

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

PRUKNER ATTILA

***A MAGYAR VÁM-ÉS PÉNZÜGYŐR SZERVEZETEK TEVÉKENYSÉGE
1867-2010 KÖZÖTT***

Doktori (PhD) értekezés

SZERZŐI ISMERTETŐJE

Témavezető: Dr. ZSIGOVITS László c. egyetemi docens

BUDAPEST

2013

A témaválasztás indokai, a tudományos probléma megfogalmazása és az értekezés célja

Évtizedeket töltöttem a Vám- és Pénzügyőrség szolgálatában. Ez a tény már önmagában is indokolja a témaválasztást, de ez még csak a szubjektív oldal. Jóval többről van szó. Világunk egyre sérülékenyebb, s ez felerősíti a biztonság szükségletét. Biztonságunkat egyre több kockázati tényező befolyásolja, ezek állandóan változnak, egyesek jelentőségüket veszítik, mások felerősödnek, vagy újként jelentkeznek.

Az ellenük való védekezés megszervezése a kormányok dolga. Bár nincs hatékony védelem állampolgári közreműködés nélkül, a mindenkori kormány feladata, hogy a veszélyhelyzeteket, kockázati tényezőket feltárja, biztonságpolitikai elméletekben összefoglalja, és létrehozza, fenntartsa azokat a szervezeteket, amelyek képesek megelőzni és felszámolni a fenyegetéseket.

A biztonság azonban komplex fogalom, számos eleme van: gazdasági-pénzügyi biztonság, közbiztonság, katonai biztonság, ökológiai biztonság, szociális biztonság, stb. Ezek kölcsönhatásban állnak, részben átfedik egymást, ezért a különböző biztonság-elemek fenntartásáért rendszerint nemcsak egy, hanem több szervezet felelős. De bizonyos elemek fenntartásában meghatározott szervezeteknek különös felelősségük van. Ilyen értelemben beszélhetünk katonai biztonságról, rendőri biztonságról, szociális biztonságról, stb.

E szervezetek egy része a rendvédelemhez tartozik. Azokat a szervezeteket tekintem rendvédelmi szervezeteknek, amelyek, a biztonság megteremtése érdekében, – akár fegyverhasználat útján is – arra hivatottak, hogy a társadalomból kikényszerítsék a törvényes rend betartását. E kritérium alapján a vám- és pénzügyőr szervezeteket is a rendvédelembe sorolom.

Egyes rendvédelmi szervezetek történetét, és a biztonság megteremtésében játszott szerepüket már sok kitűnő kutató feltárta, feldolgozta, publikálta. A vám- és pénzügyőrség történetéről is számos tudományos munka jelent meg. – De olyan tudományos igényű munkát nem ismerek, amely e szervezet történetét a biztonság megteremtésében játszott szerepe (röviden: a vám- és pénzügyőri biztonság) szemszögéből vizsgálta volna. Pedig az erre vonatkozó múltbéli tapasztalatok feltárása és legalább részbeni adaptálása segíthetné azoknak a mai döntéseknek a meghozatalát, amelyek e napjainkban is létező szervezetek működését hatékonyabbá kívánják tenni.

Ezért az értekezés célja az, hogy a vám- és pénzügyőr szervezetek feladatrendszerének, felépítésének, humánjellemzőinek vizsgálata során feltárjam azok változásait, és fejlődési

tendenciáit, az adott kor aktuális biztonsági kihívásainak függvényében. Továbbá, hogy bizonyítsam: ezek a szervezetek, a maguk eszközeivel, mindenkor megfeleltek e kihívásokból fakadó elvárásoknak.

Az értekezés az 1867 és 2010 közötti időszakot tárgyalja. Vagyis az önálló magyar pénzügyőrség létrejöttétől a Vám- és Pénzügyőrség megszűnéséig (a Nemzeti Adó és Vámhivatalba történő integrálódásáig) terjedő időszakot veszi górcső alá.

Hipotézisek

- A vizsgált időszakban három korszakot különböztethetünk meg: a polgárit, a pártállamit és a rendszerváltás utáni időket. Az osztrák-magyar kiegyezéstől a szovjet érdekszférába kerülésig (1867-1945) fennálló dualizmus időszakában a nyugat-európai mintákat a magyar hagyományokkal ötvöző polgári fejlődésről beszélhetünk. Ezt követően egy sztálini típusú pártállami modell átvétele történt. (1945-1989) A rendszerváltás és az Európai Unióhoz való csatlakozás után kialakult rendszer pedig még „a helyét keresi”: egyre inkább a nyugat-európai polgári mintákhoz hasonul, de néhány vonatkozásban még a pártállami idők maradványaival küszködik. (1989-2010)

Feltételezésem szerint a vám- és pénzügyőr szervezetek alapvető feladata mindhárom korszakban a gazdasági-pénzügyi biztonság-, valamint a közbiztonság megteremtéséhez és fenntartásához való tevékeny hozzájárulás volt. Ugyanakkor e két állandó feladat közül - a korszakváltásokhoz köthető változó külső (nemzetközi) és belső (nemzeti) feltételek függvényében hol az egyik, hol a másik feladat vált hangsúlyosabbá, és rendkívüli körülmények között (például a háborúra való felkészülés, vagy háborús cselekmények során) meg kellett felelniük bizonyos katonai biztonsági szükségleteknek is.

- Feltételezem, hogy e biztonsági kihívásoknak való megfelelés érdekében folyton változott e szervezetek jogszabályi környezete, szervezeti felépítése, eszközrendszere, személyi állománya, az állomány felkészültsége és tevékenységének minősége, de hogy konkrétan milyen változások történtek, arra csak egy konkrét történeti feltárás adhat választ.
- Mivel a vám- és pénzügyőr szervezetek a rendvédelembe tartoznak, evidenciaként kell elfogadnunk, hogy részük van az általános biztonság megteremtésében és fenntartásában. Hogy külön, viszonylag önálló kategóriaként jogos-e a vám- és pénzügyőri biztonság fogalmának használata, - az vitatható. Ugyanakkor feltételezem,

hogy sem a közvélemény, sem a biztonságpolitikát művelő szakmai körök nem kezelik kellő súllyal ezt a kérdést, és ennek oka az, hogy a vám- és pénzügyőri tevékenység hatókörébe olyan bűncselekmények tartoznak, amelyeknek sajátos vonásai vannak. Ez gyakran nem tudatosul, így az ellenük folytatott küzdelem jelentősége sem.

A kutatás módszerei

- Elsődleges kutatási módszerként a vám- és pénzügyőri szervezetek jeles és elismert kutatóinak tudományos eredményeit dolgoztam fel, és ennek alapján teszek megállapításokat.
- A hiányzó információkat levéltári kutatással és sajtótermékek elemzésével igyekeztem pótolni, kiegészíteni.
- Más tudományterületek (a történettudomány, a jogtudomány, a politológia, a biztonságpolitika, a szociológia és a pedagógia) megállapításait is felhasználtam.
- Kutatási eredményeimet folyamatosan publikáltam, szakmai konferenciákon vettem részt, és adaptáltam az adott szakterület kutatóinak megállapításait.
- Negyedszázados vám- és pénzügyőri szolgálatom alatt magam is szereztem tapasztalatokat, de legtöbbet a kollégáimtól tanultam. Ezt hálásan köszönöm nekik.

Az elvégzett vizsgálatok

Az értekezés öt fejezetet tartalmaz:

- *Az első négy fejezetben megvizsgáltam az első két hipotézis igazságértékét. Az alapkérdés az volt, hogy milyen biztonsági kihívásoknak kellett megfelelniük az 1867 és 2010 között működő vám- és pénzügyőr szervezeteknek, és e kihívásoknak való megfelelés során hogyan változott meg e szervezetek jogszabályi környezete, irányítási rendszere, szervezeti felépítése, eszközzrendszere, személyi állománya, az állomány felkészültsége és tevékenységének minősége.*
- *Az ötödik fejezet tárgya a harmadik hipotézis igazságértékének vizsgálata volt. Idéztem és értékeltem a biztonságpolitika neves szakértőinek néhány releváns megállapítását, majd kimutattam a vám- és pénzügyőrség hatáskörébe tartozó bűncselekmények sajátos vonásait, és ennek alapján bizonyos következtetéseket vontam le.*

Összegzett következtetések

Az értekezés célja az volt, hogy a biztonság kérdését a vám- és pénzügyőr szervezetek sajátos szemszögéből vesse fel és vizsgálja meg, egy meghatározott időszakban: 1867 és 2010 között. - A téma kifejtése során a hipotéziseket részletesen bizonyítottam, a felesleges ismétlések helyett itt csak a fejezeteket lezáró összegzések néhány releváns megállapítását emelem ki.

- *Az első két fejezetben azt vizsgáltam, hogy hogyan működtek a vám- és pénzügyőr szervezetek a dualizmus idején és a két világháború sodrában (1867-1945).*

Az elvégzett korabeli dokumentumelemzések alapján teljesen nyilvánvaló, hogy a kiegyezés utáni békés években a vámhivatalokat az ország gazdasági önállóságának megteremtése érdekében hozták létre. A hivatalok alapvető funkciója az ország pénzügyi bevételeinek növelése volt.

A forráskutatás és elemzés során azonban azt is kimutatta, hogy a háborúk közeledtével megváltoztak az ország biztonsági kihívásai, és ennek függvényében módosultak a vámszervezet jellemzői is. A katonai biztonsághoz való hozzájárulás érdekében az addig békés, fegyvertelen szervezet, rejtett katonai alakulattá vált, és Magyar Királyi Határőrség néven a határvédelemben is részt vett. Az új funkció megjelenését az is bizonyította, hogy a szervezetet a Honvédelmi Minisztérium alárendeltségébe helyezték.

A katonai biztonság, mint új szükséglet megjelenése azonban nem azt jelentette, hogy a gazdasági- pénzügyi biztonság jelentősége csökkent. Ellenkezőleg: a háborúkra történő felkészülés során egyre fontosabbá vált. Az állami bevételek fokozása érdekében a szervezet egyre szélesebb körű jogosítványokat kapott, és a szolgálatellátás módszerei az erőszakos ellenőrzési és kikényszerítő jelleg irányába tolódtak el.

Igazoltam azt is, hogy a M. Kir. Pénzügyőrséget is a gazdasági, pénzügyi érdekérvényesítés érdekében hozták létre. Feladatai közé tartozott az állami bevételek növelése, a jogsértőkkel, különösen a csempészekkel szembeni fellépés, a gazdasági közrendvédelem, az adótörvények végrehajtásának ellenőrzése és a határvédelem. Mivel e feladatok végrehajtása során fegyveres ellenállásra is számítani kellett, a pénzügyőrség, megalakulásától kezdve, fegyveres őrtestület volt.

Végső soron a M. Kir. Pénzügyőrség volt az a szervezet, amely, a Magyar Királyi Pénzügyminisztérium irányítása alatt, az ország biztonsági kihívásainak megfelelően, egyre erőszakosabb és agresszívebb eszközökkel szolgálta az ország pénzügyi forrásainak előteremtését a háborús kiadásokhoz.

Miként a vámhivataloknál, a pénzügyőrség esetében is igazoltam, hogy a biztonság elemeinek megváltozását azonnal követte a szervezeti változás és a feladatok módosulása.

- *A harmadik fejezetben azt vizsgáltam, hogy hogyan működtek a vám- és pénzügyőr szervezetek a szocializmus időszakában, a pártállam kialakulásától a rendszerváltás befejezéséig (1945-2000.)*

Kimutattam, hogy miután Magyarország a második világháború után a szovjet érdekszférába került, egy rövid átmeneti szakasz után, viharos gyorsasággal megtörtént e szervezetek szovjet mintára történő átszervezése. A vámmal és a jövedékekkel kapcsolatos feladatainak zömét a testület elveszítette, és a nyilvánvaló jogsértések üldözése mellett olyant közbiztonsági és állami bevételeket növelő feladatoknál is kénytelen volt segédkezni, amelyeket kizárólag politikai érdekek motiváltak.

Az 56-os forradalom leverését követő „puha diktatúrában” megszülető új gazdasági mechanizmus újra felértékelte a vámok szerepét, s ez kibővítette az 1966-ban megalakult Vám- és Pénzügyőrség mozgásterét. De a reform kifulladt, az ország súlyosan eladósodott, s mivel a Szovjetunió is kénytelen volt feladni Kelet-Európát, bekövetkezett a rendszerváltás, ami gazdasági vonatkozásban mintegy tíz évet vett igénybe.

Az átalakulás terheit (csekély nyugati támogatás mellett) a rendszerváltó országok viselték, ezért a várt jólét helyett az ország mély válságba zuhant. A KGST összeomlása, az alanyi jogúvá vált külkereskedelem irányának és szerkezetének megváltozása, a sokszorosára nőtt a személy- és áruforgalom, és a nyomában járó gazdasági bűnözés minden régi és új formája a Vám- és Pénzügyőrséget váratlanul és felkészületlenül érte: 5-6 évig csak töredékesen tudta teljesíteni a költségvetési bevételekkel és a bűnüldözéssel összefüggő feladatait.

A stabilizáló intézkedések, és különösen a vámtörvény, a jövedéki törvény és a szolgálati törvény hatálybalépése azonban az évezred végére egyre gyorsuló fejlődést eredményeztek, és ezek a változások már az EU-hoz való sikeres csatlakozás esélyét is jelezték.

- *A negyedik fejezetben azt vizsgáltam, hogy milyen szerepet töltött be a Vám-és Pénzügyőrség az Európai Unióban (2000-2010).*

Mindkét fél szemszögéből részletesen elemeztem Magyarország útját az EU-ba. Kifejtettem, hogy a csatlakozás feltételeként az országnak teljesíteni kellett a koppenhágai kritériumokat, ennek részeként pedig a Vám- és Pénzügyőrségnek négy alapvető feladatot kellett megoldania: a jogharmonizációt, szervezetének korszerűsítését, technikai háttérének (mindenekelőtt az informatikai hálózatának) kiépítését és személyi állományának felkészítését a minőségileg megváltozott feladatokra.

Ezeket a feladatokat a szervezet jó minőségben teljesítette. Problémaként azonban két dolgot jeleztem. Az egyik az volt, hogy a 2003-as átszervezés során a Vám- és Pénzügyőrség szakmailag megalapozott tervét a pénzügyi kormányzat váratlanul és rosszul kommunikálva felülírta, ezért a testülettől több mint 1500 munkatársunk távozott, így ezt a „korszerűsítést” az állomány csalódottan élte meg.

A másik, hogy a csatlakozás pillanatáig az állomány még képtelen volt elsajátítani az EU-s szemléletet és munkamorált. 50 évnyi pártállami múlt után ez nem is lett volna elvárható. Ebben az értelemben (a folyamatos fejlődés ellenére) a kultúraváltás napjainkban is tart.

A csatlakozás utáni tendenciák közül három területet emeltem ki. Az a tény, hogy a vámigazgatás 2010-ig az Eu legjobbjai közé jutott, és a költségvetési bevételek egyre nagyobb hányadát biztosítja, elsősorban az e-vám bevezetésének köszönhető.

Az ellenőrzési- és a bűnüldözési szakterület vonatkozásában pedig az volt az alapvető változás, hogy 2004 óta Magyarország már az Unió valamennyi (450 millió) polgárának biztonságért felelős, ezért meg kellett erősíteni a külső határok védelmét, át kellett alakítani a belső határellenőrzés gyakorlatát, és mindezt úgy kellett végrehajtani, hogy csak a szükséges és elégséges mértékben akadályozza a növekvő személy- és áruforgalmat. E komplex feladat jó minőségű végrehajtásában különlegesen fontos szerepet játszottak a Mobil Ellenőrző Csoportok (MECS).

- *Végül, az ötödik fejezetben, elméleti összefoglalásként, azt vizsgáltam, hogy milyen szerepet játszanak a vám- és pénzügyőr szervezetek a biztonság fenntartásában.*

Néhány kiváló biztonságpolitikai szakértői dokumentumait elemezve megállapítottam, hogy bár írásaikban hosszan sorolják az általános biztonság különböző elemeit, ezek között a vám- és pénzügyőri biztonság fogalma nem szerepel.

Hogy ez helyes-e vagy sem, az vitatható. Az viszont tény, hogy sem a közvélemény, sem a szakirodalom nem kezeli kellő súllyal ezt a kérdést. Bizonyítottam, hogy ennek oka az, hogy a vám- és pénzügyőri tevékenység hatókörébe olyan bűncselekmények tartoznak, amelyeknek sajátos vonásai vannak. Ez gyakran nem tudatosul, így az ellenük folytatott küzdelem jelentősége sem.

Ezek a büntettek ugyanis közvetlenül nem személyek ellen irányulnak, hanem vagy olyan típusúak, hogy a romboló hatásuk a magánéletben csak sok közvetítéssel és hosszabb időtávban jelentkezik, vagy olyan típusú büntettekről van szó, amelyek nemcsak az elkövetők, hanem az áldozataik számára is hasznot hoznak, vagy legalábbis ők azt hiszik, hogy hasznot hoznak.

Ezért az áldozatok nem érzékelik a rájuk leselkedő veszélyeket, a tőrés határuk magas, sőt bizonyos bűncselekmények még növelik is a komfort-érzésüket. Ez magyarázza azt is, hogy a lakosságnak gyakran nem érdeke a hatóságokkal való együttműködés. Ugyanakkor az ilyen büntettek súlya és veszélyessége igen nagy, mert a negatív szinergiák a humánbiztonság minden területét pusztítják, ráadásul a többségük az aktív, intelligens és agresszív folyamatok közé tartozik

Mivel ilyen folyamatok felderítése és megelőzése lakossági támogatás és a személyi állomány igen magas fokú felkészültsége nélkül nem lehet eredményes, javasoltam, hogy a szokásos eszközök alkalmazásán túl,

- a pénzügyi kormányzat és a VP kommunikációs szakemberei folyamatosan és nagyobb hatékonysággal tudatosítsák a lakosságban a jelzett negatív szinergiák meglétét, és az ellenük való küzdelem sajátos vonásait,
- az állomány tagjainak képzését egészítsék ki a kognitív pszichológia és a döntépszichológia oktatásával, a tisztképzésben pedig minden lehetséges módon segítsék a menedzserszemlélet, a stratégiai / proaktív gondolkodásmód, valamint az információszerzés klasszikus (titkos és nyílt) eszközei mellett, a globális elektronikai információszerzés módszereinek elsajátítását is,
- végül, de mindenekelőtt a pénzügyi kormányzat és a testület mindenkori vezetése a figyelmébe ajánlottam Ritecz György szavait: „Abból kellene kiindulni, hogy egy szolgálat vonzerejét, az iránta való hűséget és korrektséget az is befolyásolja, hogy milyen életminőséget és jövedelmet biztosít a becsülettel helytállóknak.”

- **Új tudományos eredmények**

Az értekezés témájában végzett kutatómunka során az alábbi új tudományos eredményekre jutottam:

- Feltártam, hogy 1867 és 2010 között a magyar vám- és pénzügyőri szervezetek milyen külső (nemzetközi) és belső (nemzeti) feltételek, valamint belső önfejlődés függvényében feleltek meg a változó korok gazdasági-pénzügyi-, közbiztonsági- és adott esetben katonai kihívásainak.
- Feltártam és bizonyítottam, hogy e biztonsági kihívásoknak való megfelelés minden korban szükségképpen maga után vonta e szervezetek jogszabályi környezetének, irányítási rendszerének, szervezeti felépítésének, anyagi-technikai bázisának és humán viszonyainak módosulását.
- A biztonság komplex fogalmából kiindulva feltártam és bizonyítottam, hogy sem a közvélemény, sem szakirodalom nem kezeli súlyának megfelelően a vám- és pénzügyőri biztonság kérdését. Feltártam és bizonyítottam, hogy ennek oka az, hogy e szervezetek hatáskörébe tartozó bűncselekmények sajátos vonásokkal rendelkeznek, ez gyakran nem tudatosul, így az ellenük folytatott küzdelem jelentősége sem.
 - Mivel az ilyen bűncselekmények megelőzése és felderítése lakossági együttműködés és az állomány magas szintű felkészültsége nélkül nem lehet eredményes, ezért, az eredményesség fokozása érdekében néhány új megközelítési módot és eszközt is ajánlottam a mindenkori pénzügyi kormányzat és a testület vezetőinek figyelmébe.

Javaslatok

- Javasolom, hogy a tudományos kutatómunkában, a vezetéselméletben, és a pénzügyőrök képzésében szenteljenek nagyobb teret a vám- és pénzügyőri biztonság kérdéseinek.
- Javasolom, hogy ennek során használják fel a jelen dolgozatban leírtakat, és a kutatás eredményeit is.
- De tudatában vagyok értekezésem korlátainak, ezért javasolom a kutatás kiterjesztését és elmélyítését az általam vizsgált mindhárom korszakra vonatkozóan. Parádi József intencióval egyetértve magam is úgy vélem, hogy különösen a dualizmus kori rendvédelmi struktúra és a részét képező vámhivatali és pénzügyőri rendszer vonásait lenne indokolt alaposabban feltárni, elsősorban levéltári kutatások alapján. Két okból is. Egyrészt azért, mert akkor fejlődött ki az a nemzetvédelmi modell, amely sokat módosult ugyan, de napjainkban is működik. Másrészt, mert ez a struktúra számos

vonásában hasonlít az Európai Unióban. Így, a régmúlt tapasztalatai előtt tisztelegve okulhatna ebből a mi nemzedékünk is.

Publikációs jegyzék

1. *Az Európai uniós csatlakozás hatása a Vám-és Pénzügyőrség szervezetére és humán erőforrására.* KARD ÉS TOLL, 2006/3, p.93-101.
2. *Memorandum az egész életen át tartó tanulásról.* KARD ÉS TOLL, 2006/3, p.141-150.
3. *Az eljárási törvény hatálya és a törvénnyel szubszidiárius viszonyban lévő más törvények alkalmazása során keletkezett jogesetek értékelése.* KARD ÉS TOLL, 2007/1, p.71-80.
4. *Töredék, a sárvári internáló tábor történetéből.* KARD ÉS TOLL, 2007/2, p.156-167.
5. *Románia és Bulgária Európai Uniós csatlakozásának hatása a magyar vámigazgatás szervezetére.* Hadtudomány XVII. Évfolyam, 3. szám. 2007. szeptember, p.114-123.
6. *Közép-Európa kísértete.* Hadtudományi Szemle 2011. 4. évf.1. szám, p.131-136.
7. *A Vám-és Pénzügyőrség kommunikációja, és PR tevékenységének elemzése* (angol nyelvű). Hadtudományi Szemle 2007, 3. szám szeptember
8. *Társadalom és erkölcs.* Rendvédelmi Füzetek 2011/1. szám, p.87-94.
9. *Értékek és társadalom, különös tekintettel a családi intézményrendszer változásaira.* Társadalom és Honvédelem 2010. XIV. évfolyam 1-2. szám, p.183-200.
10. *A Vám-és Pénzügyőrség tevékenysége a rendszerváltás folyamatában.*
http://193.224.76.2/downloads/konyvtar/digitgy/publikacio/prukner_a_2.pdf
11. *A vám- és pénzügyőrségi tevékenység a biztonságpolitikában*
http://193.224.76.2/downloads/konyvtar/digitgy/publikacio/prukner_a_2.pdf

A doktorjelölt szakmai-tudományos életrajza

Prukner Attilát, (szül. 1964), a Honvédségtől magával hozott tizedesi rendfokozattal 1986. szeptember 16.-án vették fel a Szombathelyi Vámhivatal állományába.

Az alapkú tanfolyam elvégzése után előbb járőrként, őrmesteri rangban dolgozott, majd 1992-ben, a középfokú szaktanfolyam befejezése után vámügyi előadóként zászlóssá léptették elő. A vámudvarok létesítését követően szolgálati hely-vezetővé nevezték ki.

1998-ban a Janus Pannonius Tudományegyetem személyügyi szervezői szakán főiskolai diplomát szerzett, majd hadnagyi rangot kapott, és jogi/igazgatási csoportvezető lett.

2000-ben az akkori Államigazgatási Főiskola vámigazgatási szakán, és 2006-ban a P.T. E humánszervezői szakán szerzett újabb diplomát. Németből középfokú C, oroszról ARAMA típusú katonai szaknyelvi vizsgája van.

Vámszaki munkája mellett a Vám és Pénzügyőri Iskola kihelyezett szakán vámtarifát tanított, és osztályfőnöki teendőket látott el. A TIT keretében is oktatott vámjogot. 2010-ben történt nyugdíjazásáig, századosi rendfokozatban, kiemelt főreferensként dolgozott.

Doktori tanulmányait 2007-ben kezdte. A Doktori Iskolát 2010-ben abszolutóriummal zárta. Értekezésének beadási határideje: 2013. augusztus 31.