

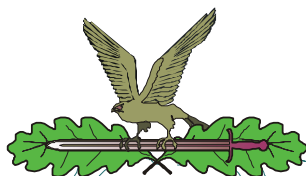
IV. évfolyam 1. szám

# HATÁRRENDÉSZETI TANULMÁNYOK

2007/1. SZÁM



BUDAPEST  
- 2007 -



**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

<b>Dr. Kovács Gábor:</b> <b>A Török Nemzeti Rendőr Akadémián folyó képzés főbb jellemzői</b>	<b>4. oldal</b>
<b>Görbe Attiláné Zán Krisztina:</b> <b>Térinformatika a döntéshozatali folyamatokban</b>	<b>10. oldal</b>
<b>Dr. Gubicza József:</b> <b>Tiszt- és vezetőképzés az ukrán határőrizeti szolgálatnál, az Eu-s követelményeknek való megfeleltetés helyzete, feladatai</b>	<b>20. oldal</b>
<b>Dr. Teke András:</b> <b>Miért a minőség?</b> <b>Minőségfejlesztés és minőségirányítás a Határőrségnél</b>	<b>32. oldal</b>
<b>Tájok Péter:</b> <b>A Magyar Köztársaság államhatárához kapcsolódó szabálysértések átértékelődése Magyarország Schengeni Végrehajtási Egyezményhez történő csatlakozásával összefüggésben</b>	<b>70. oldal</b>

**Dr. Kovács Gábor**

## **A Török Nemzeti Rendőr Akadémián folyó képzés főbb jellemzői**

A Török állam kinyilatkoztatott szándéka szerint, a hosszú távú tervei között szerepel az Európai Unióhoz való csatlakozás. A siker érdekében, állami szinten szervezve, minden területen folyamatos erőfeszítéseket tesznek az uniós követelmények teljesítésére. A rendőrtisztek felkészítése során – a korábbi képzési rendszer átalakításával – megnyugtató eredményeket ért el Törökország.

Az oktatási rendszer tanulmányozása során megállapítható, hogy a rendőrtiszt-képzés területén, gyakorlatilag csak a képzési rendszer minimális korrekciója szükséges ahhoz, hogy az megfeleljen az uniós elvárásoknak<sup>1</sup>.

A csatlakozási feltételek egyik meghatározóan fontos részét képezi a törökországi államhatár – mint leendő uniós külső határ – megbízható őrzése, amelyhez kiválóan képzett határőrizeti szakemberekre van szükség. A jelenleg is és a jövőben is várható, hogy a határőrségi feladatrendszer ellátására képes tisztek felkészítése a Török Nemzeti Rendőr Akadémián történik, a rendőrtiszt-képzés keretében.

A 2005. évben a „Training System for Border Police” („A Török Határrendőrség képzési rendszerének kialakítása”) Twinning program keretében tanulmányoztam Törökország államhatárainak őrzetében résztvevő szervek feladatrendszerét, és képzési szerkezetét, a rendőrtiszt-képzés vonatkozásában, ebbe szeretnék bepillantást nyújtani.

A 72 millió lakosú Törökország közigazgatási rendszeréből adódóan az ország 81 tartományra, azon belül 923 kerületre oszlik. Az ország területén 36.654 település található, amelynek 92%-ában a Csendőrség hajtja végre a közrendvédelmi feladatokat, ez a feladatkör összességében a lakosság 35%-át, 24 millió embert érint. A többi település (jellemzően a nagyobb városok) a Török Rendőrség illetékességébe tartoznak, ahol a közrend-közbiztonsági feladatokat ez a szervezet hajtja végre. Ez mindössze a települések 8%-át teszi ki, ennek ellenére ezeken a településeken él a lakosság 65%-a, 48 millió ember.

A törökországi államhatárok őrzését és a határforgalom ellenőrzését jelenleg négy önálló szervezet hajtja végre, a Csendőrség, a Rendőrség, Partiőrség és a Hadsereg. Ezek a szervezetek, a Hadsereg kivételével mind a Török Belügyminisztérium alárendeltségébe tartoznak. A feladatrendszerük teljesen eltérő, de a jövőben közös szervezetet kívánnak létrehozni az államhatár rendészetével kapcsolatos feladatok végrehajtására. E szervezet alapját a Csendőrség határellenőrzéssel és a Rendőrség és határforgalom ellenőrzéssel foglalkozó részei biztosítják.

A feladatok szervezetek közötti megosztásából adódóan, a határátkelőhelyek üzemeltetéséért és rendjéért a Rendőrség a felelős, ahol együtt tevékenykednek Vámőrséggel.

---

<sup>1</sup> Sajnos a határőri feladatrendszerre való felkészítésről a tanulmány készítésekor nem állt elegendő információ a rendelkezésemre.

## **A Török Nemzeti Rendőr Akadémia**

Elődsszervezete 1937. november 6-án főiskolaként került megalapításra, amelynek szervezeti felépítése és feladatrendszere a jogszabályi módosítások következtében többször is átalakult. Mai formájában 2001. április 25-én jött létre a Rendőr Akadémia.

A Rendőr Akadémia Alapító Okirata alapján a tanintézet tudományos függetlenséggel rendelkezik, a főiskolát végzett tisztek biztosítják a Török Rendőrség tiszti utánpótlását, a rendőri szervezetek személyi szükségletét, biztosítják az alapfokú - a bachelor - és a posztgraduális képzést, a kutatók számára gondoskodnak a tudományos kutatás feltételeiről, kiadványokat ad ki és lehetőséget biztosít konzultációk végrehajtására.

Az Akadémiát az Akadémia Elnöke vezeti, akit munkájában a három helyettese segíti. Az első helyettes a tiszthelyettes iskolákban folyó képzést felügyeli és irányítja, a második helyettes az Akadémia törzsét vezeti, a harmadik helyettes pedig, ellátja az általános parancsnok-helyettesi feladatokat és felügyeli az oktatást.

A Rendőr Akadémia az ország közoktatási rendszerének tagjaként, egyetemi jogállásban működik. Az Akadémia szervezetét a Biztonsági Tudományok Intézete („master” egyetemi szintű képzés), a Biztonsági Tudományok Kara („bachelor” főiskolai szintű képzés) alkotja. Az akadémiai szervezetéhez tartozik, a huszonhat - az ország különböző részeiben található - Rendőr Középiskola (Police College), amelyek fölött az Akadémia gyakorolja a szakmai irányítást. (1. sz. melléklet)

### **A főbb szervezeti elemek és azok feladata**

A *Biztonsági Tudományok Intézete* a főiskolát végzett hallgatók (tisztek) magasabb képesítésének megszerzésére jött létre 2001-ben. Az intézetben master szintű és PhD. tudományos fokozat elérésére van lehetőség.

A *Biztonsági Tudományok Karát* 2002-ben alapították meg, amely a következő négy szakokon végzi a posztgraduális képzést:

- Bűnügyi nyomozás;
- Biztonsági stratégia és vezetés;
- Nemzetközi politikai tanulmányok;
- Közlekedésbiztonság.

Az Akadémia, e szakokkal megfelel a törökországi felsőoktatási követelményeknek<sup>2</sup>.

A Rendőr Akadémia szervezetébe tartoznak a Rendőr Középiskolák (Police College). A középiskolai képzésre történő beiskolázás feltétele a sikeres felvételi vizsga. Az elmúlt időszakban összesen 10 ország hallgatói vettek-, vesznek részt a török nyelven folytatott,

---

<sup>2</sup>. Az egyetemi képzésben oktatott tantárgyakról nem rendelkezem adatokkal (a szerző).

négy éves képzésen: albán, azerbajdzsán, bosnyák, örmény, grúz, moldáv, mongol, kirgiz, palesztin, ciprusi török, türkmén hallgatók. 2004-2005. között kimagaslóan sok, 249 külföldi hallgató kezdte meg tanulmányait a középiskolákban.

### **A Biztonsági Tanulmányok Kara (főiskolai képzési szint) óra- és vizsgaterve, a főbb tantárgyak**

A hallgatók rendőri, főiskolai (BSc) felkészítése ezen a karon történik. Az első három év tanterve az általános rendőri ismereteket tartalmazza, az utolsó évben - a leendő tervezett beosztásnak megfelelően - specializálódnak a tisztjelöltek (2. sz. melléklet).

Az oktatott ismeretanyag meglepően magas óraszámú jogi alapozással kezdődik: Alkotmányjog, Bevezetés a jogtudományba, Közigazgatási jog, Büntetőjog, Büntető eljárás jog, Általános nemzetközi jog, Rendőrségi jogalkalmazás, Közlekedési jog.

A tananyag másik része az általános szakmai tantárgyak körét öleli fel: Rendőrségi taktika, Állambiztonság és elhárítás, Közlekedési eszközök és vezetési gyakorlat, Rendszerelemzés, Szervezett bűnözés, terrorizmus és terrorista bűnözés, Közlekedésbiztonság és a közlekedési balesetek nyomozása, Válságkezelés, Felderítési technikák, Fiatalkorú bűnözés.

A harmadik csoportba a gazdálkodással összefüggő és az egyéb értelmiségképző tantárgyak kerültek: Gazdaságtan, idegen nyelv, A török forradalom történelme és Attatürk elvei, a Török politika történelme, Török nyelv, Bevezetés a szociológiába, Emberi jogok és a szabadság, Közigazgatás, Személyzeti /humán/ ismeretek, Statisztikai- és kutatási módszerek, Jogi pszichológia, Magatartástudományi ismeretek alkalmazása, Törökország és az EU kapcsolata, Informatika, Közbeszerzési eljárás és jog.

A negyedik csoportot a Lőkiképzés és tűzfegyverek, az Önvédelem, a Testnevelés, a Rendőrségi taktika, a Közlekedési eszközök és a vezetési gyakorlat, és a Szakmai gyakorlat képezi.

Az iskola kiváló oktatási infrastruktúrával rendelkezik (könyvtár, zártláncú televízió, gyakorlótér, lőtér, számítógépes kabinetek, tornacsarnokok stb.

Az akadémián az oktatás kredit rendszerben működik, egy kreditpont 30 hallgatói munkaórának (kontaktóra) felel meg.

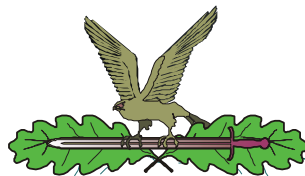
### **A hallgatók nyári képzése és szakmai gyakorlata**

A első évfolyamos főiskolás hallgatók a képzés kezdetén, alapkiképzésen vesznek részt az iskola Képzési Központjában. A nyári időszakban - a felsőbb évfolyamok is - minden tanév végén az Aydın-Didim Applied Training Centre-ben „Nyári tábor” keretében tökéletesítik az év közben elsajátított ismereteiket, fejleszthetik készségeiket, szakmai jártasságukat. Az óra- és vizsgatervben meghatározott egyhónapos szakmai gyakorlatot a Török Rendőrség végrehajtó szerveinél hajtják végre, a képzettségüknek megfelelő szolgálati beosztásban.

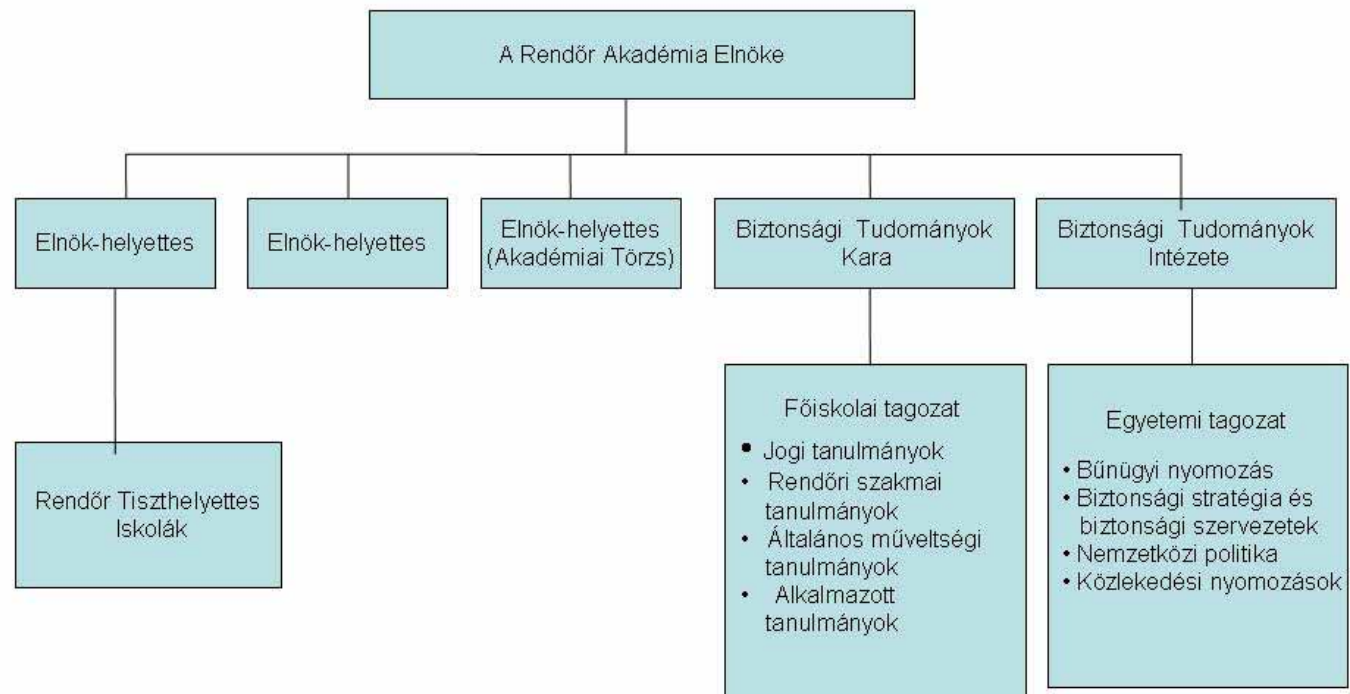
A rendőrtiszt-képzésben a határőr szakmai ismeretek (határforgalom ellenőrzési ismeretek, útiokmány ismeret, stb) az egyes tantárgyakon belül nem mutathatók ki, a tananyagtartalom és képzési struktúra uniós követelményekhez történő igazítása során szükséges e tananyagok külön történő megjelenítése az oktatásban. A spanyol szakértőkkel arra a következtetésre jutottunk, hogy mindenképpen szükséges a Török Nemzeti Rendőr Akadémián az önálló határőr szakirányú képzést beindítani, amelyhez a közös spanyol-magyar Twinning program nyújt segítséget.

Felhasznált irodalom:

1. Polis Akademi [www.pa.edu.tr](http://www.pa.edu.tr)
2. A Török Nemzeti Rendőr Akadémia óra és vizsgaterve [www.pa.edu.tr](http://www.pa.edu.tr)



### A TÖRÖK RENDŐR AKADÉMIA SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE



**A Kurzusok felosztása a Török Nemzeti Rendőr Akadémián (Biztonsági Tanulmányok Kara)**

Sor. sz.	Kurzus	1. év	2. év	3. év	4. év (fakultáció)				
					Általános	Jogi	Ig. rend-i	Rendőri	Közlekedési
1.	Alkotmányjog	2							
2.	Bevezetés a jogtudományba	2							
3.	Polgári jog		2						
4.	Gazdaságtan		2						
5.	Általános pénzügy						2		
6.	Lőkiképzés és tűzfegyverek	2	2	2	2	2	2	2	2
7.	Idegen nyelv	2	2	2	2	2	2	2	2
8.	A török forradalom történelme és Attatürk elvei	1	1	1	1	1	1	1	1
9.	Török nyelv	1	1	1					
10.	Testnevelés	2	2	2	2	2	2	2	2
11.	Önvédelem				2	2	2	2	2
12.	Emberi jogok és a szabadság	2	2						
13.	Bevezetés a szociológiába	2							
14.	Közigazgatási jog			2					
15.	Büntetőjog		2						
16.	Pszichológia			2					
17.	Közigazgatás	2							
18.	Törvénytudományi ismeretek					2			
19.	Általános nemzetközi jog		2						
20.	Rendőrségi jogalkalmazás	2	2						
21.	Nemzetközi magánjog			2					
22.	Büntető eljárás jog			2					
23.	Kriminológia		2						
24.	Személyzeti (humán) ismeretek	2							
25.	Közlekedési jog	2							2
26.	Statisztikai- és kutatási módszerek						2		2
27.	Büntető jog (magánszemélyek ellen)			2					
28.	Jogi pszichológia					2			
29.	Rendőrségi taktika				2	2	2	2	2
30.	Állambiztonság és elhárítás			2					
31.	Nyomozási technikák és összefüggések feltárása				2	2	2	2	2
32.	Kriminalisztika					2			
33.	Közlekedési eszközök és a vezetési gyakorlat								2
34.	A Török politika történelme							2	
35.	Rendszerelemzés				1	1	1	1	1
36.	Magatartástudományi ismeretek alkalmazása				2	2	2	2	2
37.	Szervezett bűnözés					2	2		
38.	Bűnügyi pszichológia és bűnügyi magatartásvizsgálat			2					
39.	Terrorizmus és terrorista bűnözés							2	
40.	Bevezetés a pszichológiába		2						
41.	Törökország és az EU kapcsolata			2					
42.	Közlekedésbiztonság és a közlekedési balesetek nyomozása								2
43.	Válságkezelés			2					
44.	Felderítési (adatgyűjtési) technikák (felderítés, elfogás, figyelés)							2	
45.	Gyakorlat	4	4	4	4	4	4	4	4
46.	Fegyelmi jog	2							
47.	Informatika		2						
48.	Nyilvános vizsgálat							2	
49.	Fiatalkorú bűnözés					2	2	2	2
50.	Közbeszerzési eljárás és jog						2		
Összesen		30	30	30	30	30	30	30	30

1 kreditpont 30 kontakt órának felel meg

**Görbe Attiláné Zán Krisztina**  
**Térinformatika a döntéshozatali folyamatokban**

***1. Bevezetés***

Korunk társadalma az információs társadalom. Az információs társadalomban a gazdaság húzóerejévé az információtechnológia fejlődése válik.

Az információs társadalom fejlettségének mutatói az Internet elterjedése, az intézményekben, háztartásokban alkalmazott számítógépek száma, az elektronikus szolgáltatások minősége, a digitalizáció foka, az univerzális informatikai végberendezések használatának nagysága, az alkalmazott információs technológiák, a felhasznált adatbázisok és adatfeldolgozó szoftverek, a sáv szélesség, a wireless adatelérés. A konvergencia szintje (adatfajták, funkciók, távközlés, a számítástechnika, és az elektronikus média közös platformra helyeződése) azt fejezi ki, hogy milyen minőségben állnak rendelkezésre a felhasználók számára szolgáltatások. Az E-technológiák – elektronikus technológiák (e-kormányzat, e-kereskedelem, e-learning, e-közigazgatás, e-gazdaság stb.), a grafikus alkalmazások, a mobilitás, a távmunka végzés lehetősége és a digitális kultúra elterjedése az életminőség fejlettségi szintjének a kifejezői. Ennek már néhány megnyilvánulása a napi életben is látható, mint például az okmányirodák elektronikus szolgáltatásai és az ügyfélkapu Internetes ügyintézési lehetősége.

Az elektronikus folyamat-feldolgozási és az adatátviteli sebesség rohamos növekedése, a tárolókapacitás megsokszorozódása, a miniatürizálás felgyorsulása, a jelérzékelési küszöb és az energiaigény jelentős csökkenése, az információ megjelenítő eszközök korszerűsödése létrehozott egy sor új technológiát, modern informatikai végberendezést. Ez a fejlődés lehetővé tette többek között az adatátviteli hálózatok elterjedését, az on-line kapcsolatokat, a real-time működésmódot, az álló- és mozgóképek számítógépi kezelését, az integrált berendezések kifejlődését. Egy kézi eszközben található a mobil telefon, a fényképezőgép, a számítógép, vagy a GPS vevő, digitális térképet kezelő számítógép.

A rohamos információtechnológiai fejlődés két új tudományterület kialakulásához, a térinformatikához és a multimédiához vezetett.

A többfunkciós és a mobil informatikai készülékek elterjedése, a vékony kliens technológia és a többretegű architektúra, a fejlett üzleti logika megjelenése tette lehetővé a kézi berendezésekre telepített térinformációs szolgáltatások alkalmazását.

Ez az információtechnológia olyan új informatikai berendezéseket és működésmódokat teremt, amelyek a bűnelkövetők körében is közkedveltek, mivel elősegítik a bűncselekmények megszervezését, elkövetését. Ez az állapot a rendvédelmi szervekre olyan kényszerítő hatással van, hogy ismerniük kell az új információtechnológiákat, tevékenységük során alkalmazniuk kell a legkorszerűbb informatikai berendezéseket. Természetesen ez az elv az egyéb műszaki-technikai területekre is igaz.

A rendvédelmi szervek is a társadalom részét képezik, ebből adódóan ők sem mentesek az e-technológiák hatásától, a társadalmi elvárás, az eredményes bűnüldözési tevékenység tőlük is megköveteli az e-rendvédelem, a határőrségi tekintetben az e-határrendészet kialakítását, a digitális szervezeti működésmód és a digitális vezetési kultúra alkalmazását.

A sajnálatos 2005. júliusi londoni bombamerényletek kapcsán a magyar belügyminiszter is kiemelte 2005. július 15-én, hogy nagyon fontos a térfigyelő kamerák megfelelő üzemeltetése, mivel a londoni nyomozásban jelentős eredményességgel lehetett használni őket. Ez a tény az e-technológiák rendvédelmi alkalmazhatóságának jelentőségét bizonyítja.

A rendvédelem tekintetében, a bevetés irányítás egy olyan határrendészeti tevékenység, amely az e-technológiakon és a térinformatikán alapul.

## **2. Történeti áttekintés**

A térbeli adatok tárolásának és megjelenítésének ősi eszköze a térkép. A térképek az emberiség történetében mindig fontos szerepet játszottak, a régi történelmi idők hadvezéreinek, hajósainak, felfedezőinek is már elengedhetetlen munka- és vezetési eszközei voltak. A legrégebbi térkép jellegű termék Kis-Ázsiából származik, időszámításunk előtt 6200-6300 évvel készülhetett. Az ókori Rómában a katonai tevékenység és az adóztatás okán készítettek térképeket. A középkorban a hajózás fejlődése adott lendületet a térképészet elterjedésének. A hadászati igényeket a topográfiai térképek, az adózási igényeket a kateszteri térképek szolgálták. A kezdetben a térképeket földi mérésekkel, geodéziai eljárásokkal készítették. A repülőgép megjelenésével kialakult a fotogrammetriai eljárás a légi fényképezés fejlődése következtében. Az űrtechnika kialakulása a távérzékelési módok bevezetéséhez járult hozzá. Magyarország területéről először 1528-ban Lázár deák készített térképet.<sup>3</sup> A térkép úgy a hivatalos szerveknek, mint a magánszemélyeknek napjainkban is hasznos, sőt esetenként elengedhetetlen segédeszköze.

Sok évszázadnak kellett eltelnie ahhoz, hogy a térképek olyan rendszert, tartalmat és formát kapjanak, mint ahogyan az napjainkban megszokott. Nagyon sok szakma bemenő adatait megfelelő típusú térképekből nyeri. Ezért a térképek fejlődése mindig szoros kapcsolatban volt az őket felhasználó szakmák fejlődésével. A 20. század végére kialakultak azok a legfontosabb térképtípusok, melyekre támaszkodva fejlődtek és működnek a különböző mérnöki, közlekedési, építészeti, mezőgazdasági tervező szervezetek. A térképek egy csoportja a gazdaságot, a szociális-foglalkoztatási szférát, a népesség-nyilvántartást, az egészségügyet, a környezetvédelmet, a meteorológiát és még számtalan más tematikus ágazatot szolgál.

Ha nagyon leegyszerűsítjük a dolgot, a térképeket három nagy csoportra oszthatjuk:

- a) geodéziai nagyméretarányú térképek
- b) topográfiai térképek
- c) tematikus térképek.

A második világháborút követő időszakot Európa szerte előbb az újjáépítés, majd a gyors gazdasági fejlődés következtében jelentős építési beruházások jellemezték. A beruházások gyors üteme egyrészt jó térképi alapanyagot követelt a tervezések végrehajtásához, másrészt az új építmények következtében a térképek elavulása is egyre gyorsult. Ezért a legtöbb európai országban programokat dolgoztak ki elsősorban a nagyméretarányú, városokat és

---

<sup>3</sup> Detrekői-Szabó: Térinformatika, 2003. 40.p.

közsegeket ábrázoló térképek gyors felújítására. A munkálatok beindítása után azonban nemsokára kiderült, hogy a korábbi módszerekkel a kitűzött célokat lehetetlen megvalósítani. Ez váltotta ki a 60-as évek vége felé azokat a kutatásokat, melyek a térképezés automatizálását tűzték ki célul. Míg a papíralapú térképkészítés bonyolult, nagy élőmunka igényű folyamat, az automatizált térképezés tulajdonképpen ennek az egész folyamatnak egy egységes, zárláncú gépesített technológiává történő alakítását jelenti. Természetes ugyanakkor, hogy a különböző kutatócsoportok a saját lehetőségeikből és feladataikból kiindulva a téma más és más megközelítését választották.

Az automatizált rendszerek célja a földi felmérés meggyorsítása és olcsóbbá tétele volt. A gyakorlatban felmerülő felmérési feladatok azonban csak igen ritkán szorítkoznak egy technológia, pl. a földi felmérések igénybevételére. Az esetek többségében az új térképek előállításához felhasználják a korábbi megfelelő pontosságú térképanyagokat is, ezen kívül egyre nagyobb szerepet kap a fotogrammetria is különösen nagy volumenű feladatok megoldásánál. Ugyanakkor kézenfekvő, hogy az automatizált rendszerek gazdasági előnyei elsősorban nagy feladatok végrehajtásánál mutatkoznak meg. Az elmondottak a legkülönbözőbb felmérési munkákra érvényesek, mind a topográfiai felmérésekre, mind pedig ipari geodéziai megvalósulási térképek, illetve megvalósult szerkezet mérések esetére.

Az automatizált térképezés terén Európában legeredményesebbek az angol geodéták voltak.

## ***2. 1. A digitális térkép rövid története***

Digitális térkép alatt egy olyan számítógépes adatállományt értettek, mely segítségével létrehozható a hagyományos térkép rajzológépek közreműködésével.

A digitális térkép koncepció megszületésekor érthetően azt feltételezték, hogyha a digitális térképet az adott országban létező legnagyobb szabványos méretarány alapján hozzák létre, úgy a kisebb méretarányú térképek ebből az anyagból számítógépes generalizáló eljárások segítségével levezethetők lesznek. Később azonban kiderült, hogy ez az elv nem csak kigondolásakor a 70-es évek elején, de még ma sem valósítható gyakorlatilag meg. Az angolok ezt természetesen akkor még nem tudhatták.

Az 1970-es évek elején Angliában lényegében befejezték a háború után beindított új felméréseket, a szabványos 1:1250 illetve 1:2500-as méretarányban. A térképek eredeti példányát a helyszíni földmérési hivatalok őrizték, és minden változás bejelentés esetén azonnali térképfelújítást hajtottak végre rajtuk. Az eredeti felmérési lapok, melyen a földmérők a térképfelújítást végezték, vagy fotótérképek voltak, vagy korábban kiadott nyomtatott térképek műanyagra kasírozott példányai. Az 1:10 000 térképet az 1:1250 és 1:2500-as méretarányú térképek generalizálásával és újra rajzolásával állították elő. A generalizálás foka olyan mértékű volt, hogy az 1:10 000-es térképekből fényképezési úton közvetlenül is létre tudták már hozni az 1:25 000-es méretarányú térképeket. Az 1:50 000-es térképeket önálló technológiával állították elő, mivel a gyakoribb

felújítási ciklus miatt a nagyobb méretarányból történő levezetése praktikusnak nem tűnt gazdaságosnak.

A digitális térképekre történő áttérést tulajdonképpen az a remény inspirálta, hogy jelentős megtakarításokat lehet majd elérni a tisztázati rajzok elkészítésénél, valamint a felújításokkal és levezetett térképek létrehozásával kapcsolatos rajzolómunkában. A választandó módszer egyértelműen a meglévő és állandóan felújítás alatt álló nyilvántartási térképek digitalizálására utalt. 1970-ben azonban a digitalizálás még nem volt egy bejáratott adatnyerési módszer, ezért, mint kiderült az összes szükséges szoftver terméket az Ordnance Survey-nek kellett kidolgoznia. 1973-ban merült fel először az a gondolat, hogy a digitális térkép létrehozásával ne csak a szabványos térképkészítést célozzák meg, hanem olyan digitális térbeli adatokat is tudjanak szolgáltatni, melyeket a különböző felhasználók más és más szempontok szerint tudnak rugalmasan alkalmazni. Az a kísérleti munka azonban, amelyet e cél érdekében végeztek, nem járt sikerrel. Megpróbálták ugyanis a meglévő adatstruktúrát új topológiával program segítségével automatikusan átalakítani és ugyancsak program segítségével a felhasználóknak segítséget biztosítani különböző objektumok lekérdezésére. A kísérleti munka során kiderült, hogy a kitűzött feladatokat csak jelentős interaktív közreműködéssel lehet megoldani, ezért az állományok átstrukturálásától akkor eltekintettek.

1975-ben kezdtek hozzá ahhoz a feladathoz, hogy a digitális nagyméretarányú térképi adatokból automatikus generalizálással állítsák elő az 1:10 000 méretarányú térképeket. Bár a feladat egyszerűbb megoldása érdekében megváltoztatták a korábbi rajzi szabványokat, a kísérleti munka igen eredményesnek bizonyult, mivel mintegy ötven százalékos megtakarítással járt, ugyanakkor a rajzi szabványok megváltoztatása nem rontotta a térképek minőségét. Ezután megpróbálták az így nyert 1:10 000-es térképek digitális állományából létrehozni az 1:25 000-es térképeket is. Sajnos ez a kísérlet nem járt eredménnyel, mivel különösen lakott területeken, az 1:10 000-es méretarány számára kielégítő generalizálás zavarokat okozott az 1:25 000-es térképeken. Az elvégzett kísérleti munkák összesített eredménye azt mutatta, hogy az 1:10 000-es térképekkel nyert megtakarítást az 1:25 000-es térképeknél a ráfizetés jelentősen túllépte, ezért a levezetett digitális térképek gyártásával mindaddig fölhagytak, míg hatékonyabb generalizáló eljárások kidolgozásra nem kerülnek.

Az automatizálási folyamat elemei közül tíz éven keresztül csak a grafikus térképek digitalizálásával, majd automatikus kirajzolásával foglalkoztak. Tíz év eltelte után azonban már aktuálissá vált a permanens felújítási folyamat digitális változatának a kidolgozása. Egy West Midlands-ban végrehajtott kísérleti munka keretében kidolgozták azt a felújítási technológiát, mely regisztráló elektronikus tahiméterek által végzett mérési eredményekbe be tudja iktatni a digitális fotogrammetria eredményeit, s az így nyert térképfelújítást összekapcsolja az eredeti digitális anyaggal. Emellett kísérleteket indítottak be a digitalizálás automatizálására is a scanneres módszerek felhasználásával. Az 1980-ban kidolgozott új technológia napjainkra már általánossá vált az Ordnance Survey gyakorlatában.

1984-ben a Lordok Házának tudomány és technológia ügyi különbizottsága olyan határozatot hozott, hogy a digitális térképezési munkákat meg kell gyorsítani, s ennek érdekében jelentős pénzügyi támogatást biztosított az

állam az OS-nek. A feladat értelmében az összes 1:1250-as térképet le kell digitalizálni 1995-ig, a fennmaradó 1:2500-as térképeket pedig 2005-ig. A megemelt ütem azt jelentette, hogy 1990-ben az OS mintegy tízezer térképlapot digitalizált. További technológiai és szervezési intézkedések eredményeképpen az eredeti tervet túlteljesítve, 1992-ben befejezték az 1:1250-es térképek digitalizálását.

Az ütem növelése mellett a koncepció finomításával is foglalkoztak, mindenek előtt elhatározták, hogy a digitalizálást blokkokban, földrajzi egységekben hajtják végre, s így az adatok felhasználhatósága jelentős mértékben meggyorsul. A másik koncepcionális változás az volt, hogy a korábbi adat modell átalakítását tervezték oly módon, hogy az az adatbázis keretében maximálisan kiszolgálja a különböző felhasználói igényeket. Külön vizsgálatokat folytattak a kisméretarányú adatbázis létrehozására.

### **3. A térinformatika lényege**

A térinformatika mintegy 15-20 évre visszatekintő, fiatal tudományág. Magyar vonatkozásban a térinformatika kifejezés honosodott meg, viszont nemzetközi értelemben a GIS mozaikszó terjedt el.

A GIS Geographical Information System – Földrajzi Információs Rendszer a terep, a természetes és mesterséges tereptárgyak meghatározó és jellemző adatait, koordinátáit, térbeli kiterjedését, illetve a környezet állapotát (például: légszennyezés stb.) fogja egységes digitális rendszerbe, azaz első megközelítésben a hagyományos papír alapú térképeket dolgozza fel és tárolja digitális módon és jeleníti meg a számítógép képernyőjén. Más szóval a GIS a helyhez kötött információkkal (földrajzi – geográfiai, térbeli, geoinformáció) foglalkozik. A GIS a hagyományos papírtérképi földrajzi adatok mellett egyéb kiegészítő, azaz attribútum<sup>4</sup> adatokat is tartalmaz, amelyeket egységes rendszerben kezel a térképi adatokkal. Ezek lehetnek a környezeti és természeti erőforrás-, a szocio-ökonómiai-, valamint infrastrukturális adatok. A GIS egy olyan eszköz, amelyekkel információkat szerzünk a valós világról, annak a releváns részéről és ezeket döntéstámogatásra használhatjuk fel. A GIS célja, hogy térbeli, terepi információk biztosításával segítse a döntéshozatalt, figyelembe véve a valós világnak azt a néhány szeletét, ami a felhasználót közvetlenül érdekli. A GIS olyan számítógép alapú rendszer, amely a földrajzi vonatkozású adatokon és a nem térbeli (attribútum) adatokon képes elvégezni az információnyerés, az adatmódosítás, az elemzés és az adatmegjelenítés műveleteit.

A GIS a földrajzi adatok elemzésére kidolgozott speciális információs rendszer, amely egyaránt használ helyzeti és a helyzeti adatokat leíró adatokat, valamint lehetővé teszi különböző műveletek elvégzését az elemzésekhez.

A GIS ugyan kiküszöböli a papírtérképek hátrányait (méretarány nem változtatható, módosítások nehezen követhetők, kiegészítő adatok áttekinthetetlené teszik, részletesség – nagy terület áttekintésének ellentmondása,

---

<sup>4</sup> Konkrét objektumot jellemző konkrét leíró információ. Az elnevezés másik változata: tulajdonság. Attribútum érték: a típusba sorolt konkrét ismeret. Az elnevezés másik változata: tulajdonság-érték.

nagy terület – nagy mennyiségű térkép, szerkesztés, vázlatkészítés nehézsége, helymeghatározás bonyolultsága, keresés nehézsége), nagy általánosságban a papíralapú térkép digitális változatát jeleníti meg a számítógép képernyőjén, ennek ellenére nem azonosítható csak a digitális térképpel, ennél sokkal szélesebb szolgáltatásokat tartalmaz. A szélesebb szolgáltatást az elemzések végrehajthatósága, a műholdas nyomkövetés, a rétegszerű megjelenítés, a távérzékelés, a szabad szerkeszthetőség, -tervezés, az attribútum adatok kezelése jelenti.

A GIS hatékony alkalmazásának feltétele a számítógépi támogatás, ezért a GIS hazánkban a köztudatban, a rövidített magyar megfogalmazás szerint *térinformatika* néven terjedt el.

„A **térinformatika** az informatika azon ága, amely a térbeli (elhelyezkedésre vonatkozó) információk keletkezésének, kezelésének és felhasználásának elméletével, gyakorlati megvalósításával és eszközrendszerével foglalkozik.”<sup>5</sup> A térinformatika tehát a térbeli (helyhez kötött) információk elméletének és feldolgozásának gyakorlati kérdéseit vizsgálja, a térbeli objektumok számítógépi megjelenítését, a térbeli objektumokon végzett számítógépi műveleteket foglalja magában.

A térinformációs rendszerek alkotóelemei a hardver, a szoftver, az adatok és a felhasználók.

#### ***4. Térinformatikai alkalmazások használata a rendvédelmi szervek napi tevékenységében***

Az EU kidolgozta a térinformatikai stratégiáját, ezért a rendvédelmi térinformációs rendszer kiépítésénél elkerülhetetlen az Uniós követelmények alkalmazása.<sup>6</sup> Az európai helymeghatározó rendszer, az EUPOS (European Position Determination System) 14 ország részvételével kerül kiépítésre, amelyhez hazánk is csatlakozott, nagymértékben elősegíti a térinformációs alkalmazások létrehozását, a helyszíni navigációt. Ez a rendszer megteremti a GNSS (Global Navigation Satellite Systems) alkalmazásokhoz szükséges egységes integrált infrastruktúrát. A készenléti szervek zárt láncú rádióhálózatára vonatkozó tender kiírása felveti a gyors, mobil kommunikáció reményét a terepi GPS készülékek és az irányító központok között.

A térinformatika alkalmazása akkor válik fontossá a rendvédelmi szerveknél, amikor egyrészt a döntési idő kritikus (azonnali döntés) és szükséges a vizualitás a helyzet áttekintéséhez, megismeréséhez – például igazoltató járőr elől elmenekült gépkocsi elfogásakor át kell látni a terepi helyzetet, a saját erők helyzetét a döntés meghozatalához –, másrészt a különböző elemző, értékelő és tájékoztató tevékenységek végzése során. Az alkalmazás alapja a digitális térkép és a különböző térbeli elemzések lefolytatása.

---

<sup>5</sup> Dr. Munk Sándor ezredes: Az informatika-alkalmazás jellegzetes területei IV. J-1219 ZMNE jegyzet 1997. - 13. p.

<sup>6</sup> Térinformatika 2003/8. 9.o. INSPIRE elvek átvétele

A GIS támogatás a döntés-előkészítésében is fontos szerepet játszik. A döntés-előkészítésről két vonatkozásban beszélhetünk. Az egyik a hosszabb távra szóló, inkább a statisztikai adatokon nyugvó, a migrációs operatív helyzet kezelésére vonatkozó döntések csoportja, amelyen a regionális szerv határőrizeti rendszer megszervezési stratégiája és az erő és eszközelosztása alapul. A GIS ebben a folyamatban a migrációs gráf kirajzolásával, a migrációs operatív helyzet szemléletessé tételével, a tematikus térképek elkészítésével játszik fontos szerepet. A megtörtént események, a különböző dokumentumok, kivizsgáló jelentések releváns adatainak, az egyéb információknak és az operatív információknak a feldolgozásával létrehozható a migrációs mátrix, amelyből elkészíthető a migráció gráfja. A térképi megjelenítés, a különböző rétegek és tematikus térképek kiemelése megkönnyíti a bonyolult migrációs operatív helyzet áttekinthetőségét, az eredményesség megállapítását, meghatározott aspektusainak vizsgálatát. A térinformációs elemzés a jövőbeni helyzet alakulására ad előjelzést a trendek és tendenciák meghatározásával, utalást ad a migrációs operatív helyzet várható alakulására. Ehhez a tevékenységhez nyújt hathatós segítséget az OZIRIS és a Robotzsaru felhasználói számítógépprogram.

Az összetett, térbeli kiterjedésű, dinamikus információk egzakt átadása hagyományos módon nehéz, időigényes, digitális térképen, adatbázisban egyszerűbb. A térinformatikai támogatás akkor is lényeges, amikor a gyorsaság, a pontosság, az összefüggések felismerése, a több, más jellegű információ egyidejű megjelenítése, a több folyamat egyidejű átlátása válik szükségessé, amikor globális és komplex információkra van szükség.

A rendvédelmi tevékenységben a digitális térkép alkalmazásának sajátossága, hogy a digitális térkép a számítógép képernyőjének állandó méretéhez kötött. Ez azt jelenti szemben a papírtérképekkel, hogy nem lehet korlátlanul növelni ugyanazon méretarány mellett az áttekinthető terület nagyságát. Papírtérképből például 50 000-es méretarányból összeragaszthatók akár 30 szelvényt is, az adott térkép nagysága, amely megközelítőleg 5 négyzetméter lesz, nem befolyásolja a méretarányt, ennél fogva a térkép részletességét. A digitális térképeknél azonban más a helyzet. Ahogy növelem a megjelenítendő terület nagyságát, úgy csökken a térkép részletessége, mivel a számítógép képernyőmérete állandó.

A gyakorlatban ez a következő problémát jelenti. Ha a digitális térképen rápozícionálok egy, a terepen lévő GPS adóra, akkor a képernyőn megjelenik az a digitális térképrészlet, amely a GPS adó koordinátaíhoz kötődik. Ha ezt a terepszakaszt részletesen akarom látni, akkor a digitális térkép által megjelenített terület olyan kicsi, hogy nem tudom konkrétan beazonosítani, a környezetben elhelyezni a GPS helyzetét, mivel lehet, hogy egy települést sem látok a képernyőn. Ahhoz, hogy be tudjam azonosítani a GPS helyszínét, el kell kezdenem kicsinyíteni a digitális térképet annyira, hogy minél nagyobb terület férjen a képernyőre, vagy a térképet kell mozgatnom a képernyőn, de ekkor lehet, hogy a GPS helyszíne is lekerül a képernyőről. Ahogy kicsinyítem a térképet, úgy romlik a részletesség.

A másik gondot az jelenti, ha a terepen több GPS eszközöm van, ezek nagyobb távolságra települtek egymástól, és egyszerre kell látnom az összes GPS helyzetét a döntés meghozatalához. Ebben az esetben is annyira le kell

kicsinyítenem a térképet, hogy az annyira elveszíti a részletességét, hogy még a települések neve sem kerül kiírásra a digitális térképen.

A kialakult helyzet átlátásához, az esemény helyszíne környezetének felméréséhez egyidejűleg szükséges a nagy terület áttekinthetősége a megfelelő részletesség mellett, amelyet az előbb említett 30 szelvényes 50 000-es papírtérkép biztosít, amely lefedi egy regionális szerv illetékességi területét. A digitális térképek esetében ez úgy valósítható meg, hogy állandóan változtatom a digitális térkép méretét a képernyőn, ha nagy területet kell áttekintennem, a megfelelő méretre kicsinyítem a digitális térképet, viszont ha részletesen kell látnom a helyszínt, fokozatosan nagyítanom kell a digitális térképet. Ez a művelet sor időigényes, még akkor is, ha a számítógépünk processzora több GHz-es, illetve a RAM is legalább 1 GB-os. A gyakorlati tapasztalatok alapján a felhasználó ezen esetekben jobban szereti a papírtérképet alkalmazni.

Megoldásként több lehetőség is számításba jöhet. Egyidejűleg alkalmazásra kerülhet két térinformatikai szoftver, az egyik kis méretarányban nagy területet jelenít meg, a másik nagy méretarányban a helyszín részletes áttekinthetőségét biztosítja. Másik megoldás lehet az összeragasztott 30 szelvényű papírtérkép digitális fényképének raszteres digitális térképi alkalmazása, a raszteres térkép vektorizálása. Ebben az esetben jó felbontású, nagy képernyőre és kivetítőre van szükség a megfelelő szemléltetéshez.

A belügyi munkában a térinformatikai szoftvereket elsősorban a szolgálatban lévő járőrök nyomkövetésére és a bűnügyi fertőzöttség elemzésére, grafikus megjelenítésére használják, illetve egyes rendszerek az ellopott gépjárművek nyomkövetését teszik lehetővé. Ilyen rendszerek többek között a HTTR, a Robotzsaru és az OZIRIS belügyi fejlesztésű programok, valamint az országos rendvédelmi szervek ügyeletén telepített lopott gépjárműkövető rendszer. Az elemzés és értékelés támogatására használatos az Analyst's Notebook elemző program térinformációs modulja.

A szolgálatban lévő járőrök hivatali gépkocsijaiba beépítésre kerültek a GPS eszközök, amelyek a rendőrségi és a határőrségi rádiórendszeren keresztül meghatározott időszakonként (1-10 perc) küldik a földrajzi koordinátákat és az egyéb kiegészítő adatokat (gépkocsi menetsebessége, üzemanyagszint stb.) a helyi, illetve a regionális vezetési szint ügyeletére. Az ügyeleten telepített számítógép digitális térképén kijelzésre kerülnek a szolgálati gépjárművek pozíciói és egyéb adatai, amelyek alfa-numerikusan a számítógépi háttértárolókon archiválásra kerülnek a későbbi elemzés céljából. A rendszer lehetővé teszi az IP telefónia alkalmazásával információk és utasítások küldését is a járőrök részére, illetve a járőrök vészjelzést tudnak eljuttatni a központba. Egyes eszközök alkalmasak automatikus vészjelzés leadására a gépkocsi ellopásakor, a járőr megtámadásakor, például, ha a járőrrádió vízszintes helyzetbe kerül (a járőrt megtámadták, aki fekvő helyzetben van). A központból korlátozható a gépkocsi sebessége, leállítható annak a motorja.

Ezt a rendszert a Rendőrség és a Határőrség is a bevetés irányításra alkalmazza, elsősorban helyi szinten, de az eseményeket a regionális és az országos vezetési szint is figyelemmel tudja kísérni.

A bűnügyi fertőzöttség térképét általában regionális és országos szinten készítik el, ezek az úgynevezett tematikus térképek, amelyek a Robotzsaru és az OZIRIS adatbázisaiból kerülnek generálásra. Különböző színnel jelölik azokat a

térségeket, településeket, terepi objektumokat ahol magas, közepes és alacsony a jogsértő cselekmények száma. Értékelési szempont lehet az elkövetési nagyság mellett az elkövetési időszak, módszer, rendvédelmi eredményesség is. A stratégiai elemzések elkészítéséhez adnak jelentős segítséget a tematikus térképek.

Alaphelyzetű bevetés irányítás esetén (általános helyzet, rutinfeladatok, napi megszokott élet, tervezett napirend) a térinformációs rendszer a szolgálatszervezést, a járőrök szolgálatba indítását, a szolgálat adminisztrálását és nyomkövetését végzi az erő és eszköz adatbázis alapján.

Bevetés irányításkor és művelet vezetéskor a regionális és az országos vezetői team a központban a digitális térképen végre tudja hajtani a helyzetelemzést, ehhez tudásbázis és helyfüggő szolgáltatást tud kérni a szakértői és a műholdas nyomkövető rendszertől.

A belügyi szervek országos szinten együttműködésben állnak bizonyos biztosító társaságokkal, akik a nagy értékű gépkocsikba GPS műholdas nyomkövető eszközöket építenek be, amelyek a gépkocsi illetéktelen használata esetén riasztást küldenek az országos rendőri és határőrségi vezetési szint ügyeletére, ahonnan kiadhatók a szükséges intézkedések, amelyek alapján a gépjármű tartózkodási helye felderíthető.

A helyi rendőri és határőrizeti szervek a térinformációs szolgáltatásokat többnyire a helyi bevetés irányítás során alkalmazzák. Esemény bekövetkezésekor az azonnali reagálás (esemény helyszínéhez közel lévő erők) erőinek kiválasztására és irányítására, illetve a közvetlen reagáló erők (helyi, rövid idő alatt mozgósítható és bevethető erők) helyszínre küldésére alkalmazható a rendszer.

1997. óta működik az Országos Rendőr-főkapitányságon, valamint a Határőrség Országos Parancsnokságán az ellopott gépkocsik nyomkövető rendszere. A tavalyi év óta GuardOne<sup>®</sup> nemzetközi műholdas autóvédelmi szervezet tagjaként hazánkon kívül több mint 30 országban nyújt hasonló segítséget az ott működő rendvédelmi és felügyeleti szervek közreműködésével a magyar rendszert üzemeltető cég a bajbajutottaknak.

## **5. Befejezés**

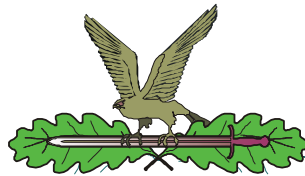
Végig követve a térinformációs szolgáltatások lehetőségeit, jól érzékelhető, hogy a vizuális szemléltetés, a nyomkövetés, a helyzet egységes értelmezése milyen előnyökkel jár a rendvédelmi tevékenységben. A feladatok pontosan, egyértelműen, gyorsan meghatározhatók. Egyetlen betű leírása, egyetlen kézi vázlatrajz elkészítése nélkül minden dokumentálásra kerülhet valós időben. Egy mozdulattal a számítógép képernyője elmenthető a PrintScrn gombbal, majd egy beillesztési paranccsal valamely dokumentumba beszúrható, ennél fogva a vizuális helyzet is gyorsan rögzíthető.

Nem szabad figyelmen kívül hagyni a térinformációs szolgáltatások és az adatkommunikációs igények között fennálló sávszélesség igényt, így azt a kormányzati törekvést sem, hogy a mobil kommunikáció terén mind a hang-, mind az adatkapcsolatot egységes digitális rendszerben kívánja megvalósítani az

államigazgatásban. A Határőrség belső határos mélységi mobil ellenőrzési tevékenysége a SIS II nemzeti másolatot nélkülöző rendszertechnikai megoldásában elképzelhetetlen korszerű, gyors kommunikációt lehetővé tevő informatikai infrastruktúra nélkül.

### *Felhasznált irodalom*

1. Detrekői-Szabó: Térinformatika, 2003.
2. Dr. Munk Sándor ezredes: Az informatika-alkalmazás jellegzetes területei IV. ZMNE jegyzet 1997.
3. Térinformatika 2003/8.
4. Dr. Zsigovits László: Határőr térinformatika ZMNE jegyzet 2005.
5. Dr. Zsigovits László-Sebestyén Attila: Térinformatika a Határőrségnél, Határrendészeti Tanulmányok 2005/1.



## **Dr. Gubicza József**

### **Tiszt- és vezetőképzés az ukrán határőrizeti szolgálatnál, az EU-s követelményeknek való megfeleltetés helyzete, feladatai**

#### **BEVEZETÉS**

Az elmúlt év során részt vettem az Ukrán Határőrizeti Szolgálat humán-erőforrás gazdálkodásának megerősítését szolgáló EU-s projekt (HUREMAS) részeként megvalósuló programban, mely során célkitűzésként jelentkezett vizsgálni a felsőfokú képzés (egyetemi/főiskolai szint), továbbképzés, átképzés és vezetőképzés rendszerét, jogi hátterét, oktatási dokumentumait és gyakorlati megvalósítását.

Feladatunk volt a rendelkezésre bocsátott különböző jogi normákból és oktatási dokumentumokból, továbbá a helyszíni látogatások során készített interjúkból, valamint a személyes tapasztalatszerzésből tett megállapításokat és levonható következtetéseket összevetni az EU azonos szintű képzési rendszerének elvárásaival.

Tevékenységünk másik fő területe volt ajánlásokat és javaslatokat fogalmazni meg az ukrán Határőrizeti Szolgálat képzési rendszerének átalakításához, oktatási dokumentumok átdolgozásához, a gyakorlati megvalósítás ésszerűsítéséhez és az ezt biztosító kiszolgáló technikai háttér fejlesztéséhez.

A szakmai munka keretében helyszíni vizsgálatra került sor a Khmelnytsky Nemzeti Határőr Akadémián 2006. 04. 19-től 04. 21-ig, az Akadémia feladatrendszerének megismerése érdekében. További helyszíni vizsgálatot hajtottunk végre az Ogyesszai Regionális Parancsnokság és alárendelt szerveinél május 15-től 19-ig, az alapképzésre épülő tovább-, át- és vezetőképzés tanulmányozás érdekében.

Befejezésként május 29-től június 02-ig az ukrán Országos Parancsnokságon (Adminisztráció) a képzési szakterület irányításáért felelős szakterületi egység tevékenységének megismerésére került sor.

A szakértői tevékenység során a dokumentumok áttanulmányozása, a helyszíni szakmai utakon tapasztaltak és a különböző prezentációk és szakmailag illetékes személyekkel készített interjúk megfelelően biztosították az Ukrán Határőrizeti Szolgálat képzési rendszerének megismerését, pozitívumainak (erősségeinek) és az esetleges hiányosságainak (gyengeségeinek) feltárását.

Tanulmányomban vázoltam az ukrán határőr felsőoktatási rendszer és a tapasztalataink bemutatására vállalkoztam.

## **1. AZ UKRÁN HATÁRŐRIZETI SZOLGÁLAT KÉPZÉSI PROGRAMJAI, A KÉPZÉS JOGI ALAPJAI**

### **1.1. A képzés jogi alapjai**

A különböző forrásokból rendelkezésre bocsátott dokumentumokból egyértelműen megállapítható, hogy az ukrán felsőfokú határőr tisztképzés az állami felsőoktatás szerves részét képezi.

Az Oktatási és Tudományos Minisztérium felügyeletet gyakorol az alapképzési és azokra épülő szintek, formák és oktatási tartalom kialakítása, valamint az oktatás megvalósítása felett.

Megállapítható, hogy a képzések alapját képező képesítési követelmények (oktatási-képesítési jellemzés) az Európai uniós gyakorlattal ellentétben nincs nyilvános jogi normában kihirdetve.

A főiskolai és egyetemi képzés alapdokumentumai (tantervek, órarendek) alaposan kimunkáltak. A képzés megvalósítását biztosító oktatás-szervezési dokumentumok A szervezési, tervezési és oktatás-nevelési folyamat instrukciója megfelelően szolgálják a zökkenőmentes, tervszerű és szervezett oktatás végzését.

Az alapképzésekre épülő továbbképzéseket belső rendelkezéssel (796-os irányelv az Ukrán Határőr Szolgálat állományának 2006-ban történő felkészítésére) szabályozott keretek között tervszerűen végrehajthatták.

### **1.2. Az ukrán határőr felsőoktatás jellemzői, továbbfejlesztésének lehetőségei**

Az Akadémia hajtja végre az iskolarendszerű tiszti alapképzést és az erre épülő egyetemi kiegészítő felkészítést. A képzési formákban felkészítésben részesülő állomány a kimunkált felvételi eljárást követően kerülhet be az Akadémiára.

A felvételi követelmények rendszere, főbb tartalmi kérdései megfelelnek az EU-s gyakorlatnak.

A főiskolai szintű képzésre a szükséges létszám biztosítás érdekében a sorállomány kivonásával párhuzamosan szükséges a pályára irányító tevékenység (toborzás) előtérbe helyezése.

Az egyetemi szintű képzésre történő jelentkezés feltételeként megszabott szakmai gyakorlatot jónak tartom, ugyanakkor az Akadémiára történő jelentkezés, beiskolázás és ehhez kapcsolódó felvételi eljárás rendszere túlbonyolított, bürokratikus.

Az Akadémián folytatott képzés sajátossága, hogy a zászlósi állománykategória alapképzésére is itt kerül sor, mely rendszerszemléletű és oktatás-módszertani szempontból rendszer-idegennek tűnik. Az Akadémia ez irányú profiltisztítása célszerűnek és szükségesnek tűnik.

Ugyanakkor megfontolandó, hogy a bolognai képzési rendszernek megfelelően ezen képzési forma is jogilag a felsőoktatás szerves részévé váljon (felsőfokú szakképzés). Ennek jogalapját, kereteit célszerű megteremteni, és az Akadémia gondozására és felelősségére bízni. A bevezetendő kreditrendszerbe szintén beilleszthető ezen képzési forma.

A képesítési követelményrendszer (képzési és vizsgáztatási követelmények) az alapképzésre és az egyetemi szintű képzésre is jól kimunkáltak. A képzési célok, a képzési követelmények, a képzés tartalmi kérdései és az elérendő képességek (kompetenciák) a dokumentumokban részletesen rögzítettek.

Az alapképzésben alkalmazott és a kapott információk alapján már csak kifutó jelleggel zajló képzési programok (külön határőrizeti és külön határforgalom-ellenőrzési) megítélésem szerint nem biztosítják teljes körűen a tervezett szervezet korszerűsítés végrehajtása után (összevont határőrizeti és határforgalom-ellenőrzési szervezeti elemek) tisztai beosztásaira történő felkészítést.

2004-ben elindított komplex alapképzés már előrelépést hoz ezen a területen, azonban az erre történő áttérés mielőbbi végrehajtása elengedhetetlen. A jelenleg egysíkú képzésben résztvevők átképzését még az Akadémián célszerű végrehajtani.

A határőr szakmai ismeretek szak-specifikus oktatása mellett az ehhez kapcsolódó vezetés-elméleti kérdések (a határrendészet vezetésének elvei és gyakorlata) oktatását komplex módon szükséges megvalósítani a későbbi egységes szakmai szolgálati gyakorlat biztosítása érdekében.

A főiskolai képzés (BSc) komplexitása (határrendészeti- és védelmi felkészítés) igényli az erre épülő egyetemi szintű képzés programjainak felülvizsgálatát és átalakítását (MSc).

Az Akadémia nem rendelkezik a más fegyveres szervektől átvett állomány határrendészeti alapképzésére átképzési programmal vagy rövidített képzési tervvel, melyet elengedhetetlen az egységes felkészítés érdekében.

Az egyetemi szintű képzésbe nem az Akadémián végzettséget szerzett hallgatók is bekerülhetnek, részükre különbözeti vizsga nem kerül előírásra, hanem a Határőrizeti Szolgálatnál megszerzett szakmai gyakorlatot veszik figyelembe. Ez a bejutási és képzési szisztéma ellentétes az EU-s országok gyakorlatával, módosítása indokolt.

Az egyetemi képzésre épülő és a Bolognai Nyilatkozatban elvárt új rendszerű tudományos képzés (PhD) rendszere az Akadémián nincs kialakítva. Jelenleg még a volt szovjet minta alapján kandidátusi felkészítés folyik. Ennek a területnek az átalakítása a szükséges állami jogi normák módosításával összhangban az Akadémia előtt álló szükségszerűen végrehajtandó feladat.

## **2. A KHMELNITSKY NEMZETI HATÁRŐR AKADÉMIA SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE, KÉPZÉSI RENDSZERE, KÉPZÉSI KAPACITÁSA**

Az Akadémia általános oktatási és oktatás-szervezési szervezeti rendszere bizonyos sajátosságok kivételével megfelel az EU-ban kialakított felsőoktatási intézményi struktúrának.

Sajnálatos, hogy az alapképzést (BSc) és az egyetemi oktatást végző szervezeti elemek külön karhoz (fakultás) tartoznak. Az egységes és egymásra épülő felkészítés végzése érdekében szükséges ezen szervezeti elemek egy karhoz (fakultáshoz) történő integrálása.

Különleges képzési egységként működik a FÁK országai részére történő felkészítést végző szervezeti elem, mely egyfajta rendszerszervezésnek elfogadható megoldás.

A zászlósi alapképzést végző szervezeti elem az általános EU-s felsőoktatási rendszertől idegen, a korábbiakban jelzett képzési forma más oktatási helyszínre (kiképző központba) történő átcsoportosításával létjogosultságát veszítheti.

Ugyanakkor az Akadémia felelőssége maradhat a felsőfokú szakképzés bevezetése esetén ezen képzési forma befogadása, akkreditálása, és felügyelete.

Szakmailag helyén való, hogy az alapképzésben (BSc) és az egyetemi képzésben részt vett állomány tervszerű, szervezett és szakmailag megalapozott továbbképzése (periodikus rendszerű) az Akadémia szervezeti struktúrájában biztosított.

A tisztai állomány átképzését valamint tanfolyami vezetőképzését biztosító szervezeti elem nem működik az Akadémián, ennek létrehozása a tervezett szervezeti változások és szakmai indokoltság alapján megfontolandó.

Az EU-s gyakorlattól eltérően az Akadémia, illetve a karok (fakultások) a doktori képzés (PhD) végzésére külön szervezeti elemmel, doktori iskolával nem rendelkeznek.

Az Akadémia képzési kapacitása mind az alapképzésben (BSc), mind az egyetemi képzésben az ukrán oktatás-szervezési szakemberek szerint biztosítja az Ukrán Határőrizeti Szolgálat képzési szükségleteit.

Tapasztalatom szerint a logisztikai feltételek, a hallgatók EU-s normáknak megfelelő elhelyezése jelenleg nem biztosított. Ezen a területen jelentős fejlesztéseket kell végrehajtani, mellyel párhuzamosan a képzési kapacitás és a jelentős mértékben csökkenő elhelyezési feltételek, valamint a képzési igények összhangját vizsgálni és biztosítani szükséges.

Az Akadémia oktatói állománya az általános állami felsőoktatási követelményeknek összességében megfelel, ez összhangban van az EU-s elvárásokkal.

A minősített (tudományos fokozattal rendelkező) oktatók (egyetemi tanár, egyetemi docens) megfelelő számban rendelkezésre állnak, biztosítják a minőségi képzés ezirányú feltételeit.

A tudományos fokozati rendszer újragondolást igényel, hogy az EU-s normákkal összhangba kerüljön, az egyetemi doktori (Dr.univ.) és a kandidátusi (CsC) fokozati rendszer átalakítása szükséges, az egyetemeken által adományozható filozófia doktora (PhD) fokozat egységes bevezetése irányába.

Ez egyrészt az oktatási törvény ezen részének módosítását követeli meg előfeltételként, továbbá ehhez kapcsolódó egyenértékesítési (ekvivalencia) eljárás bevezetését és lefolytatását az egyetemi doktori és kandidátusi fokozattal rendelkezők számára.

Az Akadémia határőr-szakterületi oktatóival szemben előírt előzetes szakmai gyakorlat megléte alapkövetelmény, mely a szakmai felkészítés megalapozottságát biztosítja.

Az Akadémia oktatói részére a napi gyakorlat, a szakmai munkában bekövetkezett változások és a szakmai munka végzését biztosító továbbképzési rendszer (oktatói szakmai gyakorlat) a tanulmányozott dokumentumok és az interjúk alapján jól kidolgozott, tervszerűen és szervezeten működik.

Az Akadémia oktatás-szervezési szervezeti elemében tevékenykedő állomány nagy gyakorlati tapasztalattal és nemzetközi ismeretekkel is rendelkezik. Személyes tapasztalatom alapján biztosítottnak látszik az Akadémián a különböző képzések zökkenőmentes, törvényes, és az előírásoknak megfelelő végrehajtása.

Az Akadémián az oktatói és oktatás-szervezési állomány feladatrendszere kidolgozott, a különböző szabályzóknak és a személyre szóló munkaköri leírásokban rögzített.

Az oktatói állomány oktatási tevékenységének ellenőrzése (éves ellenőrzési terv) és értékelése szabályozott, tervszerűsége biztosított, az oktatói munkára történő visszacsatolás rendszere kiépített. Az EU-s gyakorlathoz képest kissé bürokratikus, azonban egyfajta változatban elfogadható.

Az Akadémián folyó nemzetközi képzések jelenleg egy irányban, a FÁK országok irányában nyitottak. A további nemzetközi kapcsolatok csak egy-egy technikai projekt

végrehajtásában (szakkabinet kialakítása), vagy képzési feladat elvégzésében (idegen nyelvi szakmai gyakorlat) jelentek meg.

Fontosnak tartom, hogy a képzés rendszerébe, mind a képzési formákba, mind a képzés tartalmába az uniós szakanyag beépítésre kerüljön, elsősorban a bel- és igazságügyi együttműködés keretébe tartozó schengeni joganyag.

Ennek végzésére az Akadémián meglévő jogelméleti és joggyakorlati felkészültséggel rendelkező oktatói állomány és szervezeti elemek (tanszékek) a megfelelő szellemi kapacitást és háttérrel biztosíthatják megfelelő előkészületek és felkészülés után.

### **3. A TISZT- ÉS VEZETŐ KÉPZÉSRE VONATKOZÓ KÉPZÉSI DOKUMENTUMOK, AZ OKTATÁS-SZERVEZÉS MEGVALÓSULÁSA**

Az Akadémián az Ukrán Határőrizeti Szolgálat képzési igényeinek megfelelően a különböző képzési területek (szakok) megfelelően szolgálják az utánpótlás biztosítását.

Az általános határőr felkészítés mellett (határrendészeti- és védelmi szak) sajátos területeken is folyik alapképzés (BSc). A filológiai, a bölcsészettudományi, a jogi, és a mérnöki képzés (szak) speciális szakterületekre biztosítja az állomány felkészítését.

A jogi területen zajló képzés sajátossága, hogy nem biztosít államilag elfogadott állam és jogtudományi képesítést. Célszerűnek látom ezen lehetőség megvizsgálását, vagy képzési együttműködési megállapodás megkötését ezen tudományterületre képesítést nyújtó felsőoktatási intézménnyel, rövidített képzési forma bevezetése érdekében.

A különböző képzési formák oktatási modulrendszere alapvetően megfelel az EU-s felsőoktatási követelményeknek, fellelhetők az általános értelmiségi (pl.: társadalomtudományi tárgyak, matematika), szakmai alapozó (pl.: jogtudományi), és szakmai képzést biztosító tantárgyak és modulok.

Fontos, hogy a képzéshez kapcsolódva a kreditrendszer bevezetésre kerüljön, mely a tantárgyakhoz vagy modulokhoz illeszthető.

A kreditrendszer bevezetésénél biztosítani szükséges egyrészt az alapképzés (BSc) és egyetemi szintű (MSc) képzés egymásra épültségét, másrészt szakok, karok és más intézményekből az átjárhatóság lehetőségét, továbbá hosszabb távon az Akadémián szerzett diploma illetve külföldön szerzett rendvédelmi diploma ekvivalencia lehetőségét.

Véleményem szerint a tantárgyi struktúra is felülvizsgálatra szorul, az európai gyakorlatnak és elvárásoknak megfelelően szükséges az egységes számítástechnikai képzés bevezetése, ECDL vizsga előírása.

Államilag elfogadott (vagy állami) idegen nyelvvizsga letételére a hallgatói állomány nem kötelezett, bár ennek feltételei az Akadémián meghatározóan adottak (idegen nyelv-oktatás, idegen nyelvi tanszékek). Az unióban egyre inkább elvárás-ként jelenik meg ezen követelmény is, úgy mielőbbi bevezetését fontosnak ítélem meg.

A szakmai tantárgyakból (határőrizet, határforgalom-ellenőrzés) szakmailag indokolt és szükséges kiemelni a vezetés-elméleti kérdéseket, mivel jelenleg ezek keretében történik az oktatás, és ennek komplex, egységes tantárgy keretében célszerű az oktatását biztosítani.

Az alapképzésre (BSc) vonatkozó tantárgyi programok (pl. „a Határőr Őrs mindennapi tevékenységének irányítása”) elméleti és gyakorlati oktatási részének felülvizsgálata célszerűnek látszik, és a gyakorlatias oktatás előtérbe helyezése érdekében a csoportos és gyakorló foglalkozások számának növelése indokolt. Az alapképzésben (BSc) az elmélet és gyakorlat arányát 40/60 %-os mértékben célszerű meghatározni a szakmai tantárgyak esetében.

Az egyetemi szintű (MSc) képzésben az elmélet és gyakorlat arányát 60/40 %-os mértékben célszerű meghatározni a szakmai tantárgyak esetében. A gyakorlati képzés során komplex foglalkozások, hadijátékok, szituációs gyakorlatok, és vezetési gyakorlatok beállítását tartom elsősorban fontosnak.

A modulrendszer továbbfejlesztésénél a különböző szakmai munkavégzéshez szükséges képességek (kompetenciák) kialakítását, ennek elősegítését tartom fontosnak. Ez komplex modulok kialakításával biztosítható.

A modulrendszer átalakításával szemben támasztott másik fontos követelmény az átjárhatóság egyszerűbbé tételének biztosítása. A különböző szakokon és karokon kialakított egységes alap- (általános) és specifikus (szakmai) modulok az átfedéseket jelentős mértékben kiküszöbölhetik.

Tapasztalataim alapján az oktatás tervezése, szervezése és ellenőrzése megfelelően biztosítja a képzési célok és felkészítési feladatok végrehajtását.

Az Akadémia Oktatás-szervezési Osztálya a karokkal és az oktatási szervezeti elemekkel (tanszékekkel) szorosan együttműködve alakítja ki a szemeszterek tanmenetét és készíti el ebből a tanszoportok havi tanóra tervét, tanóra rendjét.

Az oktatás ellenőrzése az Akadémia szintjén tervezett és szervezett. Megtalálhatjuk az ellenőrzések formái között az előre bejelentett ellenőrzések mellett a váratlan (előre nem ismert) ellenőrzéseket is. Az ellenőrzést végrehajtó személyek tapasztalataikról írásos formában jelentéstételre kötelezettek.

Az ellenőrzések tapasztalatait az Oktatás-szervezési Osztály és az oktatási egységek (tanszékek) vezetői személyre szólóan is feldolgozzák, valamint az akadémiai módszertani foglalkozásokon az általánosítható jellemzők, hasznosítható tapasztalatok bemutatásra kerülnek.

A megismert ellenőrzési rendszer és a lefolytatott interjúk tapasztalatai alapján a kialakított ellenőrzési szisztémát, ismerve az EU-s gyakorlatot, egy önálló, viszonylagos szuverenitást élvező felsőoktatási intézményhez kapcsolódóan túlzott mértékűnek ítélem meg.

A képzés működtetésével kapcsolatban szerzett tapasztalataim alapján a különböző új képzési formák, képzési programok és az Akadémián folyó oktatási tevékenység bevezetésében és szakirányításában túlzott centralizmust véltem felfedezni.

Az Országos Parancsnokság (Adminisztráció) szakirányító („beavatkozó”) tevékenysége a fenti területeken megítélésem szerint túlzott mértékű, „kézi vezérlés” jellegű. Az uniós gyakorlat jóval nagyobb önállóságot, szuverenitást biztosít a felsőoktatási intézmények számára.

A bemutatott és megismert írásos oktatási anyagok (tankönyvek, jegyzetek, segédletek) összességében megfelelően biztosítják a képzési feladatok végrehajtását. Az interjúk alapján egyértelműen megállapítható, hogy az Akadémia nagy figyelmet fordít ezek korszerűsítésére és időszzerűsítésére.

Az elektronikus tananyag kidolgozás és fejlesztés a tapasztalataim alapján a meglévő hiányos technikai feltételek miatt minimális, az EU-s gyakorlattól jelentős mértékben elmarad.

Az internethez történő hozzáférés lehetősége mind az oktatók, mind a hallgatók számára korlátozott mértékű. Ezen a területen jelentős előrelépésre van szükség, különös tekintettel az Európában elterjedt távoktatásos képzés, e-learning bevezetése és elterjesztése, valamint elektronikus tananyag kidolgozás érdekében is.

Az alapképzésben (BSc) résztvevő hallgatói állomány tanulmányi szerződéssel rendelkezik. A dokumentum összességében megfelelően tartalmazza a hallgatói kötelezettségeket és jogokat.

A hallgatói állomány tanulmányi előmenetelének erkölcsi ösztönzése jól kidolgozott és működő. Az anyagi jellegű ösztönzési rendszer erőteljesebb érvényre juttatását pénzügyi okok akadályozzák.

Nagyon pozitívnak ítélem meg, hogy a kiemelkedően végzők az első szolgálati beosztás megválasztásánál elsőbbséget élveznek, és a rendfokozati előmenetelben is preferálják őket.

Az Akadémia oktatási feltételeinek vizsgálata valamint az interjúk során megismertek alapján a technikai és oktatás-technikai feltételek jelentős mértékben elmaradnak az Európai Unióban elvárt színvonalától. Ezen tényező már rövid távon is károsan befolyásolhatja a képzés eredményességét, végrehajtását.

A számítástechnikai hardware és software feltételek biztosítása mind az oktatói, mind a hallgatói állomány részére elengedhetetlen, szükséges a számítástechnikai kabinetek további kialakítása, valamint az internet hozzáférés lehetőségének biztosítása mind a hallgatói, mind az oktatói állomány részére.

Az egyetemi képzésben résztvevők részére szükségesnek tartom komplex, modern számítástechnikai és más kommunikációs eszközökkel támogatott törzsvezetési kabinetrendszer kialakítását, mely alkalmas többszintű és többoldalú gyakorlatok levezetésére is.

A főiskolai képzés (BSc) gyakorlatiasságát megfelelően szolgálja a meglévő gyakorló órs és határátkelőhely bázisa, azonban ezek folyamatos fejlesztése és a legújabb technikai eszközökkel történő ellátása elengedhetetlen.

A takarékossgot jelentős mértékben szolgálná a számítógépes lökiképzési szimulátor széles körű alkalmazása a lökiképzés során, a lökészség fejlesztése érdekében.

A tanulócsoporthoz általános létszáma (általában 25-30 fő) összességében megfelelően biztosítja az oktatás eredményes végrehajtását. A létszámok kialakításánál a különböző speciális képzések végrehajtása is a lehetőségek függvényében figyelembe vételre került, különös tekintettel a különböző szakkabinetekben folyó felkészítésekre.

#### **4. A FELSŐOKTATÁSRA ÉPÜLŐ TOVÁBB-, ÁT-, ÉS VEZETŐKÉPZÉSI RENDSZER**

Az iskolarendszerű képzésekre épülő éves továbbképzési (más szakkifejezéssel folyó) rendszer kidolgozott, szabályozott keretek között (796-os irányelv) zajlik.

A folyamatos, éves továbbképzéseknél meghatározó súlyt kap az adott szolgálati feladatokra az állomány felkészítése. A továbbképzéseknél jelentős mértékben építenek az állomány öntudatára, önállóságára, az ismeretanyag önálló elsajátítására, melyet kissé túlzott mértékűnek ítélem meg a szervezet-átalakítás (nagy létszámú új felvételis állomány) ezen szakaszában.

Az adott év során elsajátítandó ismeretanyag személyre szabottan meghatározásra kerül.

A szakmai elméleti és gyakorlati ismeretek elsajátításának mértékét kidolgozott rendszer alapján, minden végrehajtási, és vezetés-irányítási szinten mérik, ellenőrzik.

Az elméleti felkészítés és felkészültség ellenőrzése, valamint oktatási adatbank létrehozása, számítógépes támogatottsággal az ún. GART-8 (egységes képzési nyilvántartó értékelő adatbázis) rendszer szoftverjének kidolgoztatásával, és a rendszer kísérleti jelleggel történő működtetésével megkezdődött.

Hosszabb távon a feltételek megteremtését követően egy komplex teljesítmény értékelő rendszer alapja, adatbázisa lehet, más adatbázisokkal összekapcsolva és összehangolva, mellyel a vezetők képet kaphatnak az állomány felkészültségéről, fizikai állapotáról és szakmai megfeleléséről egyaránt.

A szakmai végrehajtó szerveknél kimondottan gyakorlati képzési formák is fellelhetőek. Az útlevelezési feladatokra történő szolgálati felkészítéshez kapcsolódó képzés és a felkészültség ellenőrzése (gyakorlati szituációk beállítása, személyfelismerő számítógépes program) szakmailag nagyon célirányos.

Szintén a magas színvonalú szakmai munkát segítheti elő a különböző helyzetbeállítások alapján az őrsi állomány valós helyzetnek megfelelő tréningezése (pl.: csempészek megjelenése és elfogása az államhatáron).

Az állomány lökiképzési rendszere jól kialakított, megfelelően működik, de szimulációs löterek és mobil löterek alkalmazása még nem elterjedt.

Véleményem szerint az állomány erőnléti állapotának fenntartására és fejlesztésére biztosított testnevelési foglalkozások és szervezett sportrendezvények megfelelőek és elegendőek.

Az új technikai eszközök megismertetésére és alkalmazására szervezett foglalkozások biztosítják a hatékony alkalmazást.

Ezen területen is fontos szerepet kaphatnának a multiplikátorok illetve multiplikátor-rendszerben történő felkészítés, mely költségtakarékos, kevesebb szolgálati idő kiesést jelent a teljes állomány részére, valamint segíthetik az eszközök további gyakorlati alkalmazását is.

A pszichológiai tréningek alkalmazása még nem jelent meg a beosztotti és vezetői állomány felkészítésében. Az elkövetkezendő időben fontos feladatnak tartom a különböző témájú, célzott pszichológiai tréning-tematikák kidolgozását és levezetését az állomány minden kategóriája számára.

Kiemelt figyelmet érdemel az alacsonyabb szintű vezetők részére csapatépítő, illetve konfliktus-kezelő tréningek levezetése. A lakossággal és külső szervekkel kapcsolatot tartók részére kommunikációs tréning bevezetése.

A szervezet-átalakításban érintett felsővezetői kar (országos, regionális és kerületi parancsnokság vezetői állománya) részére változásmenedzsment témájú tréningek levezetése indokolt.

Az ismeretmegújító, periodikus jellegű továbbképzések rendszere minden tiszti kategória számára kidolgozott, szervezeten működik, szorosan kapcsolódik az Akadémiához. Ezen képzési szegmens fenntartását indokoltnak ítélem meg.

Az Ukrán Határőrizeti Szolgálathoz más fegyveres szervtől átkerült, vagy polgári felsőoktatási intézményt végzett személyek szakmai felkészítésére egyfajta kidolgozott rendszer megtalálható, működik. Ezen felkészítések színtere nem oktatási intézmény (Akadémia), hanem a végrehajtó szervek. Ezen átképzési rendszer újragondolása megfontolandó, az Akadémia keretei között, központi program alapján, a bentlakásos és távoktatásos képzési formák komplex alkalmazásával látom célszerűnek. Hosszabb távon a kreditrendszer bevezetésével felsőfokú végzettséget is biztosíthat.

A tiszti állomány előmeneteli rendszerét biztosító, támogató, iskolarendszeren kívüli, teljeskörű vezetőképzési rendszer nincs kialakítva. Bizonyos felkészítések zajlanak a magasabb beosztásba tervezettek vagy kerültek szakmai felkészítése érdekében.

Szükséges komplex, a különböző vezetési szintekhez illeszkedő tanfolyami rendszer kialakítása és beindítása. Ezen képzési formákkal szakmai, vezetési és pszichológiai felkészítésben egyaránt részesülhetne az állomány, a kompetenciák kialakításával, fejlesztésével összhangban.

## **ÖSSZEGZÉS**

A tapasztaltak alapján egyértelműen megállapítható, hogy egy átalakuló, az EU követelményeinek megfelelni kívánó, de a volt szovjet-típusú jegyeket még magán hordozó képzési rendszer működik jelen pillanatban még az Ukrán Határőrizeti Szolgálatnál.

A bolognai-folyamatot szem előtt tartva történtek lépések a felsőoktatás korszerűsítésére (BSc, MSc), képzési formák bevezetésére, illetve az élethosszig tartó tanulás (továbbképzés) rendszerének kidolgozására, de még jelentős feladatok állnak a képzési szakterület előtt, melyek nem nélkülözhetik az unió szellemi és anyagi támogatását.

Alapvető következtetésként és feladatként megállapítható, hogy az új típusú képzési rendszer kialakítása során (BSc, MSc) biztosítani szükséges a két különböző képzési szint egymásra épültségét, ebbe szorosan beleértve a kreditrendszer és modul komplex kialakítását is.

A képzés tartalmi kérdéseinél előtérbe kell helyezni az EU-s és Schengen joganyag és jogalkalmazás megjelenítését az állomány felkészítése során, mind az alapképzésben résztvevő állomány, mind a továbbképzésben résztvevők körében.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Az ukrán Határőrizeti szolgálat állományának felvételét és kiképzését, szolgálati rendjét szabályzó normatívák.
- Az oktatási-nevelési folyamat szervezésének, tervezésének és irányításának instrukciója az ukrán Határőrizeti Szolgálat a Bogdan Hmelnyickij Nemzeti Határőr Akadémián
- Az ukrán Határőrizeti Szolgálat állományának 2006-ban folyó képzéséről szóló 796-os irányelv
- „A határőr őrs mindennapi tevékenységének irányítása” című tantárgy oktatási programja
- A határőrizeti és védelmi szak (BSc) oktatás-szakmai minősítése a Bogdan Hmelnyickij Nemzeti Határőr Akadémia
- A határőrizeti és védelmi szak (MSc) oktatás-szakmai minősítése a Bogdan Hmelnyickij Nemzeti Határőr Akadémia
- Az állomány 2006-os minősítésének megszervezéséről és végrehajtásáról szóló 46-os rendelet
- Az ukrán oktatási törvény (felsőoktatási)
- Az Ukrán Határőrizeti Szolgálat Országos Parancsnoksága Személyzeti osztályának működési Szabályzata
- Részjelentés-tervezet az Ukrán Határőrizeti Szolgálatnál folyó főiskolai (BSc) képzésről (Török Sándor hőr. alezredes és Magyar Csaba hőr. alezredes, 2006. HUREMAS Projekt)
- Részjelentés-tervezet az Ukrán Határőrizeti Szolgálatnál folyó egyetemi képzésről (Dr. Mizersák Éva hőr. őrnagy – Dr. Gubicza József hőr. alezredes, 2006. HUREMAS projekt).



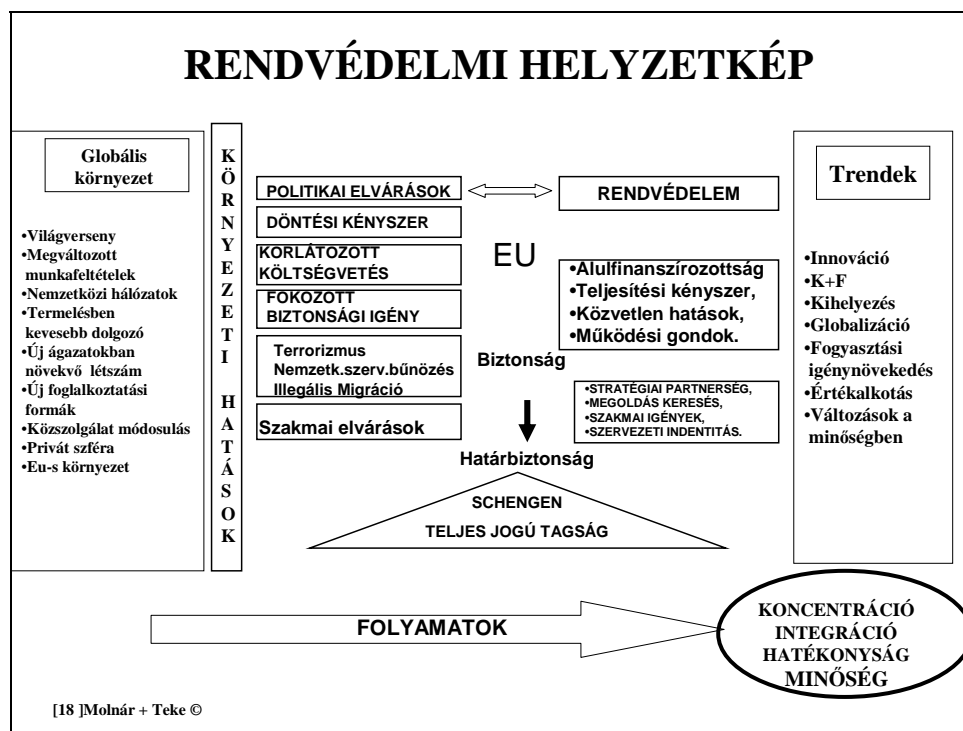
**Dr. Teke András**  
**Miért a minőség?**  
**Minőségfejlesztés és minőségirányítás a Határőrségnél**

2004-ben, a XIII. Magyar Minőséghéten (TEKE) elhangzott egy előadás, amely a szervezeti minőségfejlesztés (rendvédelmi CAF) kezdeti tapasztalatairól számolt be. Az akkor felvázolt és prognosztizált, szervesnek ítélt fejlődési folyamatban azóta bekövetkezett változások a minőségügy még inkább kiemelt kezelését helyezték előtérbe. A minőség a rendvédelmi szervek életében kulcstényezővé vált (még ha minden vezetési szinten nem is tudatosult), a jövőbeni szervezeti és tevékenységi működés meghatározó elemének kell tekinteni. A minőségügyi tevékenység jellegét, szintjét, mélységét sok tényező meghatározza. A Határőrség példája jól reprezentálja az útkeresést, a megoldások kipróbálását. Jelen tanulmány a Határőrség Országos Parancsnoksága minőségirányítási rendszerének sikeres minősítő auditja kapcsán a határőrségi útkeresést írja le, illetve kísérletet teszi a további lépések körülhatárolására. Közhelynek számít: mindig az első lépés a nehéz.

**BEVEZETÉS**

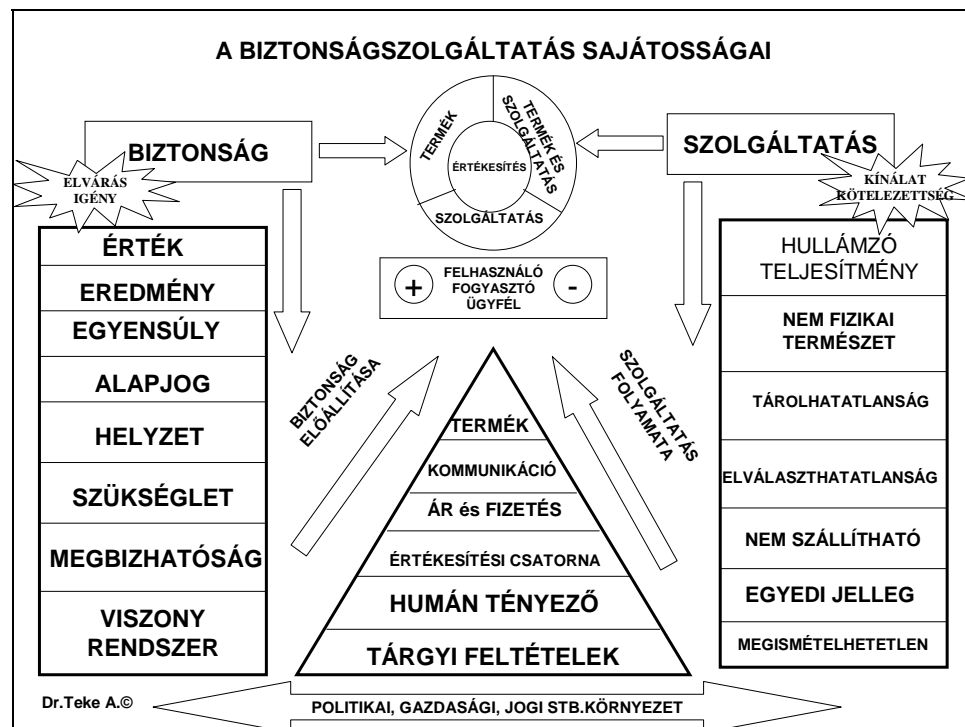
Semmi sem történik ok nélkül, kérdés, hogy időben felismerjük-e az okot, tudjuk-e kezelni az okozatot, képesek vagyunk-e a valós összefüggéseket meglátni és azok alakulását prognosztizálni.

A minőségügyi gondolkodáshoz általános vélemény szerint nyugodt, átlátható időszakra, letisztult folyamatokra, kedvező személyi-anyagi-tárgyi-környezeti feltételekre van szükség, ugyanakkor éppen a hektikus, a szerves fejlődést zavaró tényezők is inspirálhatják, hogy a minőségügy egy szervezet stratégiai céljává váljon és benne lássa a megoldást sok kérdésre (megfelelés, túlélés, versenypozíció stb.).



A Határőrség (2005.01.01-óta de jure is rendvédelmi szerv) mint hatósági jogérvényesítő és biztonságszolgáltató, költségvetési szerv a deregulációk ellenére még mindig túlszabályozott, bürokratikus környezetben, egyre növekvő, időnként ellentmondásos politikai és szakmai elvárások, és egyre inkább korlátozott forrásfeltételek közepette végzi tevékenységét, a működőképesség határain egyensúlyozva igyekszik megfelelni a kihívásoknak.

A Határőrség biztonságszolgáltatásnak egy olyan ágát valósítja meg, amelyet az állampolgárok, harmadik ország polgárai -rendesen- önkéntes jogkövetés útján vesznek igénybe, de nem egyéni szükségletként. Elviselik ezt a szolgáltatást, amely a nemzeti és európai komplex biztonság részét képezi. Sajátosság, hogy a Határőrség ügyfeleinek jelentős része, a jogellenes cselekményt elkövetők, pedig egyenesen „negatív” szolgáltatásként fogják fel a rendvédelmi szervek tevékenységét.



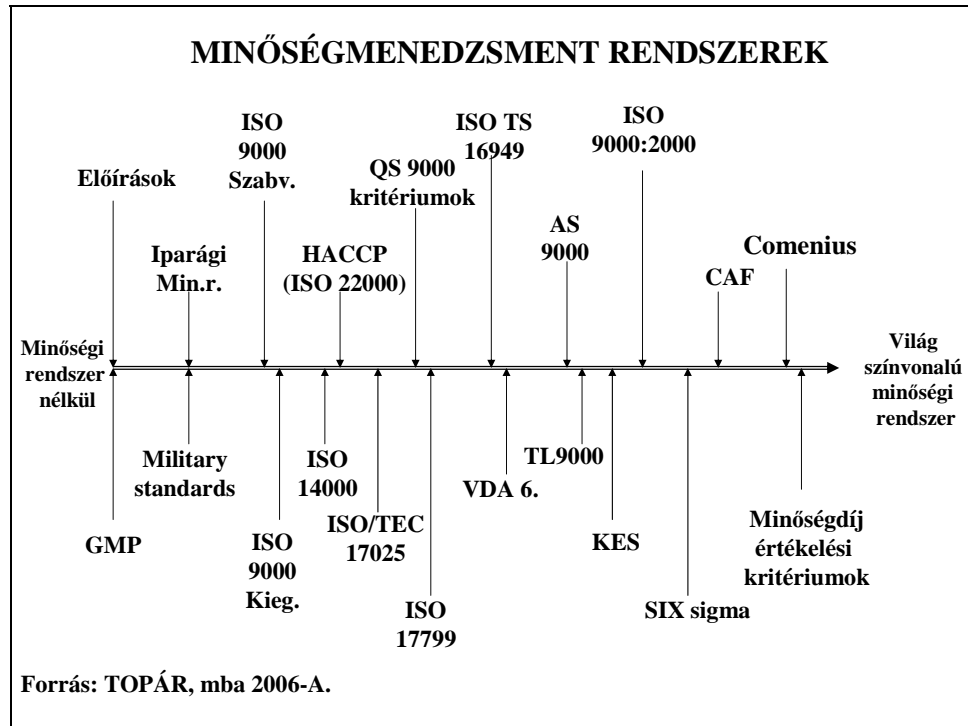
Ehhez a tevékenységhez egyre kevesebb forrás áll rendelkezésre, a szolgáltatást végző számára egyfajta létbizonytalanság helyezhető kilátásba, mert a biztonság szereplőinek számbeli növekedése szolgáltatási (piaci) kínálatot teremt. (VERESS-BIRHER-NYILAS,36)

Kell tehát keresni egy hathatós megoldást arra, hogy a források szűkülése ellenére (input) a végeredmény (output) megfeleljen az elvárásoknak, piacképes legyen. A szervezetben belül, annak működésében, folyamataiban kellett (kell) keresni a megoldást.

A Rendőrség ezt 1998-ban elkezdte (KOPASZ) s ehhez a folyamathoz kapcsolódott a Határőrség 2001-től a stratégia – minőségügy - innováció együttes kezelésével. Ez is egy szokatlan megoldás volt akkor, de azóta már csak így képzelhető el a minőségügy.

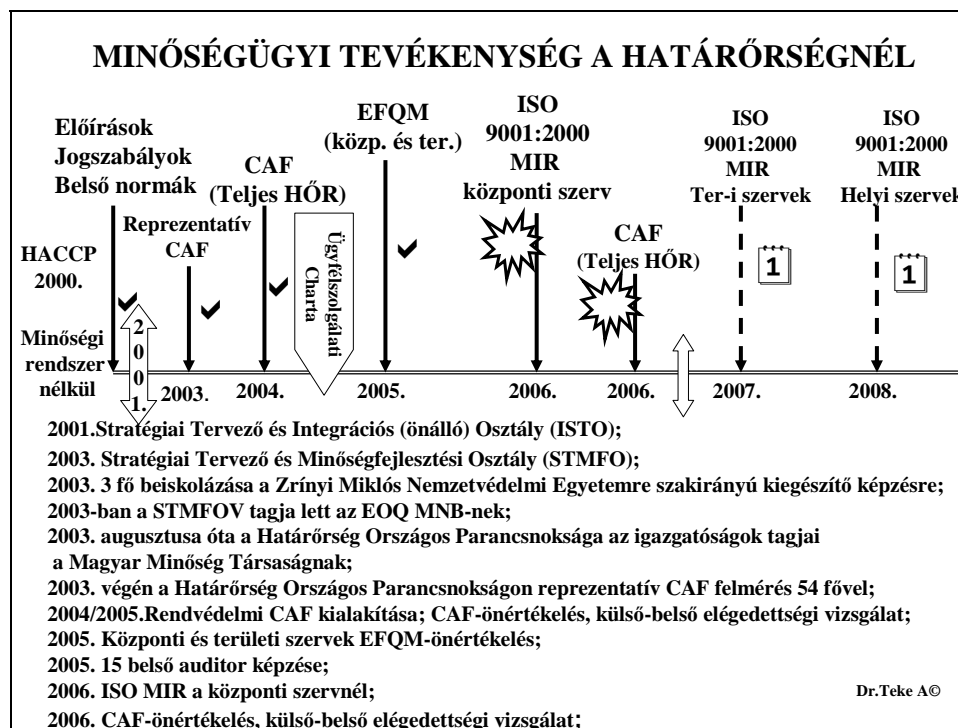
A minőségügy terén (is) a Határőrség stratégiai partnere a Rendőrség, az a szervezet, amellyel a 2118/2006. (VI.30.) Kormányhatározat értelmében fúzióra (integráció) kell lépnie.

A fent említett körülményeket terheli a szervezeti önállóság elvesztésének tudata, az értékek eltérő megítélése, a szervezeti jövőn túl az egyéni boldogulás kérdése is. Ehhez járul, hogy nemrég zajlott le Magyarország teljes jogú schengeni tagságra való felkészülését ellenőrző schengeni monitoring, folyik az EU további bővítése, az NFT-II. tervezése, a forráskeresés stb.



Ha stratégiából (VÖRÖS,7) indulunk ki a szervezeti túlélést (annak pontos értelmezését, hogy mit jelent a szervezeti lét), mint célt egyre gyakrabban kell módosítani, a szervezeti önállóság hangsúlyozása helyett a nagyfokú szakmai önállóságot, a limitált szervezeti autonómia (szervezeti erőforrások) melletti szervezeti kultúra (GERDA) továbbélését, a szolgáltatás minőségének garantálását (piac) célszerű megjelölni.

A minőség alapú gondolkodást, mint kiindulást nézve egy paradox helyzet állt elő: alulmotivált környezetben, identitászarba kerülő kollégákkal, a tapasztalt munkaerő dömpingszerű kiáramlásával együtt, forráshiány és kiszámíthatatlanság mellett kell megoldást találni. Ez a megoldás a Határőrség esetében a minőség lehet.



A minőség nem előzmény nélküli a szervezet életében, mert főleg a tömegkiszolgálásként is felfogható határforgalom-ellenőrzés terén már a '80-as években megjelent a gyors, biztonságos, kulturált ellenőrzés gondolata és kivitelezése. A közétkeztetés területén a speciális HACCP minőségbiztosítási rendszer a központi és területi szervezeti szinten 2000. óta jelen van, jól funkcionál. Egyes igazgatóságok elkezdtek a tevékenységük saját, vagy a társ szervekkel közösen kialakított minőségügyi kódex alapján való tevékenységet. A közigazgatási minőségügyi kezdeményezésekhez regionális szinten is csatlakoztak határőrségi szervezeti elemek. (Charta). A Határőrség rendelkezik pszichológiai protokollal is.

Azt, hogy elsősorban a minőségnek, a minőségi szolgáltatásnak van jövője, mind a szervezet vezetői, mind a végrehajtói állománya megértette, túlnyomó részt tudatosította, de ennek intézményesítéséhez teljesülnie kellett az alábbi feltételeknek: tudatos jövő és stratégiai tervezés szervezeti szinten való megjelenése, a kapcsolatrendszer bővítése, a minőségkultúra kialakítása és meghonosítása, a minőség tudatosság formálása, a minőségi szemlélet napi tényezővé tétele.

Szervezeti elem szinten 2001-től beszélhetünk a Határőrségnél minőségügyről, valójában a minőségügyi tevékenység 2003-tól teljesedett ki.

Egyes szakemberek szerint a szolgáltatás minősége sok ellentmondást hordoz magában (IPACS) sőt olyan vélemény is van, amely a meglévő minőségbiztosítási rendszereknek a rendvédelemben történő alkalmazását megkérdőjelezi (HAVASI,39) s a tevékenység egzakt módon való mérését is nehéznek tartja. Ehhez hozzájárul az is, hogy a szolgáltatás értelmezése sem egységes, ennek közigazgatás, rendvédelmi kivitelezése terén a vélemények erősen heterogén képet mutatnak.

A szolgáltatás esetében fennáll az az ellentmondás is, hogy az igénybevétel előtt nehéz magát a szolgáltatást ellenőrizni, ráadásul a tömeges igénybevételnél (a Határőrség évente közel 100 millió utast ellenőriz) ez még bonyolultabbá válik. A szabályozott (esetenként túl bürokratikus) környezet látszólag elégséges volt eddig a szolgáltatás minőségének „szintentartásához”, de nem lehetett (lehet) igazán „tűrőhatárról” beszélni, sőt a „selejt” problémáját is meg kell oldani (FÖLDESI). A tevékenység eredményét, az ügyfelek (érdekeltek) elégedettségét általában közvetve lehet csak mérni. Nem volt igazán

tisztázva az érdekeltek köre sem. Volt és van olyan vélemény, hogy a szolgáltatást igénybevevő ügyfél a lényeg, a többi nem fontos, mert azt úgyis valamilyen jogszabály rögzíti, tehát így is meg kell csinálni. Sokáig senki sem foglalkozott azzal (legfeljebb az érintettek és az érdekvédelmi szervezetek), hogy a határőr 12 órán keresztül állt az időnként +40°C-os aszfalton, és lélegezte be az egészségügyi átlagértéket többszörösen meghaladó kipufogó gázokat. Az Ő elégedettségét ki mérte, s nyilván Ő sem volt elégedett a feltételekkel (munkakörülmények, szervezés, illetmény)?! A hierarchikus szervezetekben a szolgálati út még most is domináns, ez egyrészt erősítheti a minőségügyi szemléletet, másrészt fölöslegesnek tüntetheti fel, mondván úgyis szabályozva van minden, ha valami nem jó, akkor majd (előbb vagy utóbb) intézkedés történik rá. Ez abból is táplálkozik, hogy a minőségügy lényege nem ismert, ráadásul a minőségügy is fejlődik alakul, ami azzal jár, hogy az aktuális helyzet előzmények nélkül nehezen tekinthető át. A minőségügyi evolúciót figyelve valóban nehéz azoknak eligazodni, akik csak mozaik-szerű (populáris és erősen felszínes) ismeretekkel rendelkeznek a témában. A minőség skálája széles, a szabványoktól az elégedettségen át a vevők minőségi elkápráztatásig terjed. (MOLNÁR) A szolgáltatás minőségét az igény kielégítéshez kapcsolódó elégedettségen keresztül érdekmotivációhoz társítva célszerű értelmezni.

A környezet meghatározó a szervezeti tevékenység során. A rendvédelmi szervek életében az elmúlt időszakban komoly változások következtek be, ez analógiát jelent a közigazgatásra kivetítve is. A közigazgatásra egyre jellemzőbbé válik a különböző menedzseri technikák alkalmazása, a döntési folyamatra orientált megközelítések a szakpolitikák alakításában. A rendvédelem területén ezek a szakpolitikák egyelőre hiányoznak, viszont stratégia-dömping figyelhető meg. A közszféra életébe egyre inkább beépül a kötelező versenyeztetés. A szervezeti működés átforgalmódását idézi elő (éppen a megfelelési kényszer miatt) a stratégiai gondolkodásmód, a minőségi szemlélet, a teljesítménymérés, a felelősség és az ügyfél-orientáció dimenzióinak az alkalmazása. A menedzsment fejlődése folyamatosan épül be a közigazgatásba a versenyszférában létrejött eredmények felhasználásával és járul hozzá a közigazgatási szervek magas működtetési, fenntartási költségeinek csökkentéséhez, az új stílusú, egyéni és szervezeti teljesítmény-centrikus működés megteremtéséhez. Összességében elmondható, hogy a hangsúly az eredményekre és a vezetők felelősségére kerül, jelentőséget kap a világos és egyértelmű szervezeti célok megfogalmazására való törekvés, a bürokratikus szervezeti és személyzeti struktúrák és folyamatok helyett pedig – a gazdaságosság és hatékonyság figyelembevételével – a rugalmasabb megoldások.

A minőség a jövő kihívása, melynek céljai: elégedettség elérése a szervezeti folyamatok valamennyi érdekeltjénél és a belső hatékonyság folyamatos továbbfejlesztése. Az előrehaladás segítőjeként, a minőségi munka támogatójaként nem feledkezhetünk meg az informatika fejlődéséről, a technológia általában, illetve az infotechnológia nyújtotta eszközök és lehetőségek széles skálájáról. **A jól átgondolt és helyesen megvalósított minőségirányítás lehetővé teszi a szervezetek számára, hogy megfeleljenek a környezetük és önmaguk által támasztott elvárásoknak.**

A környezeti-feltételi trend áttekintése után térjünk rá a címünkben megjelölt kérdésre.

## **KEZDETI LÉPÉSEK**

Az új elfogadása nem könnyű, a változások kezelése mindig komplex és a megszokottól eltérő gyakorlatot igényel. A hierarchikus szervezeti működés, a fegyelemhez szokott állomány esetében a „játékszabályok” mások, mint a polgári életben. A szervezet tagjai tudomásul veszik az előjárói akaratot, s ha az jogszabályba nem ütközik, morálisan nem támadható, akkor csupán egy lehetőség van számukra: megvalósítani.

A Határőrség tudta, hogy „mit” akar (minőséget) de a „hogyan” kérdése megoldást igényelt. Az adaptáció (HAVASI) lineárisan nem működött, a rendőrségi példa tanulságos volt (KOPASZ), de a szervezeti kultúrát nagyon megterhelte volna egy heterogén megoldás ( a Rendőrségnél nem volt, ma sincs egységes minőségügyi rendszer amely a teljes szervezetet átfogná, vannak viszont sikeres területi és helyi szintű kezdeményezések, illetve auditált folyamatok, tevékenységek), ezért akkor a rendvédelmi CAF önértékelési rendszerre esett a választás. Ráadásul a teljes szervezetre (2004-ben még 12.000 fővel lehetett számolni) vonatkozóan, három szinten (központi, területi, helyi).

Mivel kellő számú minőségügyi szakember nem állt rendelkezésre, a folyamatos (egymástól) tanulás rendszerét, a folyamatos konzultációt és a szakmai kontrollt alkalmazta a Határőrség. Ez is új volt, ezt is meg kellett tanulni. A szervezet számára nem volt ismeretlen a „3C”<sup>∇</sup>, de ez esetben a koordinációt új minőségi szintre kellett emelni, mert az országos parancsnokság, a 10 igazgatóság és 63 kirendeltség tevékenységét kellett összehangolni egy, a nem minden résztvevő által támogatott, előzmény, így tapasztalat nélküli tevékenységben.

A rendvédelmi CAF határőrségi bevezetése a volt Belügyminisztérium Közigazgatásszervezési és Közszolgálati Hivatalának vezetői és munkatársai hathatós közreműködése mellett, napi konzultációk és a hierarchikus jelleg kikényszerítő hatásának maximális kihasználása mellett valósult meg.

Minőségről beszéltünk, s rá kellett jönni, hogy az infrastrukturális feltételeket, a szolgálatsszervezést is alkalmassá kell tenni az önértékeléshez. Az állomány részére új volt az a lehetőség, hogy legálisan, anonim módon (bár sokan ebben erősen kételkedtek) saját helyzetét értékelje, megjelölje hiányosságokat, az erősségeket, az erősítendő területeket. Előrelátó döntésnek bizonyult, hogy 2004-ben a Határőrség végrehajtotta az elégedettségi vizsgálatokat is. A helyi lakosság, a határterületi önkormányzatok, az ügyfelek megkérdezése ebben a formában is újszerű és hatásos volt. Mindez az év második felében kezdődött. Az eredmény: 2005. április 25-én a Határőrség 76 regisztrált szervezeti egysége/eleme „Módszertani igazolást” vehetett át a BM Közigazgatásszervezési és Közszolgálati Hivatalának vezetőjétől. (HATÁRŐR 2005/június 1. (8.old.)

Nem a „papír” a lényeges, hanem az, hogy minden vezetési szinten született egy intézkedési (feladat) terv, amelynek tartalma új minőségi értéket jelent(ett) és egyértelműen jelezte, hogy a szervezet gondolkodása, működése már a minőséggel is értelmezhető.

Ezek az intézkedési tervek (egyelőre)formálisan beépültek a napi tevékenységbe, és elvileg a szervezeti célok, elvárások bázisává váltak. Természetesen volt és van példa a „kipipálás” megközelítésre is (legyünk túl rajta), ez a féléves értékelések kapcsán derül(t) ki, de a határőri szakmai jövő egy biztos támaszt kapott.

2005. február és 2006. december között a 2004-ben megkezdett CAF önértékelésre alapozva folyt a munka (2 éves ciklus), a folyamatosság érdekében 2006-ban ismételt rendvédelmi CAF önértékelésbe kezdett a Határőrség. Ezt a CAF filozófia is inspirálja (FARKAS,30). Ismételten elégedettségi vizsgálat (külső és belső) is folyt.

A hozzáállás annak ellenére jobb, mint 2004-ben volt, hogy a fent hivatkozott Kormányhatározat értelmében 2007.01.01-el megszűntek volna határőr igazgatóságok (időközben ez revidiálásra került, de a költségvetési elvonások mértéke meghaladja a működési szükségleti minimum garantálási lehetőségeit), folyik a Rendőrség – Határőrség integrációjának előkészítése, a gazdasági megszorítások tovább erősödnek.

---

<sup>∇</sup> Coordination, Cooperation, Communication

## **A két átfogó önértékelésnek is meg vannak a maga (TEKE) tanulságai:**

A szervezet általában, illetve a vezetői kar jelentős hányada nem a súlyának megfelelően kezeli a minőségfejlesztés terén elért eredményeket, sőt gondot jelent magának a tevékenységnek beillesztése a szervezeti kultúrába. Annak ellenére, hogy országos és nemzetközi összehasonlításban is megállja helyét a végzett munka, az alkalmazott módszer, a részvételi arány és a keletkezett „termék”.

Miért kell egyáltalán ezzel a kérdéssel foglalkozni?

A stratégia és a minőség összefüggései adják meg a minőségügy komolyságát egy szervezetnél. A határőrségi (szak vagy testületi) stratégia döntően adaptív, azaz a jövőteremtés érdekében a lehetséges megoldásokat, az erőforrásokat veszi számba. A minőségügy egyidejűleg tevékenységi keret, elv, módszer, de hosszú távú erőforrásnak is tekinthető. Az investíció elsősorban az elégedettség területén való megtérülés formájában realizálható, illetve a szervezeti kultúra fejlesztésével az alkalmazkodás erősítését, a kihívásoknak való adekvát megfelelést segíti elő. **Úgy ítélték meg, hogy az adottságok oldaláról a hatékonyság nagymértékben növekszik, javul a vezetési folyamatok minősége, hatékonyabb lesz a tevékenységi folyamatok átfogása, tartalmasabbá válik az együttműködés, sokkal előnyösebben lesznek kihasználva az erőforrások. Az eredmények oldaláról a belső és külső elégedettség mérhető javulása várható.** A minőség tehát, mint stratégiai cél egyben a stratégia megvalósulásának katalizátora is. Erről az oldalról csak akkor értékelhetők az eredmények, ha az értékelő maga is tisztában van a minőségügy környezeti szerepével. (Ez is egy erősítendő terület.)

A stratégia mindig valamilyen állapot elérését latolgatja, ehhez kapcsolja a tervezési folyamatokat. Az adott állapot elérése komplex megoldást kíván, melynek része a szervezet fejlesztése, vagy éppen visszafejlesztése, és ezáltal egy más, lehetőleg új minőségi szintre helyezése.

**A stratégiai célok pozicionáló szerepet töltenek be, ami szoros kapcsolatot feltételez a szervezet jövőbeni alakulásával, működésével.** A stratégiai céloknak tehát „le kell fedniük” a jövőbeni hely, szerep, érdekérvényesítés kontúrjait, biztosítani kell szerves, **minőség alapú fejlődés** megvalósulását. Az első határőrségi CAF önértékeléskor a Rendőrség és Határőrség integrációja még nem volt annyira „éles” kérdés, mint 2006-ban, ezért a jövőképben még egy önálló Határőrség szerepelt, s a minőségügynek akkor és most szánt szerep is ebből a szemszögből vizsgálendő. Sokak számára egy „jó, ha van” funkciót töltött be, most pedig sokan sokat várnának el tőle..

Ha kizárólag azt az elvet követjük, hogy csinálja az, aki ért hozzá, és az tanítja, aki már tudja csinálni, akkor egy paradox helyzet alakul ki. A Határőrség szakterületi referenciával, praxissal bíró minőségügyi szakemberekkel nem rendelkezett, forrásai korlátozottak voltak, hogy a piacon megvásárolja a minőséget, ezért a tanuló-tanítás, egymást segítő, visszacsatoláson alapuló módszert, a **tudástranszfert** választotta. Természetesen folyt-folyik az iskolarendszerű képzés is, de vannak olyan esetek, amikor a késlekedés nagyobb kárt okozhat, mint a bizonytalankodó kezdés.

Szakmailag tehát a klasszikus ismeretanyag átvétele mutatkozott járható útnak. A szervezetben sok szó esett, esik a tudásmenedzsmentről, az élethosszig való tanulásról, viszont ezek minőségügyi kapcsolódása csak egyes szakterületen érhető tetten. A feladatrendszer és a megvalósítás kereteinek ellentmondásai miatt a tanulásra fordítandó idő a szakfeladatok terhére történik, a megfelelés tehát saját korlátaival áll szemben. A hosszú távú, érdemi megoldások helyett a politika által is preferált gyors, látványos, közvélemény-befolyásoló megoldások felé irányult a figyelem, ami nem a minőségügyi

lehetőségeket erősítette, sőt a nem szándékolt következmények figyelmen kívül hagyásával újabb problémákat is generált.

(Az élethosszig tartó tanulásról beszélünk, ugyanakkor a tanulásról még sok helyütt az az általános vélemény, hogy a munkába állással a tanulás nem igazán folytatódik.) A minőségfejlesztés általános kiterjesztésben, ha nem is iskolarendszerű (erre nincs is mindig lehetőség), de mindenképpen koordinált képzést, tanulást igényel. A munka mellett végzett felkészítésnek két fő ellenzője van – első a vezető, aki félti a munkaidőalapot, s hangsúlyozza a felelősséget, a második a résztvevő, aki nem akar szembeszállni az előljárával, de szeretné magát bebiztosítani. Ebből levonható a következő tanulság: nem mindegy, hogy mikor, mennyi ideig, hol és kinek a részvételével történik a képzés. Mindenképpen előnyös, ha azon a vezető is részt vesz.

**Az ismeretanyagot szakaszolni, adagolni kell.** Az önképzés, mint módszer jól hangzik, de kevésbé hatékony, a multiplikátorok, jelen esetben a koordinátorok (csatolt munkakörben, kellően motiválva) ezt hatékonyra tudják tenni. A tapasztalat szerint a jól előkészített **kiscsoportos megbeszélések** az igazán eredményesek, ezért ezekre lehet építeni.

A vezető azonnal a felelősség oldaláról közelíti meg a kérdést: „mi lesz, ha nem csináljuk meg?” A felvetés tehát probléma-centrikusságot igényel: mi a probléma, mit kell megoldani, hogyan, és ekkor már nem a minőségfejlesztés lesz a fő probléma, hanem egy eszköz, vagy módszer.

Emberi oldalról természetes a kérdés: mi hasznom származik belőle, mi lesz, ha nem csinálom meg?

Ha ezekre a kérdésekre koncentrálnak, akkor a fogadókészség mérhetően növekszik. Az elfogadásnál azonban nem szabad megállni, mert **vezetői elkötelezettség** nélkül a folyamat nagy valószínűséggel nem éri el a kitűzött teljesítményszintet.

A hierarchikus szervezeteknél megszokott formális-bürokratikus megközelítés az előkészítési folyamat során nagy valószínűséggel csődöt mond. Az **előkészítés** a precíz dokumentáció, a tervezés mellett a motivációról, az érdekekről szól. Az idejekorán kiszivárogtatott információk a „hogyan nem” tábort erősítik, a visszatartott információk pedig a támogatókat bizonytalaníthatják el. A multiplikátorok helyzetbe hozása sokat jelent, mert az emberek az „övéiktől”, tehát saját kollégáiktól könnyebben fogadják el az új dolgokat.

**Tanulság:** az előkészítést is meg kell pontosan tervezni, sőt a kommunikációt is tudatosan indokolt végezni. (Akkor, amikor kell, annyit, amennyi szükséges és elégséges, annak, akire tartozik.)

Minden folyamatnak vannak **kulcsszereplői, kulcsfontosságú mozzanatait, fordulópontjai**. Mindenkit nem szabad megcélozni, mert ez azt jelenti, hogy nincs konkrét cél, tehát a szelektivitás, a differenciáltság és az egymásra épültség elve alapján javasolt elindulni. A hierarchikus szervezetben a kulcsszereplő a **vezető**, ezért először őt kell megcélozni. A vezető személye mellett fontos a **motivációs információk** irányítása, adott időszakra történő koncentrációja. A bevonás meghatározó kérdése az **informális vezetők** megtalálása és megnyerése. A kívül álló számára valószínűleg elképzelhetetlen, hogy egy fegyelemre épülő, hierarchikus szervezetben a formális vezetésen kívül lehetséges az informális vezetői megnyilvánulások. Ez egy természetes jelenség (kellene, hogy legyen), amely megfelelő keretek között kifejezetten hasznos szerepet is betölthet, tehát célszerű rá is építkezni.

Bármennyire is furcsa, a hierarchikus szervezetekben a **team-munka** nem egyértelműen magától értetődő. Intézményesen rögzül a rangsor, teljes körűen érvényesül a

tekintélyelv, a tapasztalati háttér miatt az „egyenrangúság” időleges érvényesítése is nehéz. A kontrollcsoportba beosztott vezető is csak egy szavazattal bírhat, az egymás azonos módon történő megítélése, a szabad véleménynyilvánítás mind olyan dolgok, amit meg kell előbb tanulni, s ezt megerősíteni. Erre különféle segédanyagok készültek és minden közös tevékenység a csapatépítéssel kezdődött. Ez sok időt igényelt. A közös munka sikere viszont érdekes módon a napi tevékenység során is jelentkezett. A **koordinátorok fontossága, kapcsolatteremtő képessége** igazán a csoportos tevékenység során teljessé vált ki.

A bürokrácia indokolatlan növelése nem szimpatikus dolog. Nehezen lehetett megérteni, megértetni, még a koordinátorokkal is, hogy **mindent dokumentálni kell**, követhetővé kell tenni a folyamatot. Erre egységes mintákat adott ki a szakirányító szervezeti elem, de ennek ellenére is sok volt az értetlenkedés, a „nem lehetne-e másképp” kérdés. A legtöbbször az volt a válasz, hogy a koordinátor mindenkit ismer, mindent ért, s „fejben tart” mindent. Az értékelés során a szélsőséges hozzáállás is tapasztalható volt „a minden szép, minden jó” mellett a „semmi sem elég jó” is előfordult, de volt példa a „mit szól a főnök”, vagy „mit mondanak többiek, azután majd én is elmondom” megnyilvánulásokra is. Meglepő volt „a valami van, de nem az igazi” megítélés jelentős aránya. Ezeket kellett a konszenzusos megbeszélésen egyeztetni, értékelhető formában és módon megjeleníteni, rögzíteni.

**Újként fogható fel, hogy a szervezet kísérletet tett az „Intézkedési terv” elkészítésének megkönnyítésére, ami az egységesítést célozta meg.**

**A készülő anyagokat 2004-ben és 2006-ban vegyes várakozás előzte meg. A készítőkről a fogadtatás, a felhasználó részéről a tartalom a várakozás tárgya. A bevonott kollégák türelmetlenül várták a visszacsatolást, hogy „érdemes volt-e” annyit dolgozni a kontrollcsoportokban, de a vezetőnek is szembesülnie kellett olyan dolgokkal s, amivel eddig a hivatali ernyő mögé bújva nem kellett számolnia. Az anyag részét képezte a jövőbeni feladat-tervezésnek és alapanyagként szolgált a további vizsgálatokhoz. Az önértékelés igazi koronája az Intézkedési terv, amely a szervezeti tevékenység részeként, szervezeti szintekhez kötve határozza meg a szakterületi feladatokat. Ez méltóképpen kifejezi az eredeti szándékot. Cél volt, hogy a résztvevő szervezeti egységek és elemek részére, az előírt önértékelési feltételrendszer teljesülése esetén, a Határőrség „Tanúsítás” odaítélését kezdeményezi a rendvédelmi CAF hazai implementátoránál, ez sikere meg is valósult 2 évre szóló „Módszertani igazolás” formájában.**

A továbblépéshez tudni kell, hogy hol tartunk. Ez kiderült az önértékelés végén, s a munkát is minősítette. Abból célszerű kiindulni, hogy a Határőrségnél (2004) addig nem működött **átfogó minőségügyi rendszer**, nem folyt leírható minőségügyi tevékenység, tehát mindenképpen szükséges volt egy helyzetkép, amiből ki lehetett indulni, amire lehetett alapozni a későbbiekben. Meg kellett határozni a **fejlesztendő területeket**, az eszközöket, módszereket, a szükséges forrásokat és meg kellett célozni a határőrségi minőségmenedzsment teljeskörű kialakítását. **Vannak azonban nagyon értékes vonzatai is az eddigi tevékenységnek.**

A Határőrségnél kb. 1.200 fő személyesen megtapasztalhatta az önértékelést, a minőséggel kapcsolatos dolgok ízeit. Ez viszonylag nagy szám, a szervezet létszámának több, mint 10 %-a. **A Határőrség olyan minőségfejlesztési megoldást kívánt találni, amely hosszú távon biztosítja a mikro és makro elvárások teljesítését, a szervezet megfelelését a kihívásoknak.** Kevésbé bürokratikus, gyorsabb lefolyású folyamatokkal jár, de reális és hatékony modell véglegesítését célszerű tervezni. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a rendvédelmi CAF ehhez jó iskolának bizonyult.

A 2006. évi önértékelés a fent hivatkozott kormányhatározat miatt a korábbi tapasztalatok ellenére sokkal nehezebben és körülményesen történt. Ennek okát a bevezetőben leírtakban kell keresni. Az emberi tényező is szerepet kapott, a megszüntetésre tervezett 3 igazgatóság vezetői kezdeményezték az igazgatósági szerveknél az önértékelés elhagyását, s csak a helyi szervekre tartották célravezetőnek. Az évvégén ennek pótlása merült fel igényként. Sok, minőségügyi tapasztalatot szerzett kolléga is távozott időközben a szervezetből, aminek a hatása erősen érezhető volt.

A minőségügyi tevékenységen belül az útkeresés folyamatosan tetten érhető Határőrségnél. Minél jobban elmélyedt a szervezet a minőségügyi ismeretek tanulmányozásában, annál fokozottabban jelentkezett az igény a hatékonyabb megoldásokra. A CAF önértékelés 2 évre szól, a rövid időszak ellenére túl sok változás következett be, amelyek statikus kezelése nem szerencsés. Kettős igény jelentkezett, amely az alábbiakban fogalmazható meg: a meglévő feladat-meghatározás biztosítja a kitűzött célok teljesítését (egyfajta ellenőrzés), milyen visszacsatolási lehetőségek vannak, mit kell még figyelembe venni? A CAF önértékelés térben és időben is olyan mérőszámokkal jellemezhető, amely gyakori alkalmazást nem támogat. A két évet a fentiek alapján célszerű követni. Erre a problémára kísérleti módszerként az EFQM önértékelési modell került alkalmazásra.

Ez egy visszaigazolása, bizonyítéka is lehet annak, hogy a szervezet és a minőség kapcsolata erősödik. A folyamat megerősítése érdekében a központi és 10 területi szervnél 2005. őszén (3 hónap alatt) lett végrehajtva az EFQM szerinti önértékelés.

Az eredmények igazolták a CAF önértékelés megalapozottságát, intézkedés történt arra, hogy a kapott értékeket az Intézkedési tervben jelentessék meg a szervek vezetői, korrigálják azokat szükséges mértékben.

Az EFQM önértékelésbe már csak az állomány 2 %-a lett bevonva (vezetői és szakirányítói szinten). Az önértékelés célja az volt, hogy a már alkalmazott önértékelés módszerek mellett, más, de hasonló módszerrel, gyors, világos képet kapjon a Határőrség vezetése a kialakult helyzetről. Az EFQM önértékelés tetszett a résztvevőknek, igény lenne rá, csak a szakmai szervezeti kapacitás korlátait nehéz áthágni. (Nem áll rendelkezésre megfelelő számú szakember, illetve kapacitás!)

**A tapasztalat alapján az önértékelés fogadtatása és megítélése jó volt, a kapott eredmények az erősségek és fejlesztendő területek vonatkozásában teljes mértékben összhangban vannak a CAF eredményekkel.**

Minden igazgatóságon erősségként jelent meg a vezetés, a társadalmi hatás és a folyamatok szakmai kezelésének (a határőr szakma) megítélése.

**Fejlesztendő területként** a munkatársi elégedettség, a tevékenységi eredmények, a munkatársak irányítása jelent meg.

A CAF intézkedési tervek a fentiek alapján lettek aktualizálva. Tapasztalat az is, hogy az EFQM eredmények is (sajnos) a CAF-hoz hasonlóan lettek kezelve. Nem igazán lettek a PR-lehetőségek sem kihasználva, azokon a fórumokon, ahol erre igény lett volna rendszerint elmaradt az ismeretátadás, a vezetői munkában a felhasználás erősen személyfüggő volt. A kép ennek ellenére önmagában tetszetős, de a vázolt problémákra hatékonyabb megoldás szükséges.

A rendvédelmi CAF alapú minőségfejlesztést egy minőségügyi (külső) szakember „érdekes és hasznos, de nem szokványos kalandnak” nevezte. A Határőrség vezetésének véleménye alapján ennél lényegesen többről van szó. **Tudatosult az a felismerés, hogy minőségkultúra nélkül rendszerek bevezetése nem szerencsés. Később, az ISO kapcsán erre a kérdésre még szeretnék visszatérni.**

## ÚTBAN A MINŐSÉGÜGYI NAGYKORÚSÁG FELÉ

A minőségügyi tevékenységet lehet szépen, csendben végezni és várni a hatást, lehet harsányan, PR-támogatással, látványosan, mérsékelt tartalommal csinálni. Egy biztos: aki végzi, az tudja, hogy mit csinál, és a környezet, a fogyasztó, a megrendelő (az összes érdekelt) tudja mérni a tevékenység hatását.

2005. április 28-án a Határőrség Országos Parancsnoka kiadta a Határőrség minőségpolitikai nyilatkozatát, amelyet a soros Nemzetközi Határrendészeti Konferencián közel 50 ország szakmai vezetőjének is át lett adva (4 nyelven).

**Mit jelent egy minőségpolitikai nyilatkozat?** Egy szépen szerkesztett, kivitelezett, tetszetős dokumentum, amelyet ki lehet függeszteni minden közösségi helyiségbe, állítólag még a "feng shui rendszerbe" is illeszthető. A Határőrség vezetése ezt másképp gondolta. A szervezeti lét hosszú-távú megítélésében egy ilyen nyilatkozatnak a stratégiával közel azonos súlya van. Ez egy minőségügyi „használati utasítás” ahhoz, hogy hogyan szeretnénk megfelelni a stratégiai céloknak, és minőségügyileg azt hogyan szeretnénk tartalommal megtölteni. Ha van már minőségügyi tapasztalat, akkor célszerű rendszerben (is) gondolkodni.

Ekkor fogalmazódott meg vezetői fórumon, hogy az önértékelés mellett egy olyan átfogó minőségirányítási rendszer bevezetése is szükséges, amely a teljes hierarchiát átfogja. A választás az MSZ EN ISO 9001:2001 szabványra esett. A minőségügyi evolúciót figyelembe véve már az ISO 9004:2001 szabvány egyes előírásai is beépítésre kerültek, de a tanúsítás a 9001 szabványt célozta meg.

A minőségügyi szakemberek nyilván felteszik (sokan fel is tették) a kérdést, hogy miért nem az ISO-val kezdtünk? A válasz egyrészt a fentiekben rejlik, másrészt úgy gondoljuk, hogy minden tevékenységhez kell egyfajta gondolkodásbeli érettség is. A minőségkultúra tudatosítását meg kell alapozni. Tanulmányoztuk a BM Katasztrófavédelem és a Rendőrség megyei szerveinél, a közigazgatási szerveknél, szervezeteknél már működő ISO minőségirányítási rendszereket, s arra a következtetésre jutottunk, hogy nem alulról-fölfelé, hanem inkább a hierarchia csúcsáról indulunk ki.

Az igény-kielégítés a Határőrség hierarchikus felépítéséből, a rendvédelmi sajátosságokból, a biztonságszolgáltatás hazai illeszthetőségéből fakadóan differenciált megítélést kap. Ha tisztázzuk, hogy milyen problémára keressük a megoldást, tehát ha tudjuk azonosítani magát a problémát, akkor közelebb kerülünk a megoldáshoz. Ez a klasszikus Einstein-i megközelítést tükrözi: „a súlyos problémákat lehetetlen megoldani a gondolkodásnak ugyanazon a szintjén, amelyen akkor voltunk, amikor magát a problémát előidéztük.”

Egy bonyolult helyzetben az alapfeladat végrehajtása során a minőségirányítás nem biztos, hogy pozitív hozzáállást váltana ki, mindamelllett, hogy az önértékelés rendszere már formálisan működik. A központi szerv szakirányítást és kis részben végrehajtói tevékenységet végez, ezért a szakirányítás minőségirányítási rendszerének kialakítása e szinten reális célként kezelhető.

A **szakirányítás** fogalmi és tartalmi megközelítése, dokumentálása a HOP-on került kialakításra a minőségügyi tanácsadóval történő konzultáció mellett.

Maga a szakirányítás (szakmai irányítás) az alábbiakban lett megfogalmazva:

a szakirányítás a HOP alapvető tevékenysége, amely magába foglalja a szakirányítási körébe tartozó egyedi és normatív rendelkezések előkészítését, a szakirányítás szempontjából a hierarchia alsóbb szintjén lévő szervezeti egység, elem döntéseinek

felülvizsgálatát, jóváhagyását, a működési feltételek biztosításának megszervezését, a szakirányított terület, szervezet felügyeletét, ellenőrzését, a tevékenység komplex elemzését és az elvárt működést garantáló beavatkozást.

A szakirányítás is folyamatként lett értelmezve, amelynek hét elemét különítettük el és határoltuk körül:

1. Szabályozás → A szabályozás a szakirányító által a hatáskörébe tartozó jogi és egyéb eszközök alkalmazásának rendje, a szakirányított funkcionális feladatok megvalósítása érdekében. *(A szabályozás megvalósul döntés előkészítés, norma-előkészítés, normaalkotás, az irányított alrendszer döntéseinek felülvizsgálata, jóváhagyásra való előkészítése, követelmények megfogalmazása a feladatrendszer meghatározása által..)*

2. Vezérlés (folyamatirányítás) → A vezérlés a szakirányító szerv által az irányított szervekre gyakorolt hatásmechanizmusok összessége *(folyamat előkészítése; folyamat bevezetése; folyamat irányítása, ha szükséges, akkor szervezet létrehozása, vagy szervezetfejlesztés és átalakítás- megszüntetése, felkészítés)*, amely a szakirányított folyamatok és tevékenységek megvalósulását biztosítja.

3. A feltételek biztosítása → A szakirányított tevékenység vagy folyamatok végrehajtásához szükséges feltételek biztosítása, amely a szakirányító szerv által szakirányítói hatáskörben végrehajtott szervezői, gondoskodó-biztosító *(a szakmai feladatok végrehajtása feltételrendszerének személyi, tárgyi, technológiai, eljárási, kapcsolati és a szakmai feladatok végrehajtásának biztosítása, összefüggésben a vezérléssel)* tevékenység.

4. A felügyelet → A felügyelet a szakirányító szerv által a szakirányított tevékenység irányába kifejtett *(figyelemmel kísérés)* tevékenység annak érdekében, hogy a szakirányított funkcionális (alap) feladatok eredményesen végrehajtásra kerüljenek, a működés az előírásoknak mindenben megfeleljen, és a folyamatok során szabálytalanság ne következzen be.

5. Ellenőrzés → Az ellenőrzés olyan szakirányítási tevékenység, amelynek gyakorlása során a szakirányító megállapíthatja a szakirányított szervezet és elemei, valamint az általuk végzett tevékenységek megfelelőségét, azaz az ellenőrzött képességeit, az állomány felkészültségét, a tevékenység hatékonyságát, a segítő, továbbá a beavatkozó tevékenység szükségességének mértékét.

6. Elemzés-értékelés → Az elemzés-értékelés a szakirányítás azon része, amelynek során a szakirányító a rendelkezésre álló adatok minden oldalú, folyamat alapú, a céllal való összevetése útján a rendeltetésszerű működés biztosítása érdekében az eltéréseket megállapítja. *Az elemzés-értékelés során a szakirányító a szakirányított folyamatot komplex módon, a teljes rendszert érintően vizsgálja.*

7. Beavatkozás → A beavatkozás a szakirányító szerv azon konkrét tevékenysége, amelyet hatáskörében a szakirányított szerv irányába a folyamatok hatékonyságának érdekében *(hiba megszüntetése, hiba javítása, megelőzés útján)* kifejt. *A beavatkozás a szakirányítás folyamatában direkt, illetve indirekt módon történhet.*

A szakirányítás a vezetési alrendszer alaptevékenysége (*funkciója*), amely tartalmazza a vezetési folyamat (*funkció*) minden lényeges elemét.

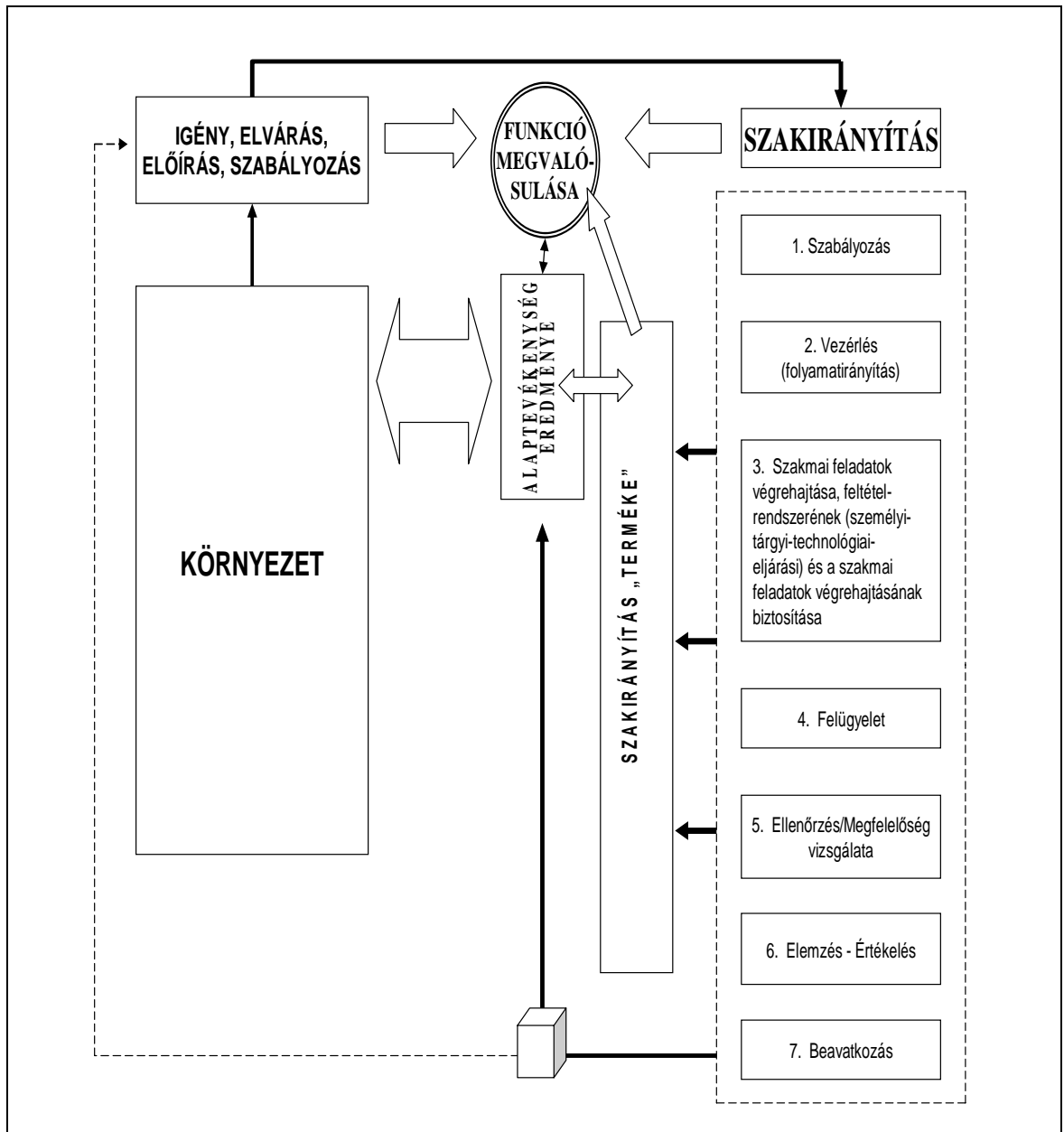
Alanya: a „szakirányító”, azaz a HOP azon személyi állománya, amely munkaköri leírásban nevesített, szakirányítói tevékenységet valósít meg, hajt végre. Alanynak tekinthető az egyén, a HOP szervezeti egysége és eleme, amely esetében a szakirányítói tevékenységért az illetékes vezető felel.

Tárgya: a „szakirányított tevékenység”, azaz a Határőrség feladatkörében megvalósuló minden olyan funkcionális tevékenység, amelyet a hierarchia alsóbb szintjén határőrségi szervezeti egységek, elemek, személyek hajtanak végre, és a HOP direkt, vagy indirekt szakirányítása alá tartozik. A szakirányított tevékenységet végrehajtó szervezeti egységet, személyt „szakirányítottnak” nevezzük.

Terméke: a szakirányítói tevékenység során keletkező beavatkozás, amelyek tartalma a hierarchia alapján a szakirányított szervezeti egységekre, elemekre vonatkozóan, a kitűzött célok elérését biztosító hatást gyakorol. Ezen intézkedéseknek, beavatkozásoknak a lehetőségekhez képest egyértelműnek, bizonyíthatónak, dokumentálnak és mérhetőnek kell lennie.

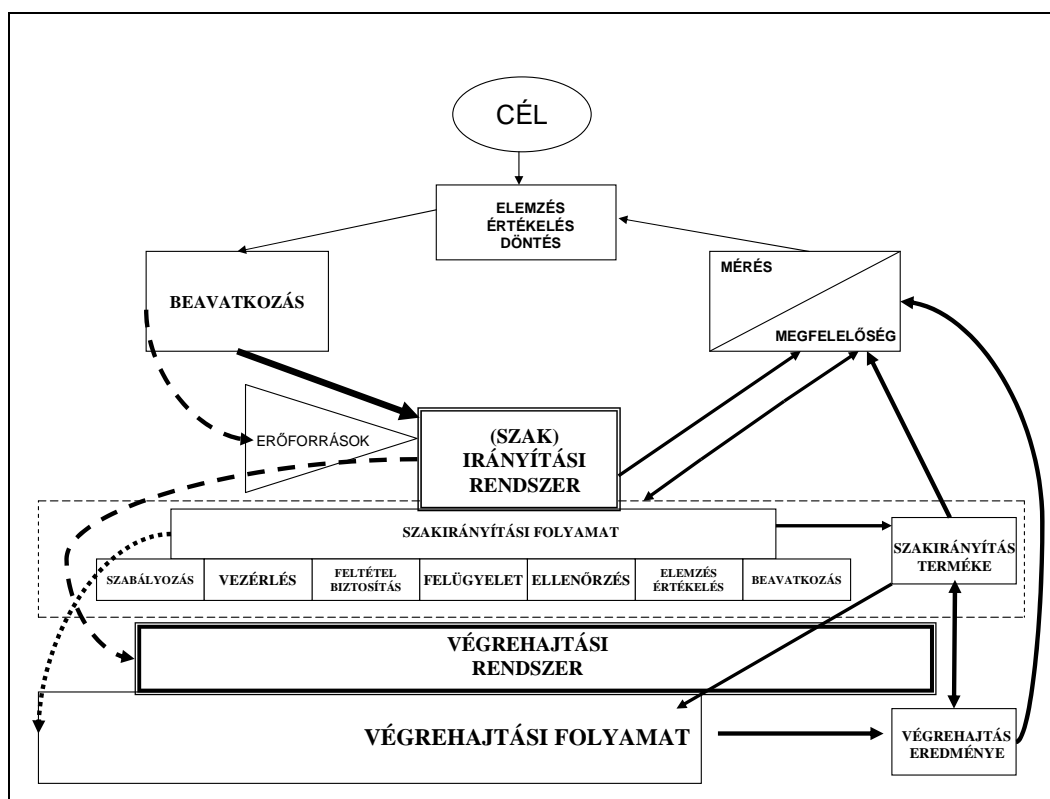
Eredménye: a szakirányított szervezeti egységek, elemek állapota, és a tevékenységének jellemzői, azok környezetre gyakorolt hatása és a kiváltott elégedettségi szint, amely igény mértékeként fogalmazható meg.

## A szakirányítási tevékenység logikai folyamata



A szakirányítási tevékenység logikai folyamatának szemléltetése

## A szakirányítási tevékenység minőségirányítási szempontú értelmezése



A szakirányítási tevékenység mint irányítási rendszer

A HOP szakirányítói tevékenysége az általa keletkezett „termék” és a szakirányítói tevékenység által befolyásolt, szakirányított határörsegi alapfeladatok tényszerű, hatásmechanizmussal leírható megvalósulása alapján határolható körül.

**A szakirányítói tevékenység rendeltetése a szakirányított végrehajtási/végrehajtói alapfolyamatok megfelelőségének szabályozott biztosítása.**

A szakirányítás jó minőségét mutatja: a keletkezett „termékek” mennyisége, minősége, időbenisége, a beavatkozások gyakorisága, azok mértéke, illetve a végrehajtói tevékenység során jelentkező „eredmény” környezeti elfogadottságának mértéke.

A folyamatos fejlesztés érdekében a HOP szakirányítói tevékenységét a „termék” és az „eredmény” folyamatos, rendszeres vizsgálatával, a beavatkozások hatásosságának biztosításával komplex módon kell megvalósítani.

Az azonos jogállású szervezeti egységek, elemek, személyek esetében – mellérendelt helyzetben – a szakirányítási tevékenység nem a folyamatleírásban leírtak szerint valósul meg, hanem a hierarchikus helyzethez igazodó koordinációs – kooperációs mechanizmusok érvényesülnek.

**A szakirányítói tevékenység meghatározó eleme a vezetői döntésre épülő beavatkozás.**

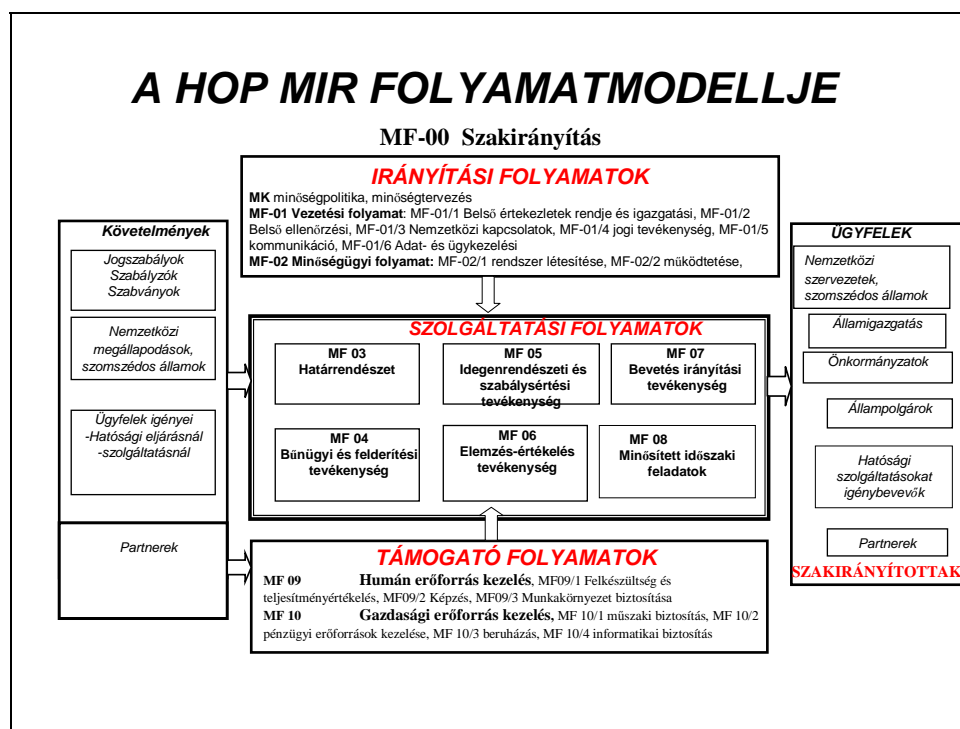
Ha a szakirányítási tevékenység során a szakirányított folyamat bármely elemének megváltoztatása az érintett szakirányítási folyamatokban változtatási igényt eredményez, vagy igényel, azt a folyamatleírásban rögzíteni kell.

### A Határórség szakirányított tevékenységei

A HOP a Határórség alábbi szolgáltató tevékenységeinek végzi a szakirányítást:  
(A tevékenységek egyben a minőségügyi folyamatok tartalmát is megadják.)

- Vezetés-irányítás
- Határrendészet
- Bűnügy és felderítés
- Idegenrendészet és szabálysértés
- Elemzés-értékelés
- Bevetés-irányítás
- Minősített időszak feladatok
- Humán erőforrás kezelés
- Gazdasági erőforrás kezelés

A fentiek alapján lettek kialakítva a minőségügyi folyamatok, amelyen belül a MF-02 folyamat a MIR létesítését és működtetését tartalmazza.



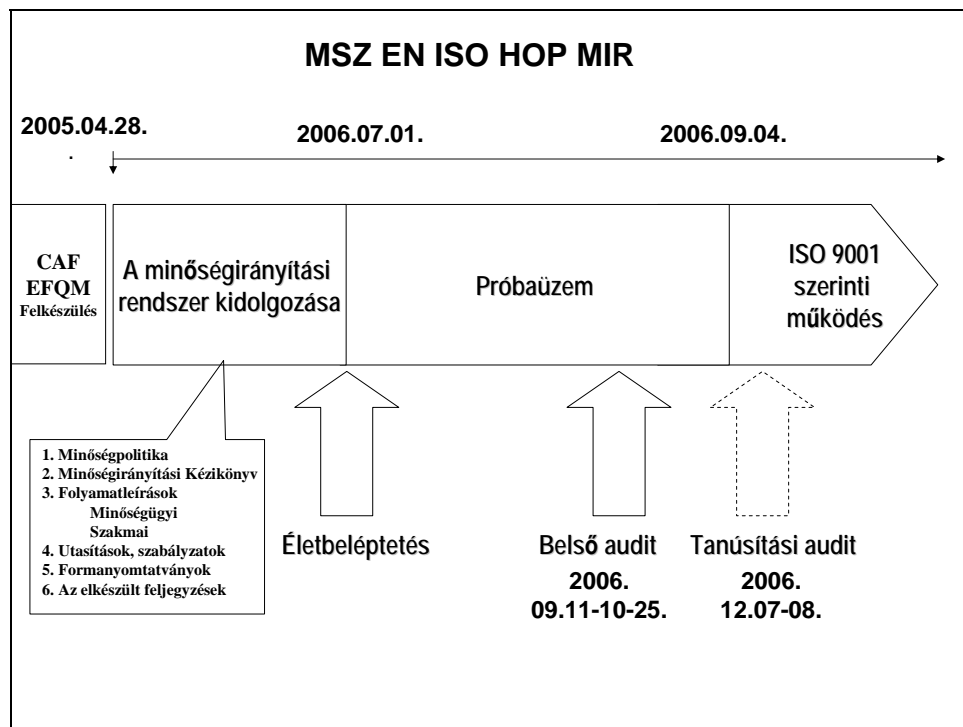
Itt egy új szakasz kezdődött a Határőrség Országos Parancsnoksága életében. Annak ellenére, hogy létezett egy minőségfejlesztési koordinátori szervezet, szinte mindent előlről, az alapokról kellett kezdeni.

Magát a MIR kialakításának folyamatát teljes részletezettséggel nem kívánom bemutatni, inkább a főbb lépéseket.

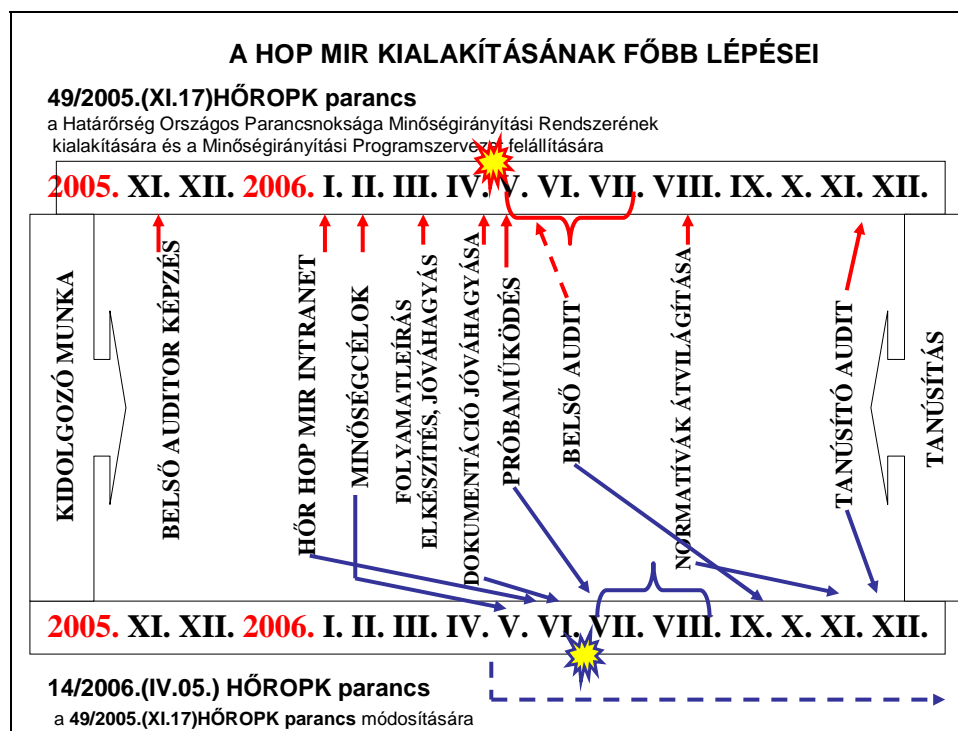
**A minőségfejlesztéssel és irányítással összefüggésben az alábbi szabályzók kerültek kiadásra:**

- A Határőrség Országos Parancsnokának 22/2004.(VI.29.) sz. Intézkedése a Határőrség minőségfejlesztési és irányítási tevékenységére;
- A Határőrség Országos Parancsnokának 3/2005.(I.21.) sz. Intézkedése a Határőrség minőségfejlesztési és irányítási tevékenységére;
- A Határőrség Országos Parancsnokának 49/2005.(XI.17.) sz. Parancsa a Határőrség Országos Parancsnokság Minőségirányítási Rendszerének kialakítására és a Minőségirányítási Programszervezet felállítására;
- A Határőrség Országos Parancsnokának 14/2006.(IV.05.) sz. Parancsa a 49/2005.(XI.17.) sz. Parancssal kiadott, a Határőrség Országos Parancsnokság Minőségirányítási Rendszerének kialakításának és a Minőségirányítási Programszervezet felállításának módosítására;
- A Határőrség Országos Parancsnokának 31/2006. (IX.04.) Parancsa a Határőrség Országos Parancsnokság Minőségirányítási Rendszerének bevezetésére;
- A Határőrség Országos Parancsnokának 32/2006. (IX.08.) Parancsa a 2006. évi rendvédelmi CAF alapú önértékelés Határőrségnél történő végrehajtására.

Látható, hogy egymásra épülő, rendszerszemléletű és komplex tevékenységre törekedett a szervezet.



A tevékenységet a Minőségügyi Vezető irányításával egy (informális) programszervezet végezte, amely 2006. szeptember 01-től átalakult Minőségirányítási Szervezetté.



#### A Minőségirányítási Rendszer (MIR) kialakításának nagybani lépései<sup>∇</sup>:

- 2004. évi rendvédelmi CAF alapú önértékelés tapasztalatainak értékelése;
- a Határőrség Minőségpolitikai Nyilatkozatának kiadása;
- a 2005. október 27-én jóváhagyott a „a Határőrség stratégiája a teljesjogú schengeni csatlakozásig és az azt közvetlenül követő időszakra” című dokumentumban a minőségirányítási rendszer kialakításának stratégiai célként való megjelölése;
- minőségügyi képzések megtartása külső és saját előadóval a vezetői állomány részére;
- 15 fő minőségügyi belső auditor felkészítése és vizsgáztatása akkreditált tanintézetben;
- a Határőrség Országos Parancsnoksága Minőségirányítási Rendszerének (HOP MIR)körülhatárolása;
- a HOP MIR folyamatainak meghatározása;
- a HOP MIR Programszervezet létrehozása;
- a Programszervezet tagjainak felkészítése;
- külső tanúsító szervezetek megkeresése, vezetői értekezleten döntés a tanúsítóról, tanácsadó alkalmazásának biztosítása;
- a HOP MIR kialakításában érintett személyek munkaköri leírásinak kiegészítése;
- a HOP MIR Minőségirányítási Kézikönyv és a szabályzórendszer kidolgozása;
- a HOP MIR folyamatainak kidolgozása;

<sup>∇</sup> az ISO 9000 szabványsorozat a MIR kialakítását részletesen szabályozza

- *a HOP MIR dokumentációs rendszerének (papíralapú és elektronikus) kialakítása;*
- *a HOP teljes állományának rendszer felkészítése, belső tájékoztatók megtartása;*
- *folyamatos tájékoztatás a HOP MIR helyzetéről verbális, sajtó és elektronikus úton;*
- *a HOP dokumentáció jóváhagyása és a próbaműködés megkezdése 2006.07. 01-én;*
- *belső auditorok ismereteinek felfrissítése;*
- *belső audit előkészítése;*
- *belső audit nyitó értekezletének megtartása (2006.09.11.);*
- *belső audit végrehajtása (2006;09.11-10-25.)*
- *belső audit dokumentációjának rendezése, felkészülés a záró értekezletre;*
- *belső audit záróértekezlet, vezetőségi átvizsgálás megtartása (2006.11.09.)*
- *felkészülés a minősítő auditra;*
- *minősítő audit (2006.12.07/08.)*

A minősítő audit sikeresen zárult, szerencsére a túlbürokratizált szervezeti működésben van előny is: a tevékenység szabályozottan folyik, bizonyítható az annak alapján történő tevékenység.

**Mindenesetre a HOP MIR kialakításának és működtetésének is megvannak a maga tanulságai:**

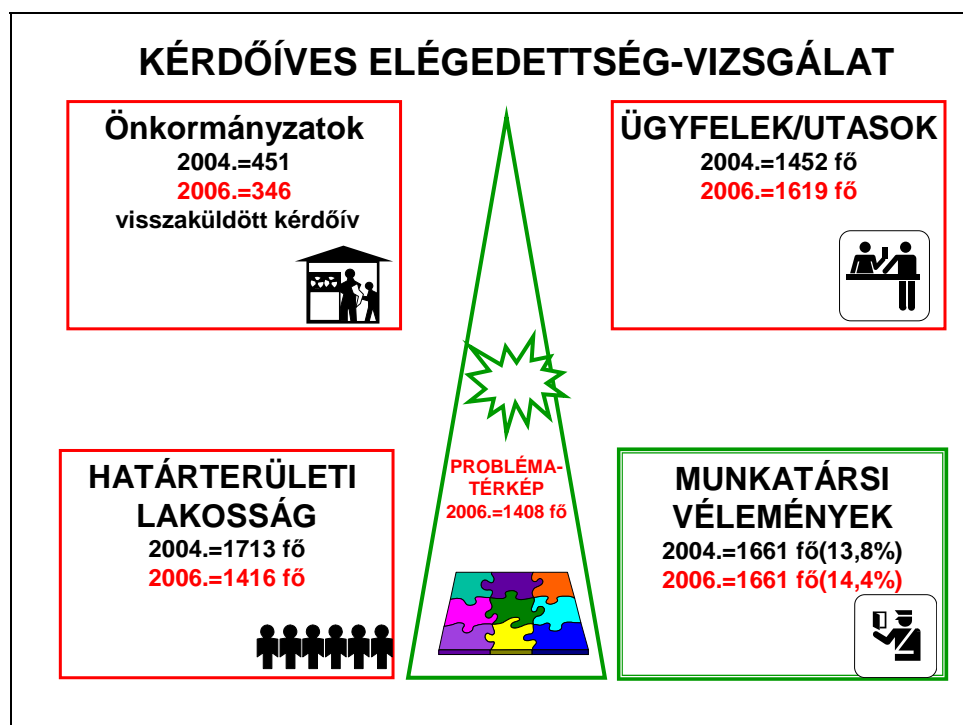
- az újjal való értelmi azonosulás nem elegendő, érzelmileg is meg kell nyerni az érdekelteket;
- indokolt körültekintően megválasztani a MIR kialakításának időpontját, és annak illesztést a szervezeti-működési folyamatokhoz;
- nem elegendő a felső vezetés elkötelezettsége, szükséges a főosztály, önálló osztály és a beosztott vezetők elkötelezettsége is, mert e nélkül a folyamatok torzulnak;
- a HOP MIR programszervezet működése akkor nehézkes, ha sok a helyettesítés, a folyamatosság nem biztosított, ez többletmunkát és párhuzamosságot jelent felelős számára a végrehajtás során;
- az átszervezés és az egyéb szolgálati elfoglaltság miatt a résztvevők köre jelentősen megváltozott, ami a szabályozók módosítását is indokolhatja;
- biztosított költségvetési keret megléte esetén, s ha a tárgyi feltételek is mindenben adottak a minőségirányítási rendszer sikeres megvalósítása érdekében, az informális tevékenység végzésének alacsony hatékonysága a megvalósítás határidőit és minőségét veszélyeztetheti.
- folyamatos koordinációra, számonkérésre, az informális tevékenység figyelemmel kísérésére van szükség;
- minden vezetői fórumon be kell számolni a MIR helyzetéről;
- ki kell használni a MIR-ből adódó PR-lehetőségeket;

- a folyamatosságon legyen a hangsúly;
- „rá kell szoktatni” az állományt arra, hogy saját maga vegye észre a hibákat, azokat jelezze és tegyen lépéseket a megszüntetésre, kijavításra és megelőzésre;
- kiemelten kell kezelni a felkészítéseket, belső tájékoztatókat;
- a tanulságokat azonnal fel kell dolgozni és közkinccsé tenni;
- a vezetői fórumokon jelenjen meg a minőségügyi szemlélet: elvárás - tényállapot - az eltérés megjelenítése- az eltérés okának tisztázása- feladat - felelős - határidő -ellenőrzés;
- az informális tevékenység szervezeti szintű szabályozásának hatékony megoldása;
- a MIR szerinti működés megvalósítása.
- Komolyan kell kezelni az elégedettségi vizsgálatok tapasztalatait és a napi vezető-irányító munka során hasznosítani, az a beosztott vezetési szintektől számon kell kérni.

Az elégedettségi vizsgálatok sok kérdésre irányítják rá a figyelmet, amelyet az alábbiakban szeretnék röviden összegezni:

#### A 2006. évi elégedettségi vizsgálatok tanulságai

A Határország központi, területi és helyi szervezeti egységei és elemei elégedettségi vizsgálat keretében 2006. III. negyedévben „munkatársi elégedettségi vizsgálatot” (1661 fő); „önkormányzati felmérést” (346 db); „ügyféli felmérést” (1619 fő); „határterületi lakossági felmérést” (1416 fő) hajtottak végre a CAF önértékelés és az ISO HOP MIR megalapozása érdekében, illetve 1408 fő részvételével elkészült egy „problématérkép” is. A 2004. évi felmérések adataival az összevetés megtörtént.



A felmérések (vizsgálatok) minimális költséggel, a napi feladatok mellett, saját állománnyal kerültek végrehajtásra. Az adatok, kapott összefüggések mélyebb, speciális szakterületi elemzést igényelnek, azonban az átfogó összegzés alapján meghatározhatók azok a problémacsomópontok (prioritások), amelyek kezelése, megoldása indokolt.

A 2007. évi és a további feladatok tervezése során számolni kell azzal, hogy a feltárt problémák kezelésének elmulasztása, vagy elodázása olyan következményekkel is járhat, amelyek időben beavatkozással megelőzhetők, illetve hatásukat tekintve csökkenthetők lennének. A minőségközpontú tevékenység megköveteli az elégedettségi tapasztalatok dokumentált, követhető és számon kérhető kezelését a napi munka során.

A **munkatársi elégedettség**, hierarchikus viszonyok területén az volt tapasztalható, hogy a felmérés alapján az állomány jelentős része nehezen tudja kezelni a változásokat, értékrend-módosulás következett be, a korábbi állományviszonyok átértékelődése megkezdődött. Mindez kihat a munkavégzésre, a munkahelyi légkörre és a hatékonyságra.

Kiemelt kérdésként jelentkezett a vezető-beosztott viszony, a munkahelyi légkör, a karrier rendszer, a szolgálat és munkavégzés, az egyéni tevékenység értékelése, az elvárások megfogalmazása, az önállóság és felelősség viszonya, a beosztás betöltésének való megfelelés.

A határőrségi munkamódszerek és technológia hatékonyságának javítása terén prioritást kapott az állomány bevonása a döntés-előkészítésbe, az információáramlás biztosítása, a visszacsatolás garantálása, az együttműködés tartalommal való megtöltése.

A határőrségi belső kommunikáció hatékonyságának biztosítása terén lényegi kérdés volt a belső tájékoztatás teljes körűvé tétele, az állományt érintő információk időbeni és torzításmentes áramlása, az információforrások elérhetőségének biztosítása.

Készült egy nem szokványos „Problématérkép” is.

A **problématérképet** megközelítőleg ugyanaz az állomány készítette, aki a belső elégedettségi vizsgálatban is részt vett. A felvetett kérdések mellett a problémák inkább a napi tevékenységhez kötődnek. Meghatározó igényként jelentkezett a **Határőrség jövőképeinek megnyugtató és érthető megfogalmazása, kommunikálása.**

Ezen belül az egyéni és szervezeti sorsok megfogalmazása, a szerzett jogok alakulásának kilátásai, a munkafeltételek várható alakulása, a várható fejlesztések és leépítések.

**Az állományról való gondoskodás erősítése keretében igény merült fel a szervezetből távozóak segítése, a maradók helyzetének koordinálása tárgyában.**

A belső munkatársi elégedettség vizsgálata 2004. évi felmérésnél is megtörtént, azonban az ISO HOP MIR bevezetésével, részben eleget téve az ISO 9004:2000 szabvány elvárásainak, már a teljes körű elégedettségi vizsgálatra helyeztük a hangsúlyt.

Az elégedettségi mutatókat egyértelműen és beazonosítható módon befolyásolta a környezet negatív változása, egy markáns bizonytalansági tényező amely alábbiakból is fakad:

- Átfogó rendvédelmi stratégia és koncepció hiánya
- Látható politikai konszenzus hiánya
- A problémák megoldásának egyoldalú monetáris megközelítése
- A döntések jogszabályi megalapozásának elodázása
- Ellentmondás a Schengeni követelmények és a biztosított feltételrendszer között
- Regionalizáció és integráció viszonyának döntésszintű tisztázatlansága

- Hszt. tervezet módosításából adódó bizonytalanság (nyugdíj, bércsökkenés)
- Az állomány növekvő terhelése, a juttatások csökkenése
- A teljes jogú Schengeni csatlakozással kapcsolatos szakmai elvárások és az alulfinanszírozottság ellentmondásai
- A stratégiai feladatok (teljes jogú Schengeni tagsági, EU bővítési feladatok (Románia), integráció, konvergencia program) mellett egyidejű ésszerűtlen megoldási kényszerek alkalmazása
- Előnytelen kormányzati kommunikáció
- Biztonság krónikus alulfinanszírozottsága
- Tűrészhatáron túli ad hoc megoldás (tervezhetetlenség)

A **határterületi önkormányzatok** megkérdése alapján egyértelmű, hogy az önkormányzatok a formális hozzáállás mellett egyre több konkrét igényt fogalmaznak meg. A bizalom megalapozott, de információ hiányában nem lehet együttműködésre számítani. Ezért fontos feladat az önkormányzatok határőrségi tájékoztatásának rendszeressé tétele illetve új tartalommal való feltöltése. (A jelenlegi szabályzók végrehajtása, illetve hatékonyabbá tétele.)

A **határterületi lakosság** megkérdése alapján megerősítést nyert, hogy a személyes kontaktus és a közösségi beidegződések meghatározóak. A lakosságot is érdeklik a változások és azok következményei, a korábbi határterületi biztonsági emlékek élnek még. Ezért fontos feladat a lakossági tájékoztatás helyi és regionális csatornáinak kihasználása a célzott tájékoztatásra.

Az „**ügyfelek**” megkérdése alapján látható volt, hogy a vélemény érdekmotivált, mert a határátlépés minőségével, gyorsaságával függ össze, és ebből adódóan a várakozás idejével. Kiemelt feladat a határforgalom-ellenőrzés és a határőr-ügyfél kontaktus esetén az elégedettségi mutatók javítása.

**Összegezve: a felmérés sok, azonnal jelentkező problémát vett fel, amelyek már a minőségügyi illesztést is igénylik. Minden felvetésére nem célszerű és nem is lehet reagálni, mert ez az erők és eszközök szétforgácsolását is jelentené. A minőségcélok alátámasztása érdekében PRIORITÁSOK-ra van szükség.**

Mindenek előtt a tevékenységi technológiát kell racionalizálni (elektronikus eszközök maximális kihasználásával), a belső állományviszonyokat kell rendezni, az állományt stabilizálni, motiválni és érdekorientált megoldásokra ösztönözni.

A belső és külső kommunikációt teljesen új alapokra célszerű helyezni, felhasználva az elégedettségi vizsgálatokat, azokat megjelenítve.

A HOP MIR kiépítése és működtetése számos olyan kérdést vet fel a rendvédelmi szerveknél, amelynek megoldása komoly gondolkodás-filozófiai váltást is igényel. (1.sz. melléklet)

A minőségügyi tevékenység, a rendszerek kialakítása a rendvédelmi szerveknél sajátos, megközelítőleg egységes elvek alapján, de eltérő szemlélettel és intenzitással folyik.

A rendvédelmi szervek esetében „az olyan jellegű modellek, amelyek a termék, szolgáltatás és folyamatminőség irányítását segítik, virágozni fognak” (SEGHEZZI,4).

A fokozódó versenyhelyzetben (MIKÓ,10) a minőségnek nincs más alternatívája és a kormányzati tevékenység (FARKAS,29) hatékonysága is az elvárások minőségi teljesítését igényli.

A minőségügyi megközelítéssel lehetőség van arra, hogy a szervezeti és egyéni teljesítmény értékelés (DUDÁS,24; FARKAS,29) összhangja megvalósuljon, és a jövőtervezés, az NFT (PÓNYAI,13) lehetőségeinek kialakítása biztosítható legyen.

Az átalakuló Határőrség a változások alakulását (SEGHEZZI,2) helyesen értelmezve keresi a megoldást, s ezt a minőségügy komplex kezelésében látja. Fontosnak tartja a teljesítmény minőség (VÖRÖS,3) megalapozását, a minőségfejlesztés (CAF) szolgáltatásfejlesztés (FORRÓ,207) összekapcsolódását, olyan minőségirányítási rendszer (SIPOSNÉ,7; SHIPLEY,25) működtetését, amely a szakmai kérdéseket komplex módon kezeli (HORVÁTH-VERESS-UGHY) és az integrált megvalósítást (KÖDMÖN,4) erősíti.

Az lenne az igazi eredmény, ha a minőségirányítási rendszer szervezeti működési elemmé (SIPOSNÉ,7)válna, ezzel is segítve a szervezeti-működési hatékonyságot.

Hangot kell adni azon reménynek, hogy a minőségügyi elkötelezettség alapján minőségi célkitűzéseket maradéktalanul teljesíteni tudja szervezet, ennek során támaszkodhat a környezeti tapasztalatokra, illetve segíthet a minőség útjára lépőknek.

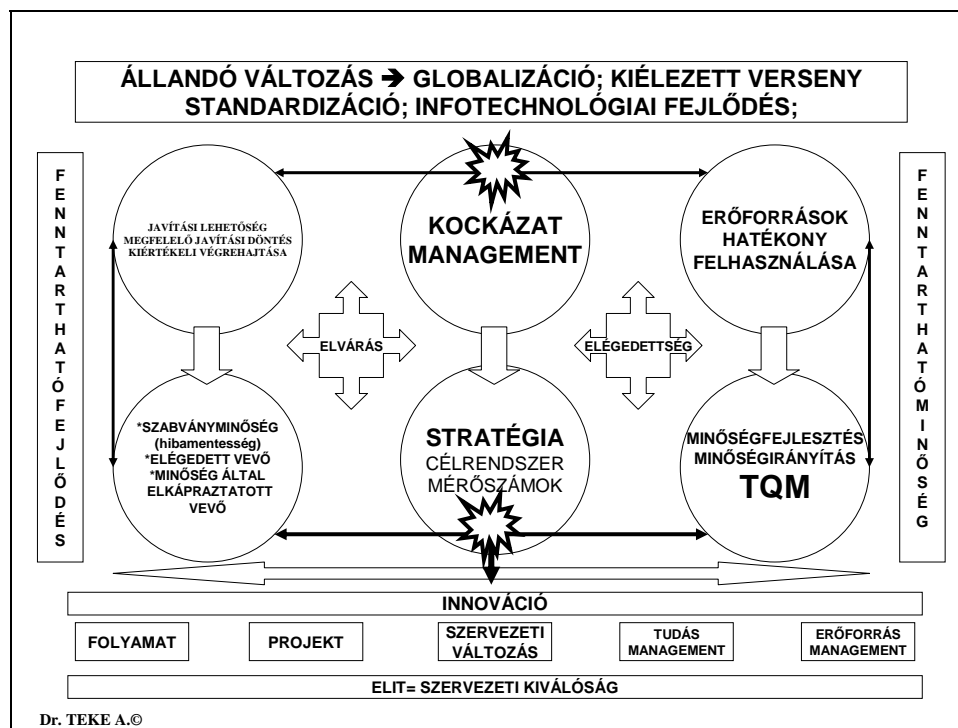
Az érdeklődés a társ rendvédelmi szervek, magánszemélyek részéről érzékelhető. Számos posztgraduális képzésben résztvevő kolléga(nő) választja szakdolgozat, vagy diplomamunka témájaként a minőségügyet, de egyelőre leíró jelleggel, azaz bemutatja, mit tett eddig a szervezet, de kevés az előremutató, rendszerező megfogalmazás. Ha valamiről tudnak, az előbb vagy utóbb, de közismertté válhat.

El kell gondolkodni azon, hogy az átalakulás időszakában milyen lehetőségek vannak a minőségügyben. A szkeptikusok szerint fölösleges volt eddig is bármit tenni, mert a rendőrségi-határőrségi integráció mindent új alapokra helyez. Ez is egy megközelítés. Az integráció előkészítése során kialakult koncepció alapján a határrendészeti szakmai önállóság megtartása megfogalmazódott, ami a szakmai folyamatok minőségügyi támogatását biztosítja. Így megszerzett tanúsítások a szervezeti működés során az adott folyamatra nézve fenntarthatók. Hasonlóan lehet eljárni a területi (regionális) szervek esetében is.

## **A MINŐSÉGÜGY HATÁRRENDÉSZETI TÁVLATAI**

A gondolatmenetet folytatva a gondolkodásmód váltásának ideje valóban elérkezett. „A politikai elvárások, a gazdasági körülmények és a társadalmi igények készítetik a közszolgálati és a rendvédelmi szerveket tevékenységük minőségének fejlesztésére.” (KOPASZ 2)

A Határőrség eddigi tevékenysége a megfelelésről, a megoldáskeresésről szólt. Egy teljesen új rendvédelmi-társadalmi-regionális környezet alakul ki, amelyben a szerepek módosul(hat)nak. Erre tudatosan kell készülni.



A hely és szerep a hazai és a nemzetközi minőségügyi „küzdőtéren” egyaránt érvényesíthető. A minőségügy az európai tevékenységi kultúra része. „A termékek és szolgáltatások állandó minőségszintje elengedhetetlenül szükséges az európai vállalatok világot átfogó üzleti tevékenységében. Ennek a szintnek fenntarthatónak kell lennie, és a felhasználó elvárásaihoz kell illeszkednie.” (SEGHEZZI) Az európai minőség **jövőképének** három fő eleme van:

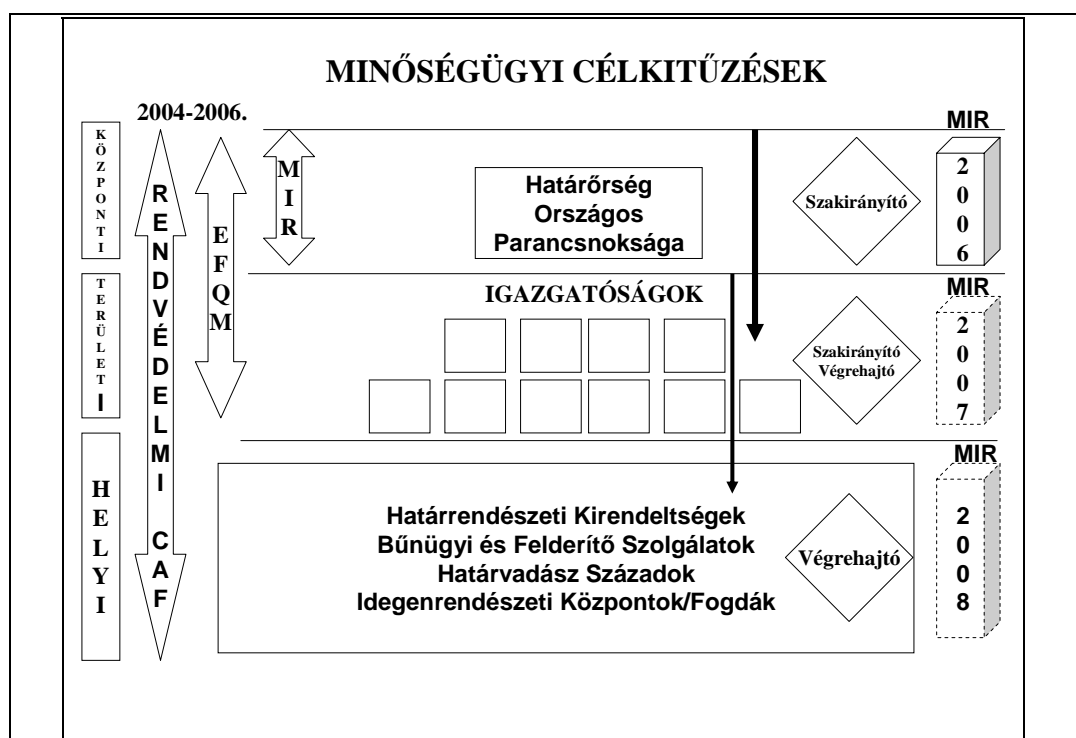
A **sokszínűség**, ami a bővülő Európa egyik erőssége, s egyben az európai versenyképesség fontos tényezője. E téren az innovációról, a kreativitásról, a versenyképességről kell szólni. Ide tartozik még a verseny és az együttműködés egyensúlyának megteremtése is, a kutatás és fejlesztés. Az „**Európai mítosz**” létrehozásával, egy európa-centrikus gondolkodásmódot kell kialakítani. Tudatosan kell új ismereteket megszerezni, meghonosítani és át kell venni a legjobb gyakorlatot. Mindez az „**Európai értékek**” kialakítását célozza meg. A fentiek nem képzelhetők el egy új típusú kultúra kialakítása nélkül, amelynek sikertényezője az új munkamódszerek bevezetése. Ilyenek például a partnerkapcsolatok, a team-építés és az együttműködés új formái jelentkeznek új módszerként.

Az európai térségben ezekre változásokra lehet számítani. Általánosságban elmondható, hogy az együttműködés irányításában egyre nagyobb szerepet kap az a tényező, hogy minden érdekelt fél bevonásra kerüljön a döntési folyamatokba. Az állampolgárok elkötelezettsége erőteljesebbé válik. Dinamikus partnerkapcsolat alakul ki a közszolgálati és a magánszektor között. (MOLNÁR)

A fenti változások eléréséhez szükség van a közszolgálati szektor reformjára, arra, hogy különös figyelmet fordítsunk a polgárok és piac igényeire, valamint a más szektorokból származó legjobb ötletek átvételére. A kormányzat minősége elsősorban a politikailag meghatározott célok teljesítését és az olyan általános társadalmi értékek megvalósítását érinti, mint pl. az élet- és vagyonbiztonság, a törvényi szabályozás, valamint a jogi egyenlőség. „Szükséges a folyamatszemplélet kialakításához a kulcsfolyamatok meghatározása a hozzá tartozó mérési (értékelési) módszerrel és ezek közül a kritikus folyamatok megállapítása” (TIGERNÉ,220) Fontos hangsúlyozni, hogy a minőséggel kapcsolatos értékek, alapelvek és gyakorlatok alkalmazhatók a közszolgálati szektorban

is. Az olyan minőségi értékeket, mint az **állampolgár-központúság**, a **folyamatos továbbfejlesztés**, az **alkalmazottak elkötelezettsége**, az **erőforrások hasznosítása**, valamint a **nyílt információáramlás** kreatív módon kell alkalmazni a kormányzat és a szervezetek minőségének javítására.

A Határőrség számára a megkezdett út folytatása tűnik célszerűnek.



A Nemzetközi Határrendészeti Konferencia lehetőségeinek kihasználása a „minőségcentrum-szerep” érvényesítése is sok lehetőséget rejt.

A FRONTEX-en belül a minőségügyi szerepvállalás például a határforgalom-ellenőrzés minőségfejlesztési koordinációjában is megfogalmazható.

**Alapvetésként** elfogadható, hogy az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK Rendelete (2006.03.15.) a személyek határátlépésére irányuló szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról című dokumentum egy átfogó cél és tevékenységi rendszert fogalmaz meg szabályozás szintjén. Ez fontos előrelépés az egységesség, átláthatóság és ellenőrizhetőség terén.

A határforgalom-ellenőrzés a hatósági jogérvényesítéssel együtt biztonságszolgáltatás is, amely mint szolgáltatás magában hordozza azt az ellentmondást, hogy az igénybevétel előtt a „terméket” nem lehet ellenőrizni, ráadásul tömeges igénybevételnél ez még bonyolultabb. 25 tagország esetében ezt még a geostratégiai helyzet, az infrastrukturális feltételek, nemzeti sajátosságok is nehezítik.

A szabályozott környezet (pl. Kódex, felkészítés) látszólag elégséges a szolgáltatási elvárások szinten tartásához, de a minőség oldaláról nem mindig garantálja a környezeti elégedettséget.

A tevékenység eredményét, az érdekeltek (ügyfél, saját állomány, partnerek) elégedettségét rendszerint csak közvetve lehet mérni, ráadásul utólag, s nehéz kezelni a „selejt” problémáját is. Nincs kialakítva egy „tűréshatár”, egy kritériumrendszer, amely a szolgáltatás minőségét, nemzeti, nemzetközi elégedettségét garantálná, s példa lehetne a harmadik országok számára is.

Lehetőség kínálkozik az EU minőségi jövőképre alapozva a határforgalom-ellenőrzés minőségi fejlesztését elősegíteni.

**Minőségi megközelítés** alapján az EU tagállamaiban a siker tényezője a minőség. A minőségszintnek fenntarthatónak, és az érdekeltek elvárásaihoz mindenkor illeszthetőnek kell lennie. A minőséget, a minőség tudatosságot meg kell alapozni.

Javasolt a fokozatosság, az igény-kielégítés ismeretének biztosítása, modell illetve projektszemlélet érvényesítése.

Az együttműködés fontos eleme, hogy valamennyi érdekelt be legyen vonva a folyamatokba. A minőséggel kapcsolatos értékek, alapelvek és gyakorlatok jól alkalmazhatók az állami és közszolgálati szektorban is.

A határforgalom-ellenőrzés terén javasolt értékek:

- állampolgár – központúság;
- folyamatos továbbfejlesztés;
- a határforgalom-ellenőrzést végzők elkötelezettsége;
- az erőforrások hatékony hasznosítása;
- komplex kommunikáció végzése;

A tagállamok helyzetéből kiindulva célszerű biztosítani, hogy mindenki a saját tempójában, de egyeztetett ütemezés szerint, modul – rendszerben biztosítsa a minőségi hatékonyságot.

Ezért nem szabványokban, standardokban célszerű gondolkodni, hanem keretrendszerben. (Modellként jó kiindulás a CAF\*)

Egy önértékelésről van szó, amelynek célja meghatározott kritériumok (ez legyen egységes!) vizsgálatán keresztül a határforgalom-ellenőrzést végző nemzeti szervezet tevékenységében rejlő, annak eredményességét és hatékonyságát leginkább befolyásoló problémák azonosíthatók és értékelhetők, európai szinten összevethetők legyenek.

Az önvizsgálat és a környezeti elégedettségi mutatók alapján a szervezetnek képesnek kell lennie a saját szervezeti és tevékenységi erősségeinek és gyengeségeinek (azt, amit fejleszteni kell) meghatározására.

A tennivalók behatárolásával s teljesítmény továbbfejlesztése érdekében a fejlesztési feladatok meghatározásra kerülnek.

A szervezeti tapasztalatok összesítésével a szakmai szabályozás kiegészülhet minőségi elemekkel, így az EU külső és ideiglenes külső határain egy idő után azonos minőségi szint, elégedettség érhető el.

Az önértékelésre alapozott minőségfejlesztés mellett szól az:

- Bármely szervezet elvégezheti;
- Teljesítményt és hatékonyságot növel;
- A vezetés, szakmai irányítás számára visszajelzést ad a tevékenységről;
- Intézményi keretek között folyik;
- Minimális költségigénye van;
- Operatív beavatkozással taktikai, sőt stratégiai hatása is lehet.

A minőségfejlesztés meghonosításához szükséges:

- Nemzeti, szervezeti és európai szintű szándék megléte;
- A szervezeti intézkedési tervek alapján egy EU-s „best practice” alapú Európai Minőségfejlesztési Intézkedési Terv kidolgozása és ajánlása;
- Az elégedettségi vizsgálatok (külső = ügyfél, belső = saját állomány) rendszeres végzése;

(Javasolt a CAF rendszerének funkcionális átalakítása.)

A minőségfejlesztéssel elérhető:

- A javuló elégedettség mellett csökken a panaszok száma;
- Kiszámítható szolgáltatás nyújtása;
- A saját állomány elégedettsége, szakmai tapasztalata is javul;
- Hatékonyabb és eredményesebb megoldások várhatók;
- Jobban tervezhetők EU-szinten a fejlesztések;
- Reálisabb összevetés valósítható meg a nemzeti szervezetek és tevékenységek között;
- Bekapcsolható a határforgalom-ellenőrzés és az innovációs és a K+F folyamatba;
- Példa lehet a csatlakozni kívánó országok számára és a harmadik országok analóg szervezeti számára.

A kezdeményezés kivitelezése:

- A fentiek mérlegelésével a FRONTEX vizsgálja meg a minőségfejlesztés bevezetésének lehetőségét, létjogosultságát a határforgalom-ellenőrzés terén;
- Pozitív elbírálás alapján a magyar határőrségi tapasztalatok alapján célszerű egy team felállítása a kritériumok megfogalmazására illetve a határforgalom-ellenőrzés minőség alapú folyamatleírásainak és a szakirányítás behatárolásának érdekében;
- EU-us fórumon célszerű a bevezetés felvetése és indoklása;
- A Hágai Programhoz kapcsolódva a minőség biztonságerősítő hatását célszerű kiemelni.

Ez is egy lehetőség a számos megoldás és útkeresés közül.

A minőségügy területén a Határőrség potenciális lehetőségekkel rendelkezik. A fentiek is érzékeltetik, hogy a gyorsan és folyamatosan változó környezet a szándékon túli megoldásokat követel meg a talpon maradni szándékozóktól. A minőség egy lehetőség a sok közül, de olyan súllyal bír, ami meghatározó lehet a további lehetőségek érvényesítésekor. A minőség kiállta eddig is az idők próbáját és a jövő útja lehet.

*„Mi volt az, ami az emberi kéz oly sok alkotásának segített túlélni a korokat, ellenállást tanúsítani évszázadokkal szemben, mi vette rá az emberiséget a legvadabb napokban is, hogy megóvja őket a pusztulástól? Nos hát: a minőség.” (Thomas Mann)*

#### FELDOLGOZOTT ÉS FELHASZNÁLT IRODALOM:

- BEZEGH: Bezegh András: Vállalati menedzsmentrendszerek integrálása, Minőség és Megbízhatóság 2006/1 (14-19);
- CSIGÁNÉ: Csigáné Brocskó Márta: A CAF-modell sikeres alkalmazása-a közigazgatási minőségdíj elnyerése, Minőség és Megbízhatóság 2005/4 (213-216);
- SHIPLEY: David, Shipley : Az ISO 9000 az integrált rendszereket felhasználóbaráttá teszi, Magyar Minőség 2004/2 (23-26);
- DUDÁS: Dudás Ferenc: A nemzetközi közigazgatás versenyképességének néhány aspektusa a legújabb (európai uniós ) kihívások tükrében, Európai Tükör 2006/3 (10-26);
- DUDÁS2: Dudás Ferenc: A közigazgatási minőségfejlesztés néhány aktuális kérdése a legutóbbi minőségkonferenciák tükrében, Magyar Minőség 2005/1 (23-26);
- FARKAS: Farkas Katalin: A CAF-modell gyakorlati alkalmazásának néhány tapasztalata, Magyar Minőség 2003/8-9 (27-30);
- FORRÓ: Forró János: A minőségirányítás bevezetése a Fejér megyei Rendőr-főkapitányságon, Minőség és Megbízhatóság 2005/4 (206-212);
- FÖLDESI: Földesi Tamás: Hány út vezet a minőséghez? Magyar Minőség 2005/1 (2-7);
- GERDA: Gerda István: Vezetés és minőségirányítás, Magyar Minőség 2004/12 (13-15);
- SEGHEZZI: Hans Dieter, Seghezzi: A minőségmenedzsment szerepe a jövő Európájában, Magyar Minőség 2003/12 (2-5);
- HAVASI: Havasi Zoltán: Három pillérré épülő minőségbiztosítás, Magyar Minőség 2004/7 (38-39);
- HORVÁTH-VERESS-UGHY: Horváth Zsolt- Veress András- Ughy Gábor: Minőségirányítási rendszer vizsgálati módszereinek integrálása, Magyar Minőség 2004/2 (12-14);
- IPACS: Ipacs Miklós: A szolgáltatás minőségirányításra alkalmas stratégiája I. rész, Minőség és Megbízhatóság 2005/4 (192-198);
- KOPASZ: Kopasz Árpád : A minőségirányítás aktuális kérdései és a fejlesztés irányai a rendőrségi szervezeteknél, Magyar Minőség 2003/8-9 (2-8)
- Kovács Ákos: Európai Közigazgatási minőség konferencia, Rotterdam, 2004.09.15-17.  
<http://web:b-m.hu/bkkh/2005.május> 08-i letöltés/
- KÖDMÖN: Ködmön István: Irányítási rendszerek jövője: működés-orientált integrált irányítási rendszerek, Magyar Minőség 2004/2 (2-5);
- MIKÓ: Mikó György: EU-következmények-minőségügy-KKV-k-Vezetők, (Kihívások a KKV-k

vezetői részére) Magyar Minőség 2004/12 (10-13);

MOLNÁR: Molnár Pál: Minőségügyi Világkongresszus Tokióban, Minőség és Megbízhatóság 2006/1 (4-13);

PÓNYAI:Pónyai György: A minőség-és környezetközpontú irányítási rendszerek szerepe a Magyar Nemzeti Fejlesztési Terv megvalósításában, Magyar Minőség 2004/1 (10-13);

SIPOSNÉ: Sipos Gáborné: Minőségirányítás és vezetés, Magyar Minőség 2005/1 (7-9);

TEKE:Teke András: A minőségfejlesztés kezdeti tapasztalati a Határőrségnél, Magyar Minőség 2005/2 (16-20);

TEKE2:Teke András: Stratégia és minőség, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. Pécs, 2005. (85-93);

TIGERNÉ:Tigerné Schuller Piroska: A CAF-modell alkalmazása a Dombóvári Önkormányzati Hivatalban, Minőség és Megbízhatóság 2005/4 (217-221);

TOPÁR: Topár József: Minőségmenedzsment alapjai, MBA 2006-A;  
[http://www.mba.bme.hu/data/jegyzet/topar\\_jozsef/mba062a.pdf](http://www.mba.bme.hu/data/jegyzet/topar_jozsef/mba062a.pdf) (2006.10.22-i letöltés)

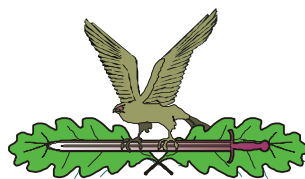
VERESS-BIRHER-NYILAS:Veress Gábor- Birher Nándor- Nyilas Mihály : A minőségbiztosítás filozófiája Jel Könyvkiadó,Budapest 2005.;

VERESS-VERESSNÉ-TEKE: Veress Gáborné- Veress Gábor - Teke András: A határőrségi tevékenység minőségmenedzsmentjének alapjai Határrendészeti Tanulmányok 2005/1. szám (32-47.old.)

VÖRÖS:Vörös József : minőség és a termelési képesség stratégiai szerepéről, Magyar Minőség 2003/10 (2-8)

Belső szabályzók:

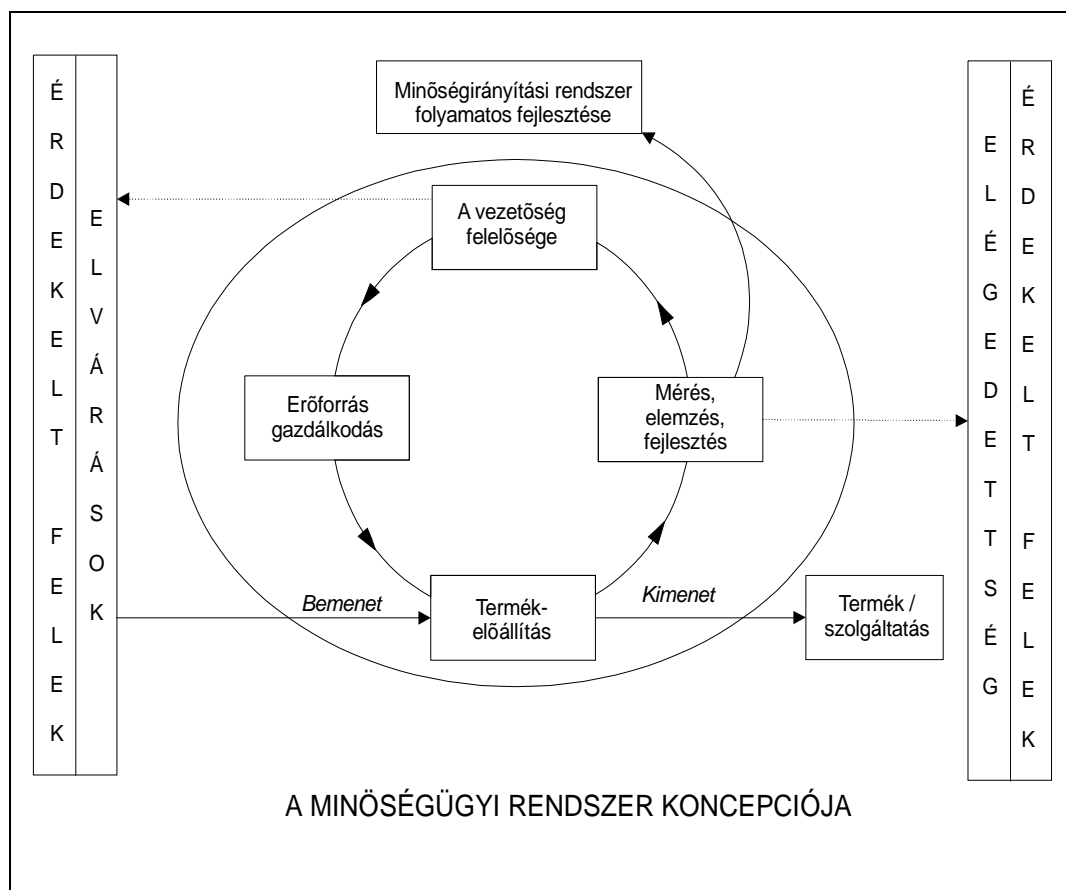
- A Határőrség Országos Parancsnokának 22/2004.(VI.29.) sz. Intézkedése a Határőrség minőségfejlesztési és irányítási tevékenységére;
- A Határőrség Országos Parancsnokának 3/2005.(I.21.) sz. Intézkedése a Határőrség minőségfejlesztési és irányítási tevékenységére;
- A Határőrség Országos Parancsnokának 49/2005.(XI.17.) sz. Parancsa a Határőrség Országos Parancsnokság Minőségirányítási Rendszerének kialakítására és a Minőségirányítási Programszervezet felállítására;
- A Határőrség Országos Parancsnokának 14/2006.(IV.05.) sz. Parancsa a 49/2005.(XI.17.) sz. Parancsa kiadott, a Határőrség Országos Parancsnokság Minőségirányítási Rendszerének kialakításának és a Minőségirányítási Programszervezet felállításának módosítására;
- A Határőrség Országos Parancsnokának 31/2006. (IX.04.) Parancsa a Határőrség Országos Parancsnokság Minőségirányítási Rendszerének bevezetésére;
- A Határőrség Országos Parancsnokának 32/2006. (IX.08.) Parancsa a 2006. évi rendvédelmi CAF alapú önértékelés Határőrségnél történő végrehajtására.



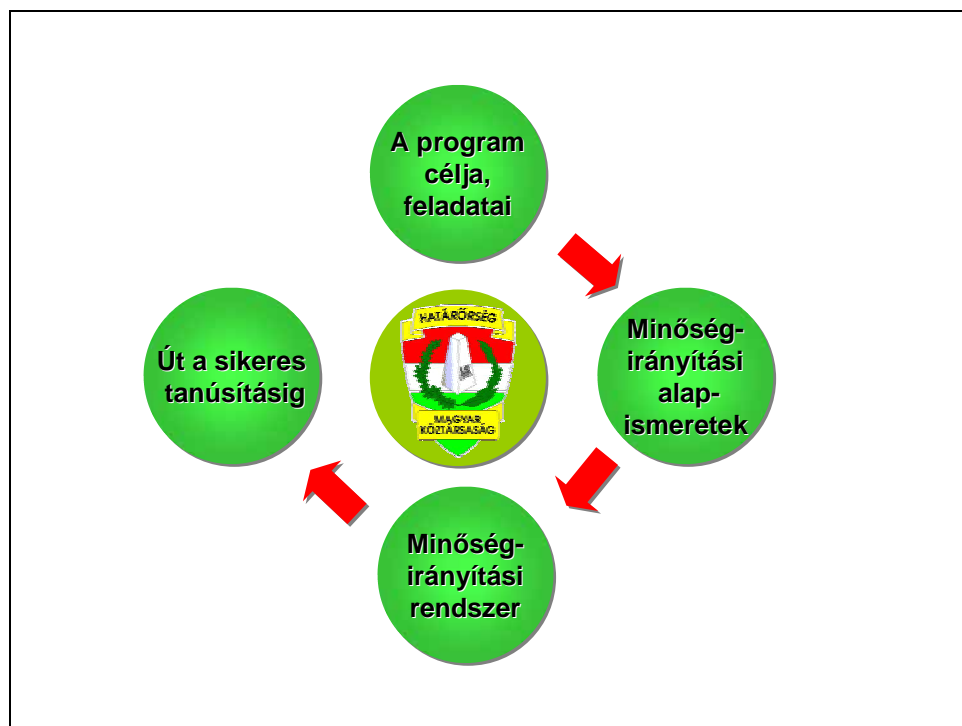
## VEZETŐI GONDOLKODÁS

### MINŐSÉGIRÁNYÍTÁSI RENDSZER MŰKÖDTETÉSÉHEZ

1. A MINŐSÉGIRÁNYÍTÁSI RENDSZER NEM HELYETTESÍTI A VEZETŐ-IRÁNYÍTÓ MUNKÁT, DE BIZTOSÍTJA ANNAK HATÉKONYSÁGÁT, FOLYAMATOS JAVÍTÁSSAL ALAPOZZA MEG A SZERVEZETI MEGFELELŐSÉGET.
2. MINDEN DÖNTÉS ESETÉBEN A TESTÜLETI STRATÉGIA, A MINŐSÉGPOLITIKAI NYILATKOZAT, A SZERVEZETI MINŐSÉGCÉLOK, A (TÁRGYÉVRE) VONATKOZÓ PRIORITÁSOK KOHERENCIÁJÁT KELL ALAPUL VENNİ.
3. FOLYAMATOKBAN KELL GONDOLKOZNI (ELEJE-KÖZEPE-VÉGE)
4. A MINŐSÉGALAPÚ GONDOLKODÁS MINDEN VEZETŐI FOLYAMATBAN LEGYEN JELEN. (VEZETÉSI FUNKCIÓK KOMPLEX GYAKORLÁSA)
5. A DÖNTÉSELŐKÉSZÍTÉSNEK, DÖNTÉSNEK, FELADAT-MEGHATÁROZÁSNAK, A MEGVALÓSÍTÁSNAK MÉRHEŐNEK, SZÁMONKÉRHEŐNEK, ÖSSZEHASONLÍTHATÓNAK KELL LENNIE.
6. A JOBBÍTÁS, JAVÍTÁS SZÁNDÉKÁT KELL KÉPVISELNI.
7. MINDIG A MEGFELELŐSÉGET KELL VIZSGÁLNI.
8. HIBA FELTÁRÁSA ESETÉN INTÉZKEDNI/JAVASLATOT TENNI/ KELL:
  - a) A MEGSZÜNTETÉSRE, vagy
  - b) A KIJAVÍTÁSRA és/vagy
  - c) A MEGELŐZÉSRE.
9. A MINŐSÉG GARANTÁLÁSÁNAK EGYIK SAROKKÖVE A BEAVATKOZÁS.
10. MINDEN ESETBEN VIZSGÁLNI KELL A DÖNTÉS, A FOLYAMAT, A TERMÉK/SZOLGÁLTATÁS ÁLTAL KIVÁLTOTT HATÁST.
11. AZ ELÉGEDETTSEGI VIZSGÁLATOT A „FOGYASZTÓRA” ÉS A „SZOLGÁLTATÓRA” (MUNKATÁRS) IS KI KELL TERJESZTENI.
12. AZ OKOZATBÓL KIINDULVA AZ OKOT KELL KERESNI, AZT KEZELNI, NEM PEDIG AZ OKOZÓKBÓL FELTÉTLENŰL BŰNBAKOT CSINÁLNI!
13. A TAPASZTALATOKAT ÉRTÉKELNI KELL, INTÉZKEDNI A TOVÁBBI TEVÉKENYSÉG VÉGZÉSÉRE.
14. A VEZETŐ MINŐSÉG IRÁNTI ELKÖTELEZETTSÉGE NÉLKŰL A MIR NEM MŰKÖDIK, AZ ELKÖTELEZETTSÉGET KI KELL NYILVÁNÍTANI ÉS PÉLDÁT KELL MUTATNI.
15. A MINŐSÉGIRÁNYÍTÁSI RENDSZER AKKOR MŰKÖDIK, HA MINDENKI ÉRTI ANNAK LÉNYEGÉT, AZONOSUL VELE, PONTOSAN ISMERI SAJÁT HELYÉT ÉS SZEREPÉT A RENDSZERBEN, A VELE SZEMBEN TÁMASZTOTT KÖVETELMÉNYEKNEK A VEZETŐ ÁLTAL KONNTROLÁLT ÉS ÉRTÉKELT MÓDON TESZ ELEGET.



# Az ISO 9001:2000 Minőségirányítási Rendszer kialakítása „Program”



## **A PROGRAM CÉLJA**

- **Kialakítsuk a szervezet minőségirányítási rendszerét**
- **Megszerezzük a nemzetközi ISO 9001:2000 tanúsítványt**
- **Megismerjük a szakmai folyamatok rendszerét**
- **Begyakoroljuk az önfejlesztő, önjavító mechanizmusokat a működésben**

## **Milyen előnyökkel jár a program?**

- **Piaci versenyelőnnyel,**
- **A vezetői irányítás új eleme lehet,**
- **A dolgozói vélemények, javaslatok kezelésével,**
- **Hibajavító és megelőző fejlesztések indukálásával,**
- **A működési hibák jobb dokumentálásával, nyomon követhetőségével,**
- **Új munkatárs könnyebb, gyorsabb beilleszkedésével.**

## Előnyök 1/2

---

- Elsősorban **rendszerettebb lesz a dolgozói véleményfelmérések készítése**, elvégzése, ami fokozza a munkatársak lelkesedését. Minden munkatártnak joga és kötelessége, hogy konstruktív ötleteit ne tartsa magában. Ezeknek az építő ötleteknek elemzése és a megvalósítható ötletek kigyűjtése szabályozott lesz, aminek eredménye a **testületi-szervezeti folyamatok javítása**.
  - A rendszer, működése során elvárja a **pontos dokumentációt** a kritikus pontokon. Ilyen kritikus pontok a működés során jelentkező hiányosságok, eltérések, vagyis, amikor valami nem úgy megy, ahogyan hatékony lenne. Ilyenkor valamilyen feljegyzés készítése a megoldás, mert egy **dokumentált hibát nem „söprünk a szőnyeg alá”**, hanem megoldási projektet indítunk, hogy elkerüljük az ismételt előfordulást.
  - Fontos szempont, hogy a rendszer tanúsíttatásával a **„piac” számára igazolást adunk a munkánkról**. Ma már a piac egyre több szereplője rendelkezik tanúsítvánnyal, így **követelménnyé vált a tanúsítás megléte**, azonban a rendszerre építhető egyéb modellekkel ismét vezető szerephez juthatunk.
- 

## Előnyök 2/2

---

- Minden kezdő lépés megtétele nehéz. Így van ez akkor is, ha **új munkatárs** érkezik, akinek a sok új ember mellett a céget és annak folyamatait is alaposan meg ismernie. A rendszer szabályozottsága és dokumentáltsága **segíti a beilleszkedést**.
  - Fontos, hogy **képet kapunk az ügyfelek panaszainak jellegéről** és gyakoriságáról, amellyel felmérhetjük, hogy milyen módon kell kezelni az adott problémát. Egyedileg vagy globálisan...
  - Szabvány szerint **megelőző tevékenységet** is végeznünk kell, amely végrehajtása kevesebb költséget (bevétel, presztízs, ügyfélevándorlás...) jelent, mint az esetlegesen fellépő problémák utólagos javítása.
-

## *A program célja, feladatai*

---

### **Milyen új kötelezettségeket hoz az átállás?**

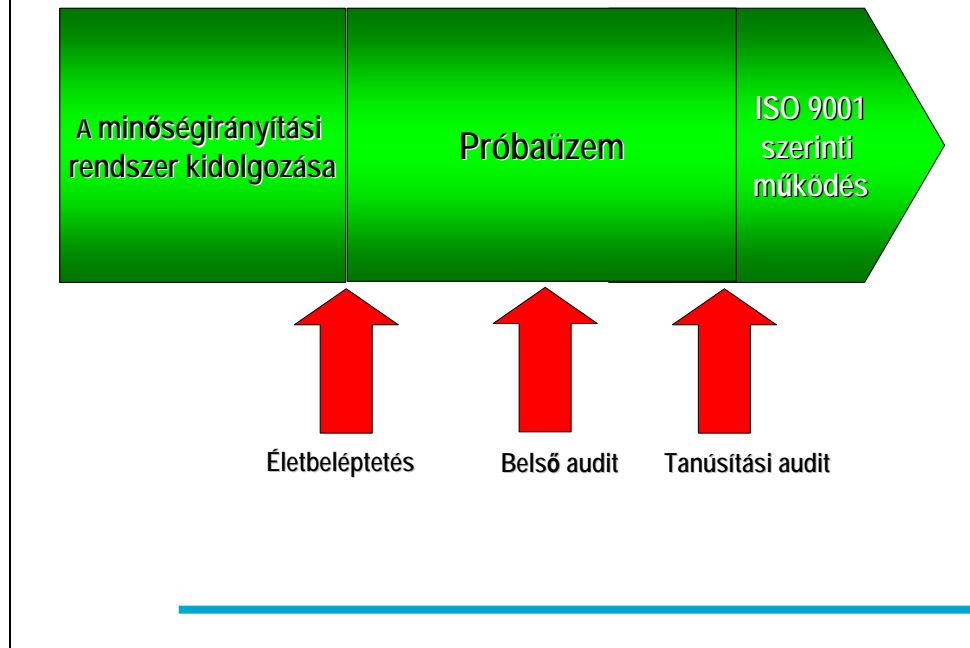
- **Létre kell hozni, fejleszteni kell a dokumentációs rendszert, valamint be kell tartani,**
  - **A „szokásjogot” felváltja a szabályozottság,**
  - **A tapasztalt eltérések, javaslatok rögzítési kötelezettségével jár,**
  - **Az évenkénti felügyeleti auditon is meg kell felelni.**
- 

## *Előnyök mellett új kötelezettségek*

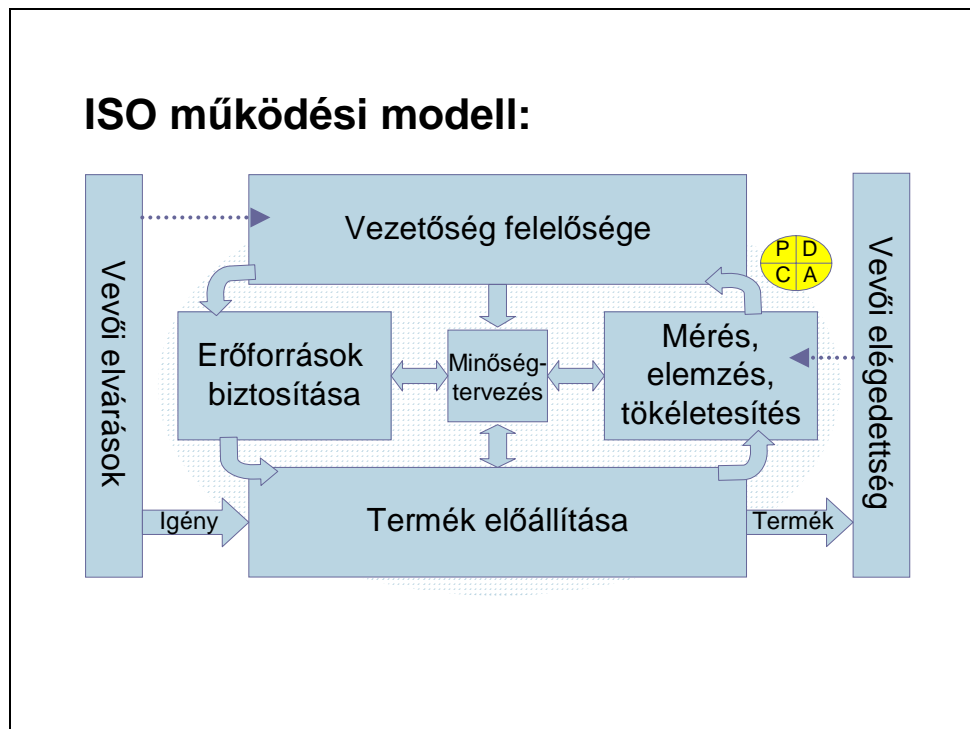
---

- **Először is olyan szabályozásokat hozunk létre, amelyek szerint képesek vagyunk működni.** Azaz rögzítsük a napi gyakorlatot, írjuk le, hogy ki, mit, mikor és hogyan csinál?! Célszerű olyan szabályozást készíteni, ami folyamatosan fejleszthető, amiben nem jelent problémát egy új lépés, egy új ember beiktatása a folyamatba.
  - **Az egyik legnehezebb feladat az írott szabályozások betartatása, betartása.** A tanúsító audit érvényessége 3 év, amit minden évben egy felügyeleti audittal kell érvényben tartani.
  - **Fontos, hogy a tapasztalt hiányosságokat, eltéréseket jelezzük, javításukra adjunk lehetőséget, így csökkentve az ezzel járó közvetlen költségeket.** A minőségirányítási rendszer megköveteli, hogy tevékenységeink során legyünk tisztában a hibáinkkal, **rögzítsünk minden eltérést és észrevételt.**
-

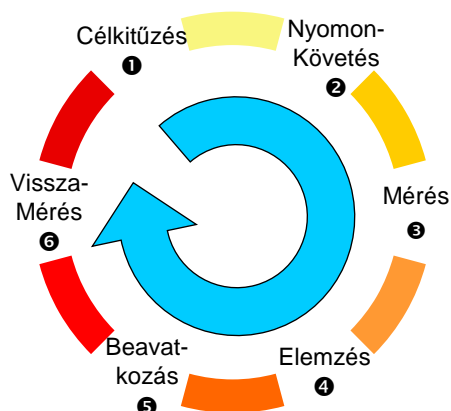
## A program ütemezése



## ISO működési modell:



## A keretrendszer:

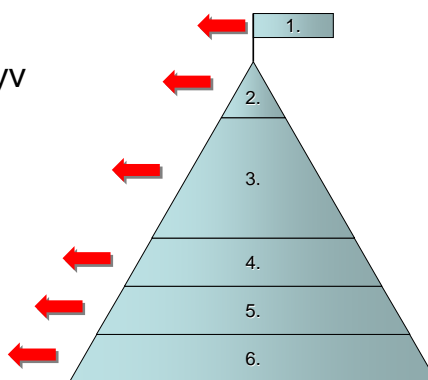


- 1. Célkitűzés:** „Tudjuk-e hogy hova szeretnénk eljutni?”
- 2. Nyomonkövetés:** „Tudjuk-e hogy mikor és mi történik?”
- 3. Mérés:** „Tudjuk-e hogy mi működik jól és rosszul?”
- 4. Elemzés:** „Tudjuk-e hogy mi a tünet oka?”
- 5. Beavatkozás:** „Tudjuk-e hogy mi a javítás módja és hogy kinek mit kell tennie?”
- 6. Visszamérés:** „Tudjuk-e hogy mit értünk el?”

## A „dokumentációs piramis”:

Az alábbi szintekből áll:

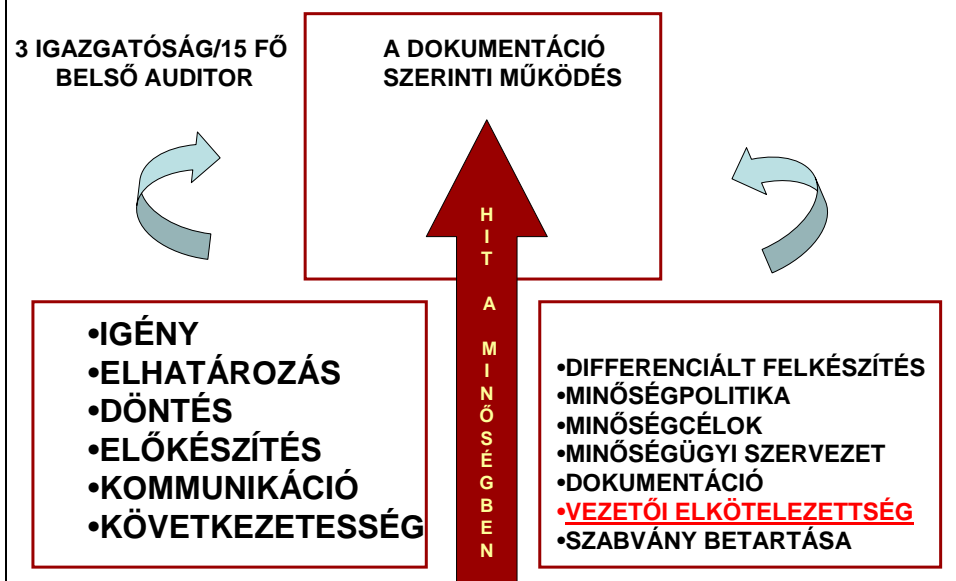
1. Minőségpolitika
2. Minőségirányítási Kézikönyv
3. Folyamatleírások
  - Minőségügyi
  - Szakmai
4. Utasítások, szabályzatok
5. Formanyomtatványok
6. Az elkészült feljegyzések



## MI A LÉNYEG?

**ANNAK A BIZONYÍTÁSA,  
HOGY TÉNYLEG  
AZ ISO HOP MIR  
SZERINT MŰKÖDÜNK!**

### MI SZÜKSÉGES A MIR KIÉPÍTÉSÉHEZ?



Forrás: ZMNE 2005. évi belső auditori tanfolyam tananyagából  
kivonat

Előadó: Kasziba Zsuzsanna

## Tájok Péter

### A Magyar Köztársaság államhatárához kapcsolódó szabálysértések átértékelődése Magyarország Schengeni Végrahjtási Egyezményhez történő csatlakozásával összefüggésben

„*Deliberando saepe perit occasio.*”  
„A fontolgatással gyakran elmúlik az alkalom.”

(Pubilius Syrus)

#### MI IS AZ A SCHENGEN?

Ki gondolta volna 1985-ben, az első Schengeni Megállapodás aláírásakor, hogy a részletes Európa térképeken fel sem tüntetett luxemburgi település neve két évtized múltán fogalom lesz, amely idővel meghatározó jogi-politikai kategóriává válik?

Az Európai Közösség alapeszméi<sup>7</sup> között kiemelt fontosságú a mozgás szabadsága, ugyanakkor a tagállamok képviselői éveken át csak keveset tettek azért, hogy a jogi szabadság a gyakorlatban is megvalósulhasson.

A schengeni úthoz vezető és a schengeni jövőképhez kapcsolódó kényes dilemma a következő:

- egyfelől kívánatos, hogy a közösség polgárai, valamint a közösségi jog szerint erre felhatalmazott külföldiek<sup>8</sup>, valamint az áruk és a szolgáltatások a tagállamok között, lehetőleg minden ellenőrzés kiiktatásával, szabadon mozoghassanak,
- másfelől viszont kívánatos az is, hogy a közrendért felelős államok ellenőrizhessék a határaikon átlépésre jelentkező személyeket, megakadályozva a bűnözők ki- vagy beszkökését, a körözött tárgyak (pl. gépjárművek, műkincsek) átvitelét az országhatáron.

A dilemma létjogosultságát igazolja az a körülmény is, hogy a határok ellenőrzésének szükségességét alátámasztja az Európai Közösség államaira nehezedő migrációs nyomás is. Az államhatáron megvalósuló kontroll megtartása mellett érvel az az igény is, hogy a nemkívánatos érkezőket már a határokon feltartóztassák.

Figyelembe kell venni azt is, hogy a bűnözés ebben az időben átstrukturálódott, kialakultak a határokon átnyúló, nemzetközi bűnözés mind változatosabb, szervezettebb formái, még inkább érezhetővé vált ennek a problémának a súlya. Fentiek alapján talán érthető, hogy első lépésben miért csak öt tagállam írta alá a schengeni megállapodást...<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Az Európai Közösség szerződésének 3c. cikkében négy alapszabadság megvalósítását tűzte ki célul, melyek alapvető fontosságúak a közös piac szempontjából. Nélkülük nem valósítható meg a nemzeti határok nélkül működő európai piac. A négy alapszabadságnak (árúk, személyek, szolgáltatások és a tőke szabad mozgása) alapjog jellege van.

<sup>8</sup> Például a közösségi állampolgárok házastársai vagy az Európai Gazdasági Térség polgárai

<sup>9</sup> A "Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió, a Német Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság között a közös határokon gyakorolt ellenőrzés fokozatos megszüntetéséről" megnevezésű, mindössze 33 cikkből álló első szerződést 1985. június 14-én írta alá a címében szereplő öt állam.

A Schengeni Egyezmény (továbbiakban Egyezmény), mint államok közti nemzetközi szerződés lépett hatályba, majd fokozatosan bővült a végrehajtásához szükséges joganyaggal, amelyet ma gyűjtőnéven „schengeni acquis”-nek nevezünk. A „schengeni acquis” magába foglalja magát az Egyezményt, a Schengeni megállapodás Végrehajtásáról szóló Egyezményt (továbbiakban SVE), az Egyezményhez csatlakozó országok csatlakozó szerződéseit, és a Schengeni Végrehajtó Bizottság határozatait, nyilatkozatait. Ma már ide sorolható az az uniós másodlagos joganyag is, amely a schengeni rendszert bővíti, tovább- fejleszti. Az Egyezményhez a többi tagállam is csatlakozott, majd az Amszterdami Szerződés révén -a Megállapodás jegyzőkönyv formájában- az Európai Unióról szóló Szerződés részévé vált<sup>10</sup>, így az újonnan csatlakozó országokra nézve a schengeni rendszer átvétele és alkalmazása kötelező.

A magyar Határőrség geostratégiai helyzetéből adódóan, de tradicionálisan is, meghatározó hatóságként lépett és lép fel az illegális migráció és a hozzá kapcsolódó más jogsértő cselekmények elleni küzdelemben, azok felfedésében, és nem utolsósorban a nemzetközi szervezett bűnözés, valamint a terrorizmus elleni harcban. A Magyar Köztársaság a schengeni acquis derogáció nélküli átvételével, egy olyan „védőbástya” szerepét tölti be -a történelem során nem először-, amely a közösségi és geopolitikai helyzetéből adódóan köteles megfelelni a megfogalmazott elvárásoknak.

Kétségtelen, hogy a schengeni joganyag maradéktalan átvétele, megfelelő alkalmazása óriási kihívást jelent a Magyar Köztársaság számára, mert schengen nem pusztán a belső határok eltörléséről szól -hiszen azok a szó szoros értelmében továbbra is maradnak államhatárok- sokkal inkább a külső határok tervszerű, logikus megerősítésére, a jogharmonizációs intézkedésekre, részletszabályozók kidolgozására, valamint anyagi és technikai feltételek megteremtésére kell törekedni. Egységes és egyértelmű jogi szabályozókra, vízum- és menekültügyi politikára van szükség. A jogszabálymódosítások hatalmas mennyisége azonban önmagában még nem mond semmit: a gyakorlatban is meg kell felelni az uniós követelményeknek. A jogharmonizáció ugyanis nem merülhet ki abban, hogy a joganyag közvetlenül nem érvényre jutó szabályait lefordítjuk és kihirdetjük. A rendelkezéseket adaptálni kell a hazai viszonyokhoz, valamint a jogalkalmazó szervezet fel kell készíteni az új jogi normák tényleges alkalmazására. Ez jelenti a XXI. század elejének legnagyobb kihívását a Határőrségnek is, hiszen egy olyan új feladat és szervezeti rendszert kell felépíteni, olyan új követelményeknek kell megfelelni, ahol a határőrök gondolkozásmódja az eddigi „berögződésektől” mentes.

Publikációm célja az, hogy röviden bemutassam a Magyar Köztársaság schengeni csatlakozásával kapcsolatos helyzetét, az államhatárral és annak rendjével kapcsolatos jogszabályi változások alakulását, rávilágítsak az ellentmondásokra, és hiányosságokra. Célkitűzésem az is, hogy a schengeni csatlakozást követő időszakra alternatív javaslatokat fogalmazzak meg az államhatárral kapcsolatos jogsértések újbóli definiálására és a jogsértőkkel szembeni határőrségi fellépések különböző módozataira.

---

<sup>10</sup> Ez nem csak szimbolikus lépés volt. A Maastrichti Szerződés révén létrejött sajátos, három-pilléres szerkezet ún. harmadik pillérének (bel- és igazságügyi együttműködés) kettéválasztásával a személyforgalommal kapcsolatos kérdések egy ötéves átmeneti időszak után a kormányközi együttműködésből átkerültek a közösségi, azaz az első pilléres együttműködés területére és lényegében csak a nemzetközi bűnüldözés, a vámügy és a bíróságok kapcsolatrendszere maradt a harmadik, kormányközi irányítás alatt álló pillérben. A bevándorlás, menekültügy, külső és belső határokon történő személyellenőrzés, a vízumpolitika az elsődleges joganyag, a közösségi vívmányok (acquis communautaire) részévé vált. Ezzel a tagállamok megnyitották az utat ezen a területen is az integráció elmélyítésének irányába, mivel most már nem volt szükség egyhangú, kormányközi döntésre, hanem lehetővé vált a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozása az Európai Unió döntéshozatali eljárásainak keretében. Végül meg kell jegyezni, hogy mindezt szervesen egészíti ki az Európai Igazságügyi Hálózat, az EUROJUST és az EUROPOL működése.

## SCHENGENI ALAPFOGALMAK, AZ EGYEZMÉNY ÉS A SVE FELEPÍTÉSE

Az Egyezmény személyi és területi hatálya: a kedvezményezett személyek köre nem csupán a részes államok állampolgárait öleli fel, hanem az Európai Közösség valamennyi tagjának polgárait. Az Egyezmény meghatározása szerint külföldi:

„...olyan személy, aki az Európai Közösségek egyik tagállamának sem állampolgára.”

A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény 2. § (1.) bekezdésének a) pontja értelmében viszont:

„...külföldi a nem magyar állampolgár és a hontalan.”<sup>11</sup>,

ezért a jogharmonizáció érdekében ez a meghatározás mindenképp módosításra szorul.

Az Egyezmény csak Európában alkalmazható, tehát pl. Dánia, Franciaország, Hollandia Európán kívüli birtokain nem.

Az Egyezmény fontosabb fogalmi meghatározásai:

- a.) **Belső határok:** A Szerződő Felek közös szárazföldi határai, a belföldi járatokat szolgáló repülőterei és azon kikötői, amelyek a kizárólag a Szerződő Felek területén levő más kikötőkbe tartó vagy onnan érkező rendszeres, az ezeken a területeken kívüli kikötőt nem érintő hajójáratok céljait szolgálják.
- b.) **Harmadik állam:** a Szerződő Feleken kívüli, bármely más állam.
- c.) **Külső határok:** a Szerződő Államok azon szárazföldi és tengeri határai, repülőterei és kikötői, amelyek nem belső határok.
- d.) **Határátkelőhely:** minden olyan átkelőhely, amelyet az illetékes szervek a külső határok átlépése céljából jelöltek ki.
- e.) **Határellenőrzés:** a határokon zajló olyan ellenőrzés, amely minden más októl függetlenül, egyedül a határátlépési szándékon alapul.
- f.) **Tartózkodási Engedély:** jellegétől függetlenül minden olyan engedély, amelyet valamely Szerződő Fél állít ki, és amely a területén való tartózkodásra jogosít. Ez a meghatározás nem foglalja magában a valamely Szerződő Fél területén ideiglenes tartózkodásra való befogadást, amelynek célja menedékjog vagy tartózkodási engedély iránti kérelem elbírálása.

A Schengeni Egyezmény mindössze két címből és 33 cikkelyből áll. A Címek közötti alapvető különbség az, hogy míg az első úgynevezett rövidtávon alkalmazandó intézkedéseket (ellenőrzési könnyítések) sorol fel, addig a második cím hosszabb távon bevezetendő, úgynevezett kiegyenlítő intézkedéseket tartalmaz. E kompenzációs intézkedések biztosítják, hogy a belső határokon az ellenőrzést meg lehessen szüntetni.

### A kiegyenlítő intézkedések a következők lehetnek:

- A határellenőrzés külső határookra történő telepítése mellett összehangolják a tilalmakra és szigorításokra vonatkozó szabályzókat,
- Rendőrségi együttműködés,

---

<sup>11</sup> Az ellentmondás miatt feltétlenül szükséges a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény 2. § (1.) bekezdésének a) pontjának a jogharmonizáció érdekében történő módosítása

- Nemzetközi jogsegély- és kiadatási szerződések alkalmazása,
- Bűnözés elleni közös fellépés, határon túli bűnüldözői jogkör megadása,
- Összehangolt vízumpolitika és idegenjog a külföldiekkel szemben,
- Közös kezdeményezések felterjesztése (pl. vámentesség)

Az öt szerződő állam az Egyezmény megkötésekor megállapodott a felsorolt intézkedések bevezetését tartalmazó programban, amely alapjául szolgált az SVE megkötéséhez<sup>12</sup>.

A SVE II. Cím I-II. fejezete egyértelműen meghatározza a belső és a külső határok átlépését, amelynek az általam vizsgált témával összefüggésbe hozható legfontosabb rendelkezései a következők:

- a belső határok bárhol átléphetők, különösebb személyi ellenőrzés nélkül. Szükséges azonban megemlíteni, hogy az ellenőrzés alóli mentesülés természetesen nem jelent feltétlen beutazási jogosultságot, a határt átlépő utasnak –különösen az Egyezmény szerint külföldinek minősülő személyeknek- rendelkeznie kell a beutazáshoz és tartózkodáshoz szükséges feltételekkel.
- a közrend vagy nemzetbiztonság kívánhatja úgy, hogy bármelyik Szerződő fél – a többi Féllel történt egyeztetést követően– belső határain, meghatározott időtartamra, a helyzetnek megfelelő és az adott ország határőrizeti szervei által végzett ellenőrzést állítson vissza<sup>13</sup>.
- a külső határok elvben csak a kijelölt határátkelőhelyeken és csak azok nyitvatartási ideje alatt léphetők át. Az Egyezményt aláíró Szerződő Felek egyúttal kötelezettséget vállalnak a kijelölt határátkelőhelyeken, illetve a nyitvatartási időn kívüli, engedély nélküli határátlépés szankcionálására is.
- A külső határforgalmat az illetékes hatóságok a belső jogszabályok alapján végzik, minden tagállam érdekeinek maximális figyelembevételével. Ezen érdekek lehetnek többek között gazdasági, kulturális vagy nemzetbiztonsági jellegűek. (Például: ha egy olyan személy kívánja átlépni a Magyar Köztársaság államhatárát, aki a Német Szövetségi Köztársaságban nem kívánatos személy /pl.: kiutasított/ annak határátlépését a magyar Határőrségnek kötelessége megakadályoznia).

Le kell szögezni, hogy a külső határok ellenőrzése a csatlakozástól kezdve jóval többet foglal magában, mint a Magyar Köztársaság védelme, a feladat ugyanis az Európai Unió védelme lesz, beleértve ebbe minden tagállamot, így hazánkat is.

#### **AZ EGYEZMÉNYBŐL FAKADÓ, A HATÁRELLENŐRZÉSRE VONATKOZÓ EGYÉB ELVÁRÁSOK**

Magyarország a Schengeni Akcióterv<sup>14</sup> keretében kidolgozta a csatlakozáshoz szükséges feladatokat és határidőket, amelyhez elsődlegesen a SVE rendelkezéseit kellett

<sup>12</sup> 1995. március 26-án emelkedett jogerőre

<sup>13</sup> Ezt szokták közrendvédelmi, illetve nemzetbiztonsági klauzulának is nevezni. Természetes és érthető ugyanis, hogy a védelmi elvből következően minden tagállam fenn kívánja magának tartani azt a jogot, hogy különleges helyzetekben kizárjon más állam polgárait a területéről.

<sup>14</sup> 2328/2004. (XII.21.) Kormány Határozat a schengeni vívmányok átvételéről

alapul vennie. A legutóbbi, 2006. március 15-én kibocsátott tanácsi rendelet<sup>15</sup>, az úgynevezett Közösségi Kódex, számos más korábbi schengeni jogszabály helyébe lépve összefoglaló, egységes szabályozást ír elő a külső határellenőrzésre vonatkozóan. Az említettekén kívül a határellenőrzésnek elő kell segítenie az illegális migráció, emberkereskedelem elleni küzdelmet is, és meg kell előznie a tagállamok belső biztonságát, közrendjét, nemzetközi kapcsolatait fenyegető veszélyeket. A személyek ellenőrzésén túl, szükséges a belső biztonsággal kapcsolatos kockázatok elemzése, amelyek szintén többletfeladatokat rónak a rendészeti szervekre.

A külső határok esetében meg kell határozni a hivatalos nyitvatartási időt, külön sávot kell biztosítani a szabad mozgás közösségi jogát élvező személyek számára, határellenőrzést megkönnyítő rendelkezéseket kell hozni, a közrendet, belső biztonságot fenyegető veszély esetén biztosítani kell a határellenőrzés ideiglenes visszaállítását.

A határátkelőhelyek közötti határőrizet célja a jogellenes határátlépés megakadályozása, a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem, és a határt illegálisan átlépő személyek elleni intézkedések meghozatala és alkalmazása. Ennek érdekében álló illetve mozgó egységeket kell létrehozni. A gyakorlatban ez járőrözést jelent, a járőrautók számának növelését, illetve technikai, elektronikai eszközök felszerelését, különböző hőkép-technikai eszközök alkalmazását. Ezekhez hozzájárul a rendvédelmi szervek szakképzése, idegen nyelvi képzése, idegen nyelvi tudásra való ösztönzése is.

#### **A BEUTAZÁSI ÉS TARTÓZKODÁSI FELTÉTELEK MAGYARORSZÁGON AZ EGYEZMÉNYHEZ VALÓ CSATLAKOZÁST KÖVETŐEN**

Az Európai Unió Alapító Szerződése szerint:

*„... az Unió minden polgárának -aki az Európai Unió tagállamának állampolgára- joga van arra, hogy a tagállamok területén szabadon mozogjon, és ott tartózkodjon az Alapító Szerződésben megállapított korlátok között, a Tanács által meghatározott könnyítések figyelembevételével.”<sup>16</sup>*

Az Európai Gazdasági Térségről szóló Egyezmény - amelynek jelenlegi részes felei az Európai Unió, valamint Norvégia, Liechtenstein és Izland- értelmében:

*„...az Európai Gazdasági Térség (a továbbiakban: EGT) tagállamok állampolgárait e tekintetben ugyanazok a jogok illetik meg, mint az Európai Unió polgárait.”*

A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény - összhangban a SVE 5. Cikkében foglaltakkal-, felsorolja azokat a feltételeket, amelyeket a külföldinek a beutazás és tartózkodás engedélyezése érdekében teljesítenie kell. E feltételek teljesítése nemcsak a Magyar Köztársaság területére történő belépésnek és az itt-tartózkodásnak, hanem a csatlakozást követően a külső határok átlépésének és a szerződő felek területén való tartózkodásnak is alapkövetelménye.

A csatlakozást követően alkalmazni kell azt a szabályt, amely a beutazás engedélyezéséhez feltételül szabja, hogy a külföldi beutazása ne veszélyeztesse a közbiztonságot vagy nemzetbiztonságot, illetőleg az EGT valamely tagállamának nemzetközi kapcsolatait.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Az Európa Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete

<sup>16</sup> Az Európai Unió Alapító Szerződése 8/A. Cikke

<sup>17</sup>SVE 5. Cikk 1. bekezdés

Valamely feltétel hiányában a beutazás csak akkor engedélyezhető, ha azt humanitárius ok (pl. olyan körülmény, amely a külföldit menekülésre kényszeríti, nemzeti érdek vagy nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség teljesítése) indokolja. Tekintettel arra, hogy ilyen ok fennállása esetén a beléptetés engedélyezése egy meghatározott állam mérlegelési jogán alapul a belépést és a tartózkodást, az engedélyt kiadó állam, jelen esetben a Magyar Köztársaság területére kell korlátozni.<sup>18</sup>

Az SVE-vel kompatibilis módon a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény 4.§ (1) meghatározza, hogy

*„...a beutazás és a tartózkodás akkor engedélyezhető, ha a külföldi megfelel a következő feltételeknek:*

*a) rendelkezik érvényes úti okmánnal;*

*b) rendelkezik - a (4) és (5) bekezdésben meghatározottak kivételével - a beutazáshoz szükséges érvényes vízummal vagy a 7. § (2) bekezdés b)-c) pontjában meghatározott tartózkodásra jogosító engedéllyel;*

*c) tovább- vagy visszautazáshoz szükséges érvényes vízuma van;*

*d) a beutazáshoz, továbbá a tartózkodás teljes időtartamára lakhatását és megélhetését, valamint a kiutazás költségeit is biztosító, jogszabályban meghatározott mértékű anyagi fedezettel rendelkezik, továbbá igazolja, hogy - kormányrendeletben meghatározottak szerint - az egészségügyi ellátások teljes körére biztosítottak minősül vagy egészségügyi ellátásának költségeit biztosítani tudja;*

*e) nem áll kiutasítás, illetőleg beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt, és beutazása nem veszélyezteti a Magyar Köztársaság közbiztonságát, nemzetbiztonsági vagy közegészségügyi érdekeit.”.*

#### **A SZEMÉLYEK HATÁRÁTLÉPÉSÉRE IRÁNYADÓ SZABÁLYOK KÖZÖSSÉGI KÓDEXÉNEK (SCHENGENI HATÁR-ELLENŐRZÉSI KÓDEX) LÉTREHOZÁSÁRÓL SZÓLÓ, 2006. MÁRCIUS 15-I 562/2006/EK SZÁMÚ EURÓPAI PARLAMENT ÉS TANÁCS RENDELET LEGFONTOSABB RENDELKEZÉSEI**

A Schengeni Határellenőrzési Kódex megalkotásának az volt a célja, hogy biztosítsa, hogy a személyeket a belső határok átlépésekor ne ellenőrizzék, ezáltal az Európai Unión belül olyan, belső határok nélküli térséget hozzon létre, amelyben biztosítottá válik a személyek szabad mozgása. Egy ilyen térség létrehozását, amelyben a személyek szabadon mozoghatnak, egyéb intézkedéseknek is kísérnie kellett. Elengedhetetlen volt a térség egységes biztonságának szavatolása érdekében a külső határok átlépésére vonatkozó közös politika megalkotása.

A belső határok személyek által történő átlépésére és a külső határokon történő határellenőrzésre vonatkozó közös intézkedések elfogadása tükrözte az Európai Unió keretébe beillesztett schengeni vívmányokat.

*„A külső határokon történő határellenőrzés tekintetében „egy közös kódex” létrehozása - főleg a közösségi vívmányok konszolidációja és fejlődése révén - a külső határok rendészeti igazgatására vonatkozó közös politika egyik alapvető összetevője, „Az Európai Unió tagállamai külső határainak integrált irányítása felé” című, 2002. május 7-i bizottsági közleményben meghatározottak szerint. Ezt a célkitűzést tartalmazza „Az Európai Unió tagállamai külső határainak igazgatására vonatkozó terv”, amelyet a Tanács 2002. június 13-án jóváhagyott, és amelyet az Európai Tanács 2002. június 21-22-i sevillai, illetve 2003. június 19-20-i thesszaloniki ülése támogatott.”<sup>19</sup>*

---

<sup>18</sup> SVE 5. Cikk 2. pontjn

<sup>19</sup> a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK számú EURÓPAI PARLAMENT ÉS TANÁCS RENDELET preambuluma (4) bekezdése

A határellenőrzés végrehajtása nem csak azoknak az államoknak kell, hogy érdekük legyen, akik „külső” határokkal rendelkeznek, hanem az arányos tehermegosztás elve alapján azon országoké is, amelyek belső határaikon megszüntették a határellenőrzést. A határellenőrzés nem csak a határátkelőhelyeken a személyek ellenőrzését és a határátkelőhelyek közötti határőrizetet jelenti, hanem egyéb a belső biztonsággal kapcsolatos reagálási képességek fenntartását is.

A határforgalom-ellenőrzés sarkalatos kérdése a szakszerű és arányos intézkedések garantálása mellett a várakozási idők minimalizálása is követelményként fogalmazódott meg.

Deklarálásra került az is, hogy a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély esetén képesnek kell lenni arra, hogy ideiglenesen újra bevezethető maradjon a határellenőrzés a belső határokon is, és erre vonatkozóan meg határozni a visszaállítás feltételeit.<sup>20</sup>

### **„A JÖVŐ SCHENGENE” HAZAI SZEMMEL, A TILTOTT HATÁRÁTLÉPÉS DILEMMÁJA**

Hazánk schengeni csatlakozása mindenképp a társadalom általánosan elfogadott együttélési normáinak megváltozását fogja eredményezni, hiszen a fent kifejtettek alapján láthatjuk, hogy egyes jogsértő magatartások a schengeni csatlakozást követően vagy enyhébb fokban vagy fokozottan lesznek veszélyesebbek a társadalomra, illetve a schengeni közösségre.

Különös fontossággal bír a tiltott határátlépés jelenlegi szabálysértési alakzatának további létjogosultsága, amelynek részletes vizsgálata -schengeni joganyagban foglaltakra figyelemmel- elengedhetetlenül szükséges.

A cselekmény ma tehát szabálysértés, de a schengeni csatlakozás időpontjában vélhetően változik a helyzet. A határőrizetről és Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 2001. évi XXXIII. törvény már utal a szabályozás várható változására, amely szerint:

- „13/A. § (1) A Magyar Köztársaság államhatárát - a (2) bekezdésben foglalt kivétellel - a belső határokon bárhol és bármely időpontban, ellenőrzés nélkül át szabad lépni.  
(2) A közbiztonság és a közrend védelme, valamint a nemzetbiztonság érdekében a Kormány - a Schengeni Végrehajtási Egyezmény részes államaival történt egyeztetést követően - rendelettel előírhatja a belső határon az államhatár őrzését és a határforgalom ellenőrzését.  
(3) Ha a (2) bekezdésben meghatározott intézkedés bevezetése nem tűr halasztást, a Kormány döntéséig arról a belügyminiszter rendelkezhet, és az intézkedés bevezetéséről a Schengeni Végrehajtási Egyezmény részes államait haladéktalanul tájékoztatja.”<sup>21</sup>*

Ma népszerű, különösen a határőr „szakmai berkekben” feltenni azt az egyszerűnek tűnő kérdést, hogy mi lesz a tiltott határátlépés szabálysértésével, hogyan is viszonyulnak majd határeink az államhatárt a mai értelemben jogellenesen átlépő külföldiekhez. Ennek az egyszerű kérdésnek a megválaszolásához azonban komoly jogi és szakmai érvek értelmezése, a tárgykörre vonatkozó és irányadó egyéb szakirodalom analízisére, majd a megállapítások és részkövetkeztetések szintézisére van szükség. A kérdés megválaszolásához elengedhetetlen visszautalnom a tiltott határátlépés, úti

---

<sup>20</sup> a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK számú EURÓPAI PARLAMENT ÉS TANÁCS RENDELET preambuluma (15) bekezdése

<sup>21</sup> Hatálybalépéséről külön törvény rendelkezik

okmánnyal kapcsolatos szabálysértés tényállásának jelenlegi megvalósulási lehetőségeire, valamint a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK számú Európai Parlament és Tanács Rendeletének legfontosabb rendelkezéseire.

**A fentiekre tekintettel az alábbi következtetésre jutottam:**

**a. külső határokon:**

A külső határ átlépésének feltételrendszerét, azon keresztül a társadalmi normát a Schengeni határ-ellenőrzési kódex tartalmazza, amely szerint:

*„(1) A külső határokat csak a határátkelőhelyeknél és azok hivatalos nyitvatartási ideje alatt lehet átlépni. A nyitvatartási időt egyértelműen fel kell tüntetni azokon a határátkelőhelyeken, amelyek nem napi 24 órában tartanak nyitva.”<sup>22</sup>*

*„(1) Hat hónapon belül három hónapot meg nem haladó tartózkodás esetén a harmadik országok állampolgáraitra a következő beutazási feltételek vonatkoznak:*

*a) érvényes, a határ átlépésére jogosító úti okmánnyal vagy okmányokkal rendelkeznek;*

*b) érvényes vízummal rendelkeznek, amennyiben az szükséges a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló, 2001. március 15-i 539/2001/EK tanácsi rendelet értelmében, kivéve ha érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkeznek;*

*c) igazolják a tervezett tartózkodás célját és körülményeit, és megfelelő anyagi fedezettel rendelkeznek mind a tervezett tartózkodás időtartamára, mind pedig a származási országba való visszatéréshez vagy egy olyan harmadik országba történő átutazáshoz, ahová őket biztosan beengedik, illetve képesek ezt a fedezetet jogszerűen biztosítani;*

*d) nem állnak beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a SIS-ben;*

*e) nem jelentenek veszélyt a tagállamok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira, különösen nem állnak a tagállamok nemzeti adatbázisaiban szereplő ugyanezen okok miatt beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt.”<sup>23</sup>*

A hivatkozott normaszöveg alapján megállapítható, hogy a „külső államhatárt” csak az arra kijelölt, helyen, időben és a megengedett módon lehet átlépni. Ezek az elvek megfelelnek az egyes szabálysértésekről szóló, többször módosított és hatályos 218/1999. (XII. 28.) Kormányrendelet 22. §-ában foglalt magatartási normáknak, erre való tekintettel a hatályos normaszöveg változtatása csak annyiban válik indokolttá, hogy abban szükséges rögzíteni az elkövetés speciális helyét a Magyar Köztársaság „schengeni” külső határát.

**b. belső határon alapesetben:**

A belső határ – alapesetben - történő átlépésével kapcsolatos feltételrendszert a Schengeni határ-ellenőrzési kódex tartalmazza, amely szerint:

*„A belső határok átlépése*

*A belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától.”<sup>24</sup>*

---

<sup>22</sup> Schengeni határ-ellenőrzési kódex II. cím I. fejezet 4.cikk (1) bekezdése

<sup>23</sup> Schengeni határ-ellenőrzési kódex II. cím I. fejezet 5.cikk (1) bekezdése

<sup>24</sup> Schengeni határ-ellenőrzési kódex III. cím I. fejezet 20. cikk (1) bekezdése

Ez a hivatkozott rendelkezés egyenes útmutatást ad arra, hogy a szabad mozgás a belső határokon mindenki számára alanyi jogon biztosítottá válik, állampolgárságtól függetlenül. Ez azt eredményezi, hogy az államhatár ugyan továbbra is megtart funkciói közül nem egyet (pld. ország területének megjelölése), azonban a legmarkánsabbat, amely az „embereket választotta el egymástól” és szabad mozgásukban korlátozta, elveszíti. A társadalmi norma tehát változik, a továbbiakban nem beszélhetünk majd a belső határokon a mai értelemben vett, és az értekezésem 1.4.3. pontjában kifejtett tiltott határátlépés, úti okmánnyal kapcsolatos szabálysértés tényállásának megvalósulásáról.

Schengeni határ-ellenőrzési kódex azonban tartalmaz egy másik a tárgykörhöz kapcsolódó fontos rendelkezést, amely szerint:

*„Ellenőrzések a tagállamok területén*

*A határellenőrzés megszüntetése a belső határokon nem érinti a következőket:*

*....*

*c) a tagállamok számára biztosított az a lehetőség, hogy jogszabályban írják elő az iratok és okmányok birtoklására vagy magánál tartására vonatkozó kötelezettséget;*

*d) a Schengeni Egyezmény 22. cikkének rendelkezései szerint harmadik országbeli állampolgárok azon kötelezettsége, hogy bejelentkezzenek, amikor egy adott tagállam területére lépnek.”.*

A fenti rendelkezés tehát lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy az amúgy szabadon átjárható belső határokon is -a szabad mozgás tényleges gyakorlásához- egy fontos kelléket, a személyazonosításra alkalmas iratok birtoklását vagy magánál tartását előírja. Magyarország meggyőződésem, hogy politikai döntést fog hozni arra vonatkozóan, hogy a schengeni belső határait csak személyazonosításra okmánnyal lehessen majd átlépni. Különösen biztos vagyok ebben a csatlakozást követő kezdeti időszakra vonatkozóan. Ha általam felvázolt döntési alternatívát életszerűnek fogadom el, akkor ennek a következményeit tovább kell vizsgálni. Ez azt jelenti, hogy a schengeni csatlakozásunkat követően azért a belső határok átlépésének is lesznek feltételei, így aki azokat megszegi normasértést, pontosabban jogszabálysértést követ el. Mit is jelent majd ez a gyakorlatban?

A korábban kifejtett érvek és elvek alapján azt a gondolatot, hogy e cselekményt a jogalkotó büncselekménynek minősítse, azonnal el kell vetnem. Nyilvánvaló, hogy ez a cselekmény a társadalomra csekély fokban veszélyes cselekedetnek fog minősülni, tehát az elkövetővel szembeni fellépés során a szabálysértési joganyagok adta lehetőségek alkalmazása látszik kézenfekvőnek. Ha az egyes szabálysértésekről szóló, többször módosított és hatályos 218/1999. (XII. 28.) Kormányrendelet jelenleg hatályos rendelkezéseit sorba vesszük, akkor ezt az elkövetési magatartást talán legjobban a hivatkozott jogszabály 27. §-a fedi le, amely szerint:

*„Személyazonosság igazolásával kapcsolatos köteleességek megszegése*

*27. § (1) Aki személyazonosítására alkalmas okmányával kapcsolatos kötelezettségét megszegi, az igazoltatásra feljogosított személy felszólítására személyi adatainak bemondását, illetőleg az okmány átadását megtagadja, vagy az említett adatokra vonatkozólag az intézkedés során valótlan állít; százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.*

*(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a rendőrség hatáskörébe tartozik.*

*(3) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a rendőrség helyszíni bírságot szabhat ki.”*

A hivatkozott tényállás értelmezéséhez elengedhetetlen, a tényállást kitöltő jogszabályok vizsgálata. A személyazonosító igazolvánnyal kapcsolatos kötelezettségeket meghatározó korábbi jogszabályok arra kötelezték a polgárokat, hogy a személyazonosító

okmányukat tartásuk maguknál. Ennek a kötelezettségnek a megszegése esetén szabálysértést követtek el. A 168/1999. (XI.24) Kormányrendelet 31. §-a az igazolvány megőrzését írja elő. A megőrzés nem azonosítható a „magánál tartás” fogalmával, az megoldható biztonságos helyen pld. lakásban. A személyi igazolványról szóló, hatályos jogszabályok nem kötelezik a polgárokat arra, hogy a személyazonosító igazolványukat állandóan maguknál tartásuk, és hasonlóan nincs ilyen kötelezettség a többi személyazonosításra alkalmas közokirat tekintetében sem.

„A megváltozott rendelkezésekből tehát egyértelműen következik, hogy a polgár nem követi el az R. 27. § -ában meghatározott szabálysértés első fordulóját azzal, ha nincs nála állandóan a személyazonosító igazolványa, vagy más, a személyazonosításra alkalmas hatósági igazolvány. Mivel a polgár az említett igazolványokat nem köteles magánál tartani, az R. 27. § második fordulóját sem valósítja meg, ha igazoltatása alkalmával az igazoltatást végző rendőrnek személyazonosító igazolványt átadni nem tud, mert az nincs nála, de személyi adatait szóban a valóságnak megfelelően közli. Az ettől eltérő álláspont ellentétes lenne az Alkotmány 57.§ (4) bekezdésével, az Európai Emberi Jogi Egyezmény 7. cikk 1. pontjával és a „nullum crimen sine lege...” általános elvével”<sup>25</sup>.

A személyazonosság igazolásával kapcsolatos szabálysértés tényállásának elemzése rámutat arra, hogy jelenlegi szövegezésében nem alkalmas a probléma kezelésére, mivel az általában „lazább” kötelezettséget ír elő a személyazonosság igazolásával kapcsolatban, mint amit a Schengeni határ-ellenőrzési kódex biztosít a tagállamok számára, és amely lehetőséggel vélhetőleg hazánk élni is fog.

Részkövetkeztetésem tehát az, hogy a belső határ alapesetben történő átlépésével kapcsolatos normasértést (amikor a határátlépő nem tartja magánál személyazonosító okmányát) a fentiekből adódóan új jogi normaként szükséges megfogalmazni, amelyre szövegszerű javaslatot teszek a későbbiekben.

### **c. belső határon a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása esetén**

Magyarország Schengeni Egyezményhez való csatlakozásával a belső határok „szabadon” -az előző alpontban kifejtett megjegyzéssel- átléphetők lesznek. A rendelkezés szerint:

*„A határellenőrzés ideiglenes visszaállítása a belső határokon*

*(1) A tagállamok a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély esetén legfeljebb 30 napos időtartamra - illetve a komoly veszély várható időtartamára, ha az meghaladja a 30 napos időszakot - visszaállíthatják az ellenőrzést a belső határaikon a 24. cikkben vagy - vészhelyzetben - a 25. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően. A belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításának alkalmazási köre és időtartama nem lépheti túl a komoly veszély elhárításához feltétlenül szükséges mértéket.*

*(2) Amennyiben a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszély az (1) bekezdésben meghatározott időtartamon túl is fennáll, az adott tagállam az (1) bekezdésben említettekkel megegyező okok alapján, valamint bármilyen új elem figyelembevételével legfeljebb 30 napos, megújítható időtartamra meghosszabbíthatja a határellenőrzést a 26. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően.”<sup>26</sup>*

---

<sup>25</sup> Károlyiné Dr. Müller Erzsébet-Dr. Kovalik Pál-Dr. Mészáros József-Dr. Papp László, Új szabálysértési jogszabályok magyarázatokkal II. 2. átdolgozott kiadás, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2002, ISBN 9639404160, 82 p.

<sup>26</sup> Schengeni határ-ellenőrzési kódex III. cím II. fejezet 21. cikk (1)-(2) bekezdése

A belső határon történő határellenőrzés visszaállításával, mint szükséges lehetőséggel számolni kell a tagállamoknak. Egzakt példája volt ennek Németország, aki 2006-ban a náluk megrendezett labdarúgó világbajnokság miatt rákényszerült arra, hogy ideiglenesen, de visszaállítsa belső határain a határellenőrzést.

Nem teljesen egyértelmű, hogy ebben az esetben a belső határ „nem szabályoknak megfelelő” átlépése tiltott határátlépés szabálysértésnek fog-e minősülni. Szabálysértő lesz-e az, aki ugyan rendelkezik a határátlépéshez szükséges feltételekkel (pl. érvényes utiokmány), de nem a kijelölt határátkelőhelyen lépi át az államhatárt? A magyar állampolgárok és idővel bizonyosan a külföldiek is „hozzászoknak” majd a belső határok földrajzi kötöttség és különösebb ellenőrzés nélküli átlépéséhez, ezért valószínűsíthető, hogy a rendelettel történő határellenőrzés-visszaállítás idején tömegesen sértik majd meg a határátlépés szabályait.

Amennyiben a Kormány -kivételesen és ideiglenesen a belügyekért felelős miniszter- rendelettel visszaállítja a határellenőrzést, úgy az államhatár csak a kijelölt helyen, időben és módon lesz átléphető ismét. Ezt nyilvánvalóan önös megfontolásból nem teheti meg a Kormány, csak különösen indokolt esetben (pl. nemzetbiztonsági, közrendvédelmi, közegészségügyi stb. okból). Ezért meg kell követelni minden magyar és uniós illetve harmadik ország állampolgárától, hogy a kijelölt helyen lépjenek át az államhatárt és vessék alá magukat az ott foganatosított ellenőrzésnek, ugyanis csak így biztosítható hatékonyan a határellenőrzés. A Kormány ilyen irányú intézkedése nyilvánvalóan éppen azt a célt szolgálná, hogy az állam ellenőrzés alá vonhassa a területére érkezőket, ami persze nem valósítható meg akkor, ha a tiltott határátlépés szabálysértésének megállapítására nem nyílna mód, ezzel ugyanis jogkövetkezmény nélkülivé válna a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény 13/A.§-ába foglalt módosítás (lex imperfecta).

A fenti érvek alapján ismételten arra a részkövetkeztetésre jutottam, hogy a belső határon, a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása esetén, az államhatár átlépésére vonatkozó szabályokat be nem tartó személyekkel szembeni fellépés érdekében a jogalkotónak új jogi normát kell alkotnia, amely normára vonatkozóan teszek szövegszerű javaslatot.

## **JAVASLATOK JOGSZABÁLY-MÓDOSÍTÁSRA**

A fentiekben megfogalmazott érvelések alapján, Magyarország Schengeni Egyezményhez való közelgő csatlakozásunkra tekintettel, a jogalkotó „jogalkotási kényszerben van”. A probléma véleményem szerint az egyes szabálysértésekről szóló, többször módosított és hatályos 218/1999. (XII. 28.) Kormányrendelet jelenleg hatályos rendelkezéseinek módosításaival kezelhető. Új tényállások megalkotását nem látom indokoltnak, viszont a jelenlegi tényállások módosításával, „korszerűsítésével” a tárgykör megnyugtatóan kezelhető.

Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Kormányrendelet módosítására szövegszerű javaslataim az alábbiak:

- a.) schengeni külső határra vonatkozóan és belső határon a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása esetén:**

„22. § (1) Aki

**a.) a Magyar Köztársaság schengeni külső államhatárát vagy,  
b.) a Magyar Köztársaság schengeni belső államhatárát jogszabályban elrendelt határellenőrzés visszaállításának hatálya alatt engedély nélkül, vagy meg nem engedett módon lépi át, vagy ezt megkísérli százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.**

(2) Aki az úti okmánnal kapcsolatos jogszabályi rendelkezéseket megszegi, ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(3) Az (1)-(2) bekezdésben meghatározott szabálysértés elkövetőjével szemben kiutasításnak is helye van.

**(4) Az (1)-(2) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a határőrség hatáskörébe tartozik.**

(5) Az (1)-(2) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a határőrség helyszíni bírságot szabhat ki.”

**b.) schengeni belső határra vonatkozóan:**

**SEMÉLYAZONOSSÁG IGAZOLÁSÁVAL KAPCSOLATOS KÖTELESSÉGEK  
MEGSZEGÉSE**

27. § (1) Aki

a.) személyazonosítására alkalmas okmányával kapcsolatos kötelezettségét megszegi, az igazoltatásra feljogosított személy felszólítására személyi adatainak bemondását, illetőleg az okmány átadását megtagadja, vagy az említett adatokra vonatkozólag az intézkedés során valótlan állít vagy;

**b) a schengeni belső határ átlépésekor személyazonosító okmányát nem tartja magánál és az igazoltatásra feljogosított személy felszólítására azt nem adja át;**

százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) A schengeni belső határon jogszabályban visszaállított határellenőrzés hatálya alatti államhatár átlépésének feltételeiről külön jogszabály rendelkezik.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az eljárás a rendőrség hatáskörébe tartozik.

(4) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a rendőrség és **a határőrség** helyszíni bírságot szabhat ki.”

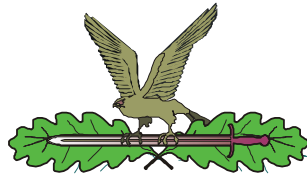
**ÚJ „VASFÜGGÖNY”?<sup>27</sup>**

A Magyar Köztársaság schengeni csatlakozása új problémákat is felvethet az ország külső határai mentén. Ezen határok elválasztó szerepe valószínűleg (átmenetileg) erősödni fog, amelynek következményei káros hatásúak is lehetnek. Az egyének, áruk, és tőke szabad mozgását ez az új helyzet inkább gátolni, mint segíteni fogja.

A szigorú schengeni előírások figyelembe vétele mellett a határok átjárhatóbbá tétele az érintett országok együttműködésén is múlik. A kérdést nehezíti többek között az, hogy a trianoni határmódosítások nyomán a szomszédos országokhoz csatolt területek nagy létszámú magyar kisebbsége miatt a környező államok egyes vezetői gyakorta veszélyt látnak Magyarország és magyar kisebbség szorosabb együttműködésében, és olykor akadályokat gördítenek a határon átvélő kapcsolatok útjába. Ezért fontos, hogy a

<sup>27</sup> Baranyi Béla: Schengen előtt – Schengentre várva

határterületek vizsgálata nyomán olyan javaslatok szülessenek, amelyek tekintettel vannak a perifériák eltérő lehetőségeire, a közvetítőszerpek kialakulására, a határon átnyúló térségi integrációs, és a nemzetiségi, társadalmi kapcsolatokra, a határellenőrzésért felelős szervezetek határon átnyúló regionális együttműködésére.



## E SZÁMUNK SZERZŐI:

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

Görbe Attiláné Zán Krisztina határőr alezredes, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Kossuth Lajos Hadtudományi Kar, Határőr Tanszék, tudományos kutató, doktorandusz

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

Dr. Teke András PhD határőr ezredes, határőrségi főtanácsos, Határőrség Országos Parancsnokság, Stratégiai Tervező és Minőségfejlesztési Osztály vezetője

Tájok Péter határőr alezredes, Határőrség Országos Parancsnokság, Idegenrendészeti és Szabálysértési Főosztály, Központi Idegenrendészeti Osztály vezetője, doktorjelölt

