuló integrált tevékenység gyakorlatának kialakítása. A belső határon elő kell készíteni és végre kell hajtani a határforgalom ellenőrzésének megszüntetését, a garanciális elemek biztosítását. Az Európai Unióhoz, mint biztonsági térséghez való csatlakozásunk a határbiztonság területén is nemzeti és nemcsak szervezeti felelősségvállalást követel meg. Ez a gondolkodás a biztonságot nem egy szervezet monopóliumaként, hanem közös társadalmi termékként képzeli el megvalósítani. Nekünk, a biztonság területén dolgozóknak olyan tudással és képességekkel kell rendelkezünk, hogy a biztonságról, mint a társadalmi lét egyik fontos eleméről ne elsősorban szervezeti szinten és struktúrákban, hanem mindenek előtt cél- és feladatorientáltan, képességekben gondolkodjunk.

³ A Schengeni Értékelési Csoport felhatalmazása (SCH/Com-Ex (98) 26 def) és a Tanács által elfogadott értékelések programja (15275/04 SCH-EVAL 70 COMIX 718 és 7638/2/05 SCH-EVAL 20 COMIX 200) alapján a szárazföldi határokat értékelő bizottság 2006. május 19. és 27. között

Uniós szinten a fejlesztés irányait a Hágai Program fogalmazta meg, amely meghatározta szerepünket az Európai Unió határbiztonsági rendszerében. A közös politika célja:

- a belső határokon átlépéskor a személyek állampolgárságától függetlenül mentesüljenek mindenfajta ellenőrzés alól;
- a külső határokon a személyek ellenőrzésének eredményes felügyelete valósuljon meg;
- az integrált határőrizeti rendszer fokozatosan kerüljön bevezetésre a külső határokon;
- az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzésére és az ellene való küzdelemre fokozott figyelmet kell fordítani.

A Hágai Program fő iránymutatásai a következőkben foglalhatók össze a határbiztonsági területen:

- a biztonság belső- és külső dimenziójának összehangolása a határon átnyúló problémák kezelésére;
- uniós és nemzeti szinten összehangolt fellépésre van szükség a bűnüldözési hatóságok között;
- egységes személet alapján közelíteni meg a határon átnyúló problémákat (illegális migráció, emberkereskedelem, embercsempészet, terrorizmus, szervezett bűnözés);
- közös képességek javítása a külső határok ellenőrzésében, a határon átnyúló szervezett bűnözés és terrorizmus kiküszöbölése érdekében.

A külső határok őrzete továbbra is a nemzeti határellenőrzési hatóságok feladata, melyhez közösségi források vehetőek igénybe az Unió és az adott ország biztonságának szavatolása érdekében, a nemzetközi szűrőrendszer részeként. A rendszer nyolc-tíz alapvető elemből is állhat: a vízumrendszer, politikai, gazdasági tájékoztató eszközök, összekötő tisztek, kihelyezett okmányszakértők, szállító vállalatok, tranzitállamok határőrizeti rendszere, biztonságos harmadik országok, külső határok szigorú őrzete, a belső határ ellenőrzése, kiegyenlítő intézkedések.

A magyar rendvédelmi szerveken belül, valamint a közöttük meglévő együttműködésben kialakult helyzet abba az irányba mutat, hogy közöttük szükségszerűen egy minőségében magasabb szintű együttműködés, racionális feladatmegosztás és integráció jöjjön létre. Ez a változás csak egy jól előkészített és megtervezett folyamat keretében képzelhető el. Amikor a jelen konferenciánk témáját meghatároztuk figyelembe vettük, hogy az „Új Magyarország” kormányprogram a közigazgatás korszerűsítését kiemelt feladatként határozta meg. Az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat részletekre bontva rögzítette az államháztartás hatékony működését elősegítő intézkedéseket. A rendészeti szerveket érintően a Rendőrség regionalizációjának, a Határőrség és a Rendőrség integrációjának megvalósítását írta elő.

A Határőrség szakmai (tudományos) műhelyei a szervezeti jövőképet az Európai Unió bővítési folyamatával összhangban megvalósuló integrációval képzelték el. A mi integrációs felfogásunkat az együttműködés és a verseny sajátos szimbiózisa, egyensúlya jellemezte, biztosítva a vitalitást, az új minőséget és hatékonyságot, amely a szervezeti

érdekazonosságon, közös akaraton alapult. Az integrációs folyamat tartalmát (lényegét) illetően „mikro-integráció”, és annak is gyorsított ütemű végrehajtása mellett döntött a politika. Sajnálatos módon, figyelmen kívül hagyták, hogy az integráció több szintű, több dimenziós folyamat, amelyben kölcsönhatások érvényesülnek és egymásra rétegződnek. A szintek, dimenziók egyrészt erősítik, másrészt szabályozzák egymást. Az eredeti program szerinti regionalizáció és integráció egyértelműen új minőségű, hatékony, költségtakarékosabban működtethető szervezetet eredményezett volna. A regionalizáció elmaradása megbontotta a szakmai értékeket és rövid vagy középtávon újabb átalakítások igényét prognosztizálhatjuk, ami a konfliktushelyzetek állandósulásának veszélyét jelentheti. Rajtunk is múlik, hogy a lehetőségek felismerésével, hasznos javaslatokkal, ajánlásokkal, a tudományos munka lehetőségeivel segítsük a döntéshozókat. Nem szabad elfeledkezni arról az axióma értékű megállapításról, hogy az integrációs elmélet legkomplexebb kérdése az előnyök és hátrányok azonosítására, a mérhető költségek és hasznok számszerűsítésére, a költségek és a hasznok mérlegének meghatározására (aggregálás). Szeretném hangsúlyozni, hogy az előnyök (esetenként a hátrányok) jelentős része olyan jellegű, hogy nem lehet közvetlenül számszerűsíteni és mennyiségileg kifejezni. Általában hosszú távú stratégiai érdekeket jelentenek, vagy befolyásolnak, ezért súlyuknál és jelentőségüknél fogva önmagukban is meghatározóak lehetnek a döntési folyamatra.

A megállapításból levezethető, hogy téves (célszerűtlen) döntések is születhetnek, különösen, ha az integrációt önmagáért való célként kezeljük és nem eszközként, útként egy valóban új minőség létrehozása érdekében. Meg kell jegyezni, hogy az előnyök és hátrányok, a hasznok és költségek nem elemezhetőek statikusan önmagukban. A siker záloga az integrációval érintett szervezetek, az érintett személyek azonosulása a kitűzött célokkal és érdekekkel.

A politikai döntés megszületett, a célok és a feladatok ismertek, és mi határőrök a Szent Lászlói hagyományoknak megfelelően azon leszünk, hogy meghatározói legyünk az új szervezetnek. Egyebekben, pedig úgy tekintünk a jövő felé, mint a mennyasszony és vőlegény a házasság előtt: reménykedünk és bizakodunk.

Irodalom:

1. Béndek József: A Magyar Köztársaság Határrendőrségének fejlődése a schengen csatlakozás tükrében. Tudományos konferencia, Budapest, 2005. 04. 26. MRTT Határőr Tagozat
2. Cseresnyés Ferenc: A Magyar Köztársaság integrálása a szabadság, a jog és a biztonság térségébe. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. III. 2004.
3. Kecskés László: EK-jog és jogharmonizáció. Közgazdasági és Jogi könyvkiadó (1999)
4. Majercsik János: Magyarország felkészülése a schengeni együttműködésre. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. 2004.
5. Rechnitzer János: Határmenti együttműködések Európában és Magyarországon. Elválaszt és összeköt a határ. MTA Regionális Kutatások Központja Pécs-Győr 1999.
6. Ritecz György: Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar Határőrségre, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. 2002.
7. Ritecz György: A magyar Határőrség szerepe az európai biztonságban. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. 2004.
8. Samu István: Határbiztonság a Hágai Program tükrében. Tudományos konferencia, Budapest, 2005. 04. 26. MRTT Határőr Tagozat
9. Szerződés az Európai Alkotmány létrehozásáról. Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2005.

10. Szöke István: A bűnüldözés és bűnmegelőzés összefüggései határőrségi tapasztalatok alapján. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. Pécs, 2003.
11. Teke András: Határőrség – biztonság – bűnmegelőzés. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. 2003.
12. Teke András: EU-csatlakozás, stratégiai tervezés, a Határőrség jövője. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, Pécs, 2002.
13. Teke András: Határbiztonság és EU bővítés után. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. 2004.
14. Várnai Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió tagállamainak határ és közbiztonsági rendszerei. Szakmai Szemle. A katonai Biztonsági Hivatal Tudományos Tanácsának kiadványa. 2005. 3. szám
15. Zámbo Péter: A Határőrség lehetőségei, feladatai a közbiztonság fenntartásában. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. 2002.
16. Zámbo Péter: Hágai Program megvalósítása a Pécsi Határőr Igazgatóságon Tudományos konferencia. Budapest, 2005. 04. 26. MRTT Határőr Tagozat
17. Zámbo Péter: A „vasfüggönytől” a schengeni határellenőrzésre való felkészülésig és a Magyar Határőrség részvétele a közbiztonság fenntartásában. A határ, amely elválaszt és összeköt. PTE. 2002.
18. Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006 EK rendelete (schengeni határ-ellenőrzési kódex)
19. Közös Kézikönyv. Az Európai Unió Tanácsa FRONT 18 COMIX 107
20. Schengeni megállapodás vívmányainak és élenjáró gyakorlatának katalógusa. Az Európai Unió Tanácsa SCH-EVAL 1 COMIX 4