

TEKE ANDRÁS

A határbiztonsági és határrendészeti tevékenység stratégiai szemléletű rendszerillesztési aspektusai integrált rendészeti környezetben

„A kihívást az alapvető szabadságok és az integritás tiszteletben tartásának biztosítása, és egyidejűleg Európa biztonságának garantálása jelenti.”¹

Nemrég fogadták el a stockholmi programot², az elmúlt öt évben sokat emlegetett hágai program és a „tíz prioritás”³ folytatásaként. Ha röviden akarnánk a lényegét megfogalmazni, akkor azt mondhatnánk, hogy az Európai Unió Tanácsa megerősíti, hogy elsődleges fontosságot ad a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség kialakításának. Ebben a térségben az európai közösség tagjaként kell a magyar nemzeti biztonsági, rendészeti, határbiztonsági és határrendészeti rendszert is működtetni, és e keretek közt kellett (hágai program) és kellene (stockholmi program) a határbiztonság, a határrendészet stratégiai illesztését, pozicionálását megvalósítani. Az EU-csatlakozási és a teljes jogú schengeni követelményteljesítési folyamat sajátossága Magyarországon, hogy a határbiztonság és határrendészet megvalósításában 2008. január 1. óta szervezeti változás (integráció) is történt, azaz egy korábban meglévő önálló szervezeti-tevékenységi-szakmai-kapcsolati rendszert egy új, integrált rendőrségi megoldás váltott fel. Jelen tanulmány folyamathálózat-szemléletű megközelítéssel a stockholmi program szellemében a határbiztonsági, a határrendészeti tevékenység stratégiai pozicionálásának kérdéseit kísérli meg körüljárni.

A stockholmi program stratégiai irányokat határoz meg. Ezen belül kiemelt helyet kap a külső határok integrált igazgatása, az illegális migráció elleni szervezett fellépés és az EU belső biztonsága (erre külön stratégia is készül).

Induljunk el a „kályhától”. Egy stratégia vagy adott esetben egy stratégiai koncepció általános értelemben valamely leírtult, egyeztetett szándék kifejeződése

1 A stockholmi program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa. Európai Unió Tanácsa, Brüsszel, 2009. 12. 08. 17024/1/09. REV1

2 Uo.

3 Hágai program, 2004. november 4–5., az Európai Tanács következtetései Brüsszel [doc. 14292/04, 2004. november 5.] I. Független, a hágai program. HL C 53/1. 2005. 3. 3.; a hágai program: Tíz prioritás a következő öt évre – Partnerség Európának a szabadság, biztonság és jog területén való megújulásáért, Brüsszel, 10.5.2005 COM[2005] 184 végleges.

azzal, hogy egy meghatározott (cél)állapot eléréséhez vázolja a hozzá vezető utat. Ehhez legalább két állapotartományt kell(ene) rendszerszemléletűen körülhatárolni: az első a honnan, a második a hova akarunk eljutni, és akkor mi lesz kérdése. Ez adja a felvetés megoldását, és egyben megalapozza az alapvető problémakiját is.

A stratégiaalkotásnak, stratégiai tervezésnek és egyáltalán, a jövőtervezésnek, ezen belül a pozicionálásnak megvannak a maga törvényszerűségei, szabályai, elvei, a gyakorlati és módszertani követelményei. Ezeket indokolt ismerni, figyelembe venni és természetesen megfelelően alkalmazni. Fontos tényező, hogy a stratégiai tervezés tárgyát, amire irányul, a tervezés folyamatába illesztve kell ismerni, valamennyi összefüggést tisztázva. Ehhez a tervezés alanyainak, akik végzik a tevékenységet, elsősorban nem a saját szakmájukat kell mindenáron képviselniük (pozicionálni), hanem egy világos koncepcióra alapozott, adott időszakot átfogó, komplex szemléletet indokolt szakmailag hitelesen, integrálva érvényesíteni. A szakmai hitelességet és kompetenciát egyébként a stockholmi program is kiemelten kezeli.

Sajnálatos módon Magyarországon a rendészeti szakterületen a komplex megközelítés nem teljes körű, sőt sok esetben nem találkozik a politikai, a szakmai és a stratégiai és jövőtervezési szakértelem, nincs egységes, integrált, elemi adatokra támaszkodó, nagyobb időszakot átölelő biztonsági/rendészeti adatbázis, amelyre alapozva a teljes körű, komplex rendészeti elemzés és értékelés megvalósítható lenne.

A legnehezebb a szemléletet megváltoztatni. Ehhez generációváltás(ok)ra lenne szükség; a stockholmi program és más fontos programok általában öt évet fognak át. Ehhez járul még az a tény, hogy Magyarországon deklarativé megjelennek ugyan a „szakpolitikák”, de a valóságban a nemzetinek kikiáltott stratégiai dokumentumok esetében leginkább a kormány mögött álló pártpolitika visszatükröződéséről van szó. A hiányzó politikai-társadalmi-szakmai konszenzus következtében a formális szakpolitika és a koncepció nem szervezesen alakul ki. A „célállapotot” sokszor olyan döntéshozók/„megrendelők” határozzák meg, akik szakmailag nem mindig kompetensek, integrált adatbázisok hiányában nem készülnek alapos és hiteles helyzetértékelések, nincsenek komplex hatástanulmányok, a döntéselőkészítést még gyakran be sem fejezik, sőt van, amikor neki se kezdenek, de már meg is született az újabb „döntés”. Ettől fogva nem beszélhetünk korrekt jövőtervezésről, megalapozott stratégiáról, hanem valamilyen prekonceptcionális feladatvégrehajtásról. Ennek nyomán újabb és újabb kezdeményezések („ötletek”) történnek, aminek a költségtényezőkön túl jelentős szakmai, morális, bizalmi és presztízs következményei is vannak. Az EU részéről elvárt a szakpolitikákban való gondolkodás. Ebben a helyzetben nehéz valamely érdeket pozicionálni. A politi-

kai érdekérvényesítés a rendészet területén a napi problémákat vegyíti taktikai és operatív tényezőkkal, ehhez kapcsolódik, hogy a rendészet nem azonos a rendőrséggel(!).

A rendészetet, ezt hangsúlyozza a stockholmi program is, horizontálisan kellene megközelíteni, ami természetesen bizonyos politikai-szakmai-szervezeti érdekeket sért, és ezt a horizontálitást nem helyettesítheti a formális „nyilvánosság”, és kétoldalú megegyezőések össze nem hangolt sorozata sem. Az összes érdekelt bevonása lenne a megoldás, de ennek a hazai politikai légkör régóta nem kedvez. Az, ami a rendszerváltozáskor haladónak minősült, nem valószínű, hogy ugyanolyan formában és tartalommal, figyelembe véve az időközben bekövetkezett makro- és mikrokörnyezeti változásokat, ma is működik, és hatékony, analóg módon más, hazánkban előzményekkel nem bíró modellmegoldások vulgáris másolása vagy azokból valamely elemek önkényes kiragadása sem célravezető. Az evolutív változások elemzése egyelőre nem kap kellő teret a hazai politikai és rendészeti szférában.

A biztonság, a rendészeti stratégiai és jövőtervezési folyamat eredményességéhez való hozzájárulás reményében, a folyamat-rendszer-hálózatos szemlélet érvényesítése, a stratégiai szemlélet és jövőtervezés általános elfogadtatása érdekében, néhány „eretneknek” tűnő gondolat megismertetése útján, „elgondolkodtató” módon, nem szokványos eszközökkel és talán modellértékűen kísérlet történik a határbiztonság és határrendészet példájára építve.

Új helyzet – új megoldások igénye

Az utóbbi időszak meghatározó jelentőségű folyamatai arra utalnak, hogy egyre bizonytalanabb a különböző típusú változások irányának meghatározása, előrejelzése. A világejlődésben jellemzővé vált a nagy jelentőségű, korszakokat formáló transzformációk korábban nem tapasztalt mérvű koncentrációdása. Következményeik, kölcsönhatásai sokoldalúak, és számos vonatkozásban bizonytalanabbá tesz a fejlődés kilátásait. A próbatételek napi aktualitássá váltak. Ebből kifolyóan a kezelésük jellege is módosult. Sok esetben keverednek a természeti vagy társadalmi próbatételek hatásmechanizmusaira való reagálás. Fel nem ismert vagy sokszor féltreértelmezett ok-okozati lánc alakult ki, amelyben valamely okozat egy jelenség okává is előléphet.

Ennek megértése, értelmezése és kihasználása a hagyományos gondolkodás kereteit feszegeti. Az ezredforduló a biztonság/rendészeti szervek életében is sok változást hozott. Nem véletlen, hogy a változásokról és elvárásokról sok szó esik.

A megközelítés elég heterogén, de mindegyiknek az az általános kicsengése, hogy jobban, olcsóbban, vagy ha úgy tetszik, gazdaságosabban kell megfelelni az követelményeknek. Ez sokszor sugallja magát a megoldást is. (Helyzetelemzés nélkül az „elvárt” megoldások súlyos következménnyel járhatnak.) A hasznalapú szemlélet az üzleti szférában teljesen természetes, ám ha ezt a döntéshozó a biztonság/rendészeti működésben is (a fiskális szemlélet egyoldalú érvényesítésével) meg akarja valósítani, akkor ez a bázisalapú tervezésen felött nemzedékek számára valós próbatételt jelent, és újabbakat indukálhat.

A próbatételek kezelése egyfajta problémamegoldás. A problémamegoldás megértéséhez fontos a fogalom fogalmának megértése. Ha megoldunk egy problémát, rendszerint újabbak jönnek létre. A lényeg a következmények kezelésében van. Vajon hogyan lehet olyan helyzetet teremteni, hogy az elvárt gyors, rövid távú eredmény ne generáljon hosszú távra kiható újabb problémákat? A megoldások rendszerint adottak, kérdés, hogy a megoldásért felelősök felismerik-e őket.

A megoldások tehát nagyban függnek attól, hogy felismerjük-e a helyzetet, megértjük és a megfelelő módon, időben és intenzitással reagálunk rá. A rendészeti helyzetképet helyezzük el egy nagyobb rendszerben, azt egy még nagyobbban, és eljutunk a globális szintig, ahonnan „visszafejthetők” a problémák; de fordított úton is el lehet jutni a megoldásig.

A biztonság/rendészeti szervezetek minden időben olyan jogszabályi megalapozottsággal, küldetésudattal, jövőképpel, társadalmi bizalommal, alkalmazási elvekkel, felkészítettséggel, felszereléssel, kapcsolatrendszerrel kell(ene) rendelkezniük, amely lehetővé teszi a rendeltetéseszerű alkalmazás elvárt, elégedettséggel társuló szintjét.

Ehhez minőségorientált (mérhető!) működésre, együttműködésre illetőleg (tevékenységi és/vagy szervezeti) integrációra alapozott, tudatos, integrált rendészeti stratégiai tervezés és fejlesztés szükséges. A nagy hatású, gyorsan változó, ellentmondásos reakciókat kiváltó veszélyeztetésekkel szemben csak koncentrált, hatósággi megelőzésen, beavatkozáson, kezelésen alapuló, horizontális szemléletet tükröző, társadalmi támogatottságot élvező, a szubszidiaritást érvényesítő fellépés lehet eredményes.

A biztonság/rendészeti tevékenységet végző, azt támogató, közvetlenül vagy közvetve kapcsolódó szervezetek heterogenitása és nagy száma, az átfedések és párhuzamosságok hatása miatt központi integrált rendvédelmi (képesség)tervezésre, fejlesztésre, koordinációra van szükség.

Valamennyi rendészeti szerv és általában a rendészet szereplői számára a komplex biztonságon alapuló stratégiai szemlélet, a kooperatív, koordinatív hozzá-

állás teremtheti meg a korszerű tevékenység feltételeit, amelyet limitált költségvetési környezetben, versenyhelyzetben kell növekvő elvárások mellett megvalósítani.

Az általános és a speciális képességek kialakítása terén magától értődik, hogy nem szabad a szélsőségek irányába eltávolodni, sokkal inkább egy egészséges egyensúlyt célszerű fenntartani, és az új képességeket ebbe beleilleszteni⁴.

Határbiztonság, határrendészet

A (volt) határőrség 2007. december 31-ig önálló rendvédelmi szervként meghatározó, mérhető, hagyományosan elismert szerepet töltött be a komplex európai és nemzeti biztonság fenntartásában, stratégiai és minőségi alapokra helyezve erősödött tevékenységének specifikus (idegenrendészeti) és nemzetközi jellege, tevékenyen hozzájárult a teljes jogú schengeni tagság kritériumainak minőségi teljesítéséhez.

A szervezeti működés hosszú távú gondolkodáson, stratégiai alapokon nyugodott, 2012-ig (kivéve 2015-ig) a *Határőrség stratégiája a teljes jogú schengeni csatlakozásig és az azt közvetlenül követő időszakra* című dokumentum határozta meg a stratégiai irányokat, célokat, feladatokat.

A határrendészetre vonatkozó fejlesztési elgondolásokat egységes rendszerben fogalmazták meg és tervezték. A (volt) határőrség hosszú távú stratégiai koncepciója 2015–2020-ig jelölte ki a szervezeti és szakmai működés, a fejlesztés irányait.

A rendőrség és határőrség integrációja kapcsán a korábbi határbiztonsági, határrendészeti szervezeti működést érintő formai, tartalmi, koncepcionális integrálás megtörtént ugyan, de a kialakult helyzetnek megfelelően ez a határbiztonsági, határrendészeti tevékenység integrált keretek közti szakmai-funkcionális megjelenítésében nem tükröződik teljes körűen.

Határbiztonsági és határrendészeti vonatkozásban a hatékony funkcionális rendszerműködés kerete, szakmai stratégia formájában, az integrált rendőrség esetében komplex, hosszú távú stratégia és funkcionális stratégiák rendszerének kidolgozásával lenne megvalósítható. [A Rendőrség Tudományos, Technológiai és Innovációs Tanácsának Határrendészeti Munkacsoportja még 2008-ban elkészítette, 2009-ben aktualizálta a komplex helyzetértékelésre alapozott *A Magyar Köztársaság Rendőrsége Határrendészeti Szakmai (funkcionális) Stratégiája* című dokumentumot, amely jelenleg az integrált rendőrségi működéshez szakpolitika, ágazati stratégia koncepció, ágazati stratégia, testületi stratégia hiányában szervesen

⁴ Teke András: *Stratégia tervezés, biztonságsszolgáltatás, minőség a rendvédelemben. Minőség és Megbízhatóság*, 2008/3., 142–153. o.

nem illeszthető.] Az erőfeszítések nem pótolják a hiányzó stratégiai dokumentumokat, de talán inspirálók lehetnek.

A stratégiai dokumentum megfogalmazásakor, a tervezés során a határbiztonsági, határrendészeti tevékenység kapott helyet a biztonsági, a rendészeti, a rendőrségi stratégiai irányok (elméleti) ágazati rendszerében. Kiindulási alap a biztonsági, a rendészeti- tevékenységi rendszer szereplőivel való konszenzusra törekvés, a társadalmi értékrend és elvárások alakulásának figyelembevétele, alapos helyzetelemzésre épülő, világos, európai határbiztonsági elgondolások⁵, a hágai programmal szinkronban lévő (akkor még „posztihági” program, ma már a stockholmi programhoz kötődő) jövőkép volt.

A stratégiai tervezést a szakterületi vezetők és szakemberek bevonásával, szakterületi értékelésekre építve a határbiztonsági, határrendészeti folyamatokat tíz évre visszamenőleg vizsgálva, az európai uniós és schengeni tapasztalatokat beépítve, a kapcsolódó tudományos eredményeket felhasználva valósítottuk meg. A megalapozottság érdekében érvényesítettük a rendszerszemléletű gondolkodást, a hálózatos megközelítést, a kapcsolatrendszerek figyelembevételét, a kommunikációt, az együttműködést (szervezetten belüli, szervezetenközi, nemzetközi), az integrált intézményi és tevékenységi környezetet, minőséget, hatékonyságot, szinergiát.

A stratégiai szándék a nemzeti és európai biztonság meghatározó tevékenységi és technológiai tényezőjeként, integrált határigazgatás megvalósításával a határbiztonság-szolgáltatás minőségi fejlesztése, továbbá a társadalmatisítás elősegítésével hatékony határbiztonság rendőri garانتálása.

A lisszaboni szerződéssel az Európai Unió közösségi szinten kötelezte el magát az integrált határigazgatási rendszer kialakítása és működtetése mellett. Ennek megfelelően az egyes tagállamok nemzeti határbiztonsági rendszere nemzetközi figyelmet is kap, kiemelten az *integrált határigazgatás továbbfejlesztése*. Az Európai Bizottság 2008 elején ismertette az új, komplex határigazgatási csomagját, amellyel célja, hogy befolyásolni tudja az európai integrált határigazgatási rendszer (European Border Surveillance System; Eurosur)⁶ fejlődésének útját. A csomag leglényegesebb része az a közlemény⁷, amely kifejezetten a határellenőrzésben alkalmazandó technológiák, technikák, núvumok felhasználásával kívánja a fejlődést elérni. A fejlesztési elgondolásból minden tagállamnak ki kell vennie a részét,

⁵ Council Conclusions on the management of the external borders of the member states of the European Union, 2873rd Justice and Home Affairs Council meeting, Luxembourg, 5–6 June 2008.

⁶ European Surveillance System.

⁷ A Bizottság közleménye az Európai Unió határigazgatása következő lépéseinek előkészítéséről. COM(2008) 69 végleges

hosszú távon, 2020-ig munkát és felelősséget adva a nemzeti határrendészeti szervezeteknek. A fejlesztések a stockholmi programban is „visszaköszönnek”.

A rendőrség és határőrség integrációja után a lényegi változásmenedzsment a határbiztonság és határrendészet területén nehezen azonosítható, mindamellett a követelmények törésmentes teljesítése érdekében, kihasználva az uniós lehetőségeket, célszerű kiemelten kezelni őket. Ehhez *A Magyar Köztársaság Rendőrsége Határrendészeti Szakmai (funkcionális) Stratégiája* egyfajta modellként is szolgálhat, módszertani háttérrel adhat a többi rendőrségi szakterületi tervezéshez, elérhető, hogy a stratégiai hierarchia magasabb szintjén tervezett stratégiák (így a rendészeti stratégia, a rendőrség testületi stratégiája) hiányában is megkezdődhessen a stratégiai tervezés, és egységes rendszerbe foglalásuk is megtörténhessen. Ez a megközelítés javíthatja a szakterületi aktivitást, a jövőért érzett felelősséget, és előkészíti a testületi jövőtervezést.

A határrendészeti funkcionális stratégia fontosságát indokolja az EU által tervezett integrált határőrizeti rendszer kialakítása, a Frontex aktivitása, mert megfelelő előrelátással jó rendőrségi pozíció érhető el e folyamatokban.

A határrendészetet mint szolgálati ágat megfelelési kényszer nyomaszítja, megváltozott, integrált környezetben kell teljesítenie az összetett követelményeket. Ez alapjaiban határozza meg a pozicionálás lényegét.

A határbiztonság értelmezése

A komplex biztonság és a határbiztonság viszonyát folyamat- és rendszer szemléletre alapozva célszerű megközelíteni. A komplex biztonságnak része a határbiztonság. Az államhatárhoz köthető, a jogállamiság eszközeivel kezelhető minden biztonsági tevékenységet (koordináció, kooperáció, kommunikáció) magában foglaló alrendszerrel van tehát szó.

Az ország határbiztonsága tehát nem elsődlegesen szakmai, hanem mindenekelőtt komplex politikai és stratégiai kérdés, amely akkor lehet sikeres, ha konszenzuson alapuló, folyamatos és eredményorientált politikai támogatáson nyugszik.

Az adott ország földrajzi helyzete, a migrációs folyamatok kezelésében játszott szerepe, a más országoknál fejlettebb határrendészeti felkészültsége, tapasztalatai, nemzetközi kapcsolatai, a tranzitországokkal való területi közelsége és kapcsolatai, a több évszázados történelmi együttélés határozza meg egy ország térségi és globális határbiztonsági potenciálját.

Bár a határbiztonság-fogalom (*Grenzsicherheit; Border Security*) nem túl gyakori az EU-dokumentumokban, de a bel- és igazságügyi területre vonatkozó prog-

ramoknak, így a 2004 és 2009 között funkcionáló hágai programnak is kiemelt része volt, és a stockholmi programban is elsőséget kapott.

A stockholmi program a határbiztonsággal összefüggésben, a külső határok integrált igazgatása, az illegális migráció kezelése, a határokon átnyúló nemzetközi bűnözés elleni fellépés nevesítésével is rögzíti a tennivalókat a biztonság belső és külső dimenziójának összehangolása érdekében a bűnüldözési hatóságok, különösen a rendőrségek, határőrségek és a vámőrségek közötti közösségi és nemzeti szinten egyeztetett fellépés, közös képzés, fejlesztés terén. Meghatározza a határon átnyúló problémák (illegális migráció, emberkereskedelem, embercsempészet, terrorizmus, szervezett bűnözés) kezelése egységes szemléletének kialakítását, illetve a közös képességek javítását a külső határok ellenőrzésében, a határon átnyúló szervezett bűnözés és terrorizmus kiküszöbölése érdekében.

Határbiztonság nélkül nem beszélhetünk komplex nemzeti és európai biztonságáról. Az Európai Biztonsági Stratégia⁸ alapján is kiemelt három veszélyforrás: a terrorizmus, a nemzetközi szervezett bűnözés és az illegális migráció elleni fellépés hatékony és hosszú távon mással nem helyettesíthető eszköze a határbiztonsági rendszer hatékony működtetése.

A kor kihívásainak megfelelő rendszerszemléletű elemzést elvégezve, nemzeti szinten is az integrált határbiztonság intézményi és tevékenységi rendszereknek van létjogosultságuk.

Ennek megfelelően a határbiztonsági (határrendészeti) rendszer javasolt elvi struktúrája a biztonság komplexitásából következően a biztonság hierarchia keretei közt a következőképpen képzelhető el:

- Globális biztonsági rendszer (Global Security System; GSS).
- Regionális (kontinentális) biztonsági rendszer (Regional Security System; RSS).
- Európai biztonsági rendszer (European Security System; ESS).
- Európai határbiztonsági rendszer (European Border Security System; EBSS).
- Európai határrendészeti rendszer (European Border Policing System; EBPS).
- Nemzeti biztonsági rendszer (National Security System; NSS).
- Nemzeti határbiztonsági rendszer (National Border Security System; NBSS).
- Nemzeti határrendészeti rendszer (National Border Policing System; NBPS).

A „határbiztonsági/határrendészeti modell” nemzeti szintű megvalósítása – integrált alrendszerek működtetésével – a schengeni szűrőrendszerhez szervesen kap

⁸ A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy European Council, Brussels, 12 December 2003.

csolódva, igazodva történhet, és legalább a következő főbb összetevők kell hogy jellemezzék:

- A külső határ – egységes standard szerinti – ellenőrzése, integrált határigazgatási rendszer fenntartása és fejlesztése mellett.
- Az ország egész területére kiterjedő (mélységi), rendészeti koordináció és kooperáció alapuló tevékenységi integráció (a külső határhoz kapcsolódóan a határterületen kívüli térség idegenrendészeti és – általános – biztonsági átfogására).
- A belső határ biztonságát is garantáló, a kompenzációs intézkedések keretében megvalósuló komplex ellenőrzési rendszer.
- A külső és belső biztonság koherenciájának megvalósítása a határon átnyúló együttműködés, kapcsolattartás intézményi és tevékenységi rendszerén keresztül.
- Az ellenőrzési rendszer részeleméi minden vezetési szinten összehangoltak (határforgalom-ellenőrzés nélkül), ami lehetővé teszi a határforgalom-ellenőrzés visszaállítását, és kiegészíti, teljessé teszi a másik két elemet. Ehhez szükséges, hogy a belső határ mentén a szomszédos EU-országok (határ)rendészeti/rendvédelmi szervei szorosan együttműködjenek, és érvényesítsék a Közösség előírásait és az Európai Bizottság ajánlásait.
- A preventív jellegű „távoltartás” és a „gyors, hatékony, biztonságközpontú idegenrendészeti és menekültügyi ügyintézés” elvének érvényesülésével is biztosítani kell. Proaktív hozzáállással szükséges garantálni az információk relevanciáját.
- Az előbbieknél számításba véve, hogy a schengeni belépés-ellenőrzési modell a következő négy lépésből áll: a konzulátusok intézkedései, a szomszédos országokkal való együttműködés, a határellenőrzés, valamint a visszatérésre is kiterjedő ellenőrzési intézkedések a schengeni térségen belül⁹.
- Komplex rendszerről van tehát szó, amelynek nemzeti megvalósítása elemenként értelmezendő.¹⁰

A „schengeni szűrőrendszer” elemei¹¹:

- a) *politikai*, gazdasági, tájékoztató eszközök széles körű alkalmazása a migráció kezelésében;
- b) egységes vízumrendszer alkalmazása, és egységes gyakorlat érvényesítése;

⁹ Brüsszel, 13.2.2008, COM[2008] 68 végleges. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az európai határőrzési rendszer [Eurosri] kialakításának vizsgálatáról.

¹⁰ Rácz György: Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar Határőrség zöldrehatár őrzetére. Doktor értekezés. ZMNE, Budapest, 2002

¹¹ Uo.

- c) kihelyezett okmányszakértők (tanácsadók) alkalmazása a várható veszélyeztetés helyszínén és veszélyeztetés irányában;
- d) összekötő hivatalnokok kölcsönös kiküldése, alkalmazása, az információcsere biztosítása;
- e) a szállítótársaságok illegális migrációhoz kötődő felelősségének következetes érvényesítése;
- f) „transzitállamok” határőrizeti és határbiztonsági rendszerének megfelelő szintre hozása, segítése a migrációs folyamatok kezelésében;
- g) az úgynevezett biztonságos harmadik országok helyzetbe hozása, határbiztonsági rendszerük kialakításában, aktív közreműködés hatékonnyá tételükben;
- h) a külső határok szigorú, egységes követelmények szerinti őrzete;
- i) kiegyenlítő intézkedések tervszerű, az ország egész területére kiterjedő fogantatása (Checknet);
- j) a belső határ (térsege) biztonságát garantáló ellenőrzés végzése.

Összegezve: Magyarország teljes jogú schengeni csatlakozása után a külső és belső határok arányainak módosulása ellenére hosszú távon továbbra is számolni kell az illegális migrációval, a nemzetközi szervezeti bűnözéssel, a terrorjellegű fenyegetettséggel és a közrend, közbiztonság egyéb veszélyeztetésével. Nemzeti szinten egységes biztonsági, rendészeti rendszer működtetése indokolt, amelyen belül egy komplex határbiztonsági/határrendészeti alrendszer létjogosultsága nem kérdőjelezhető meg.

A korszerű határbiztonsági-határrendészeti tevékenység magában foglalja a külső határ schengeni normáknak megfelelő ellenőrzését, az ország egészére kiterjedő, integrált rendészeti szemlélettel és szoros együttműködésben végrehajtott migrációs és speciális bűnüldöző szűrőmunkát, továbbá ez utóbbi részeként a belső határ térségében megvalósított, mobil irányokra koncentráló – alapvetően idegenrendészeti, bűnmegelőzési és közbiztonsági súlypontú – speciális határrendészeti tevékenységet.

Az unió szakpolitikáiban, programokban, folyamatokban és rendszerekben gondolkodik. Ezek egymásra épülnek, és egymásból következnek. Ezt kellene a nemzeti rendszereknek a maguk szintjén adaptálniuk. A továbbgondolást jól példázza a következő utalás is.

A 2007. évi CXII. törvény a Belga Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság és az Osztrák Köztársaság között a határon átnyúló együttműködés fokozásáról, különösen a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció leküzdése érdekében létrejött szerződés (prümi szerződés) kihirdetéséről, valamint ehhez kapcsolódóan egyes törvények módosításáról. (A törvényt az Országgyűlés a 2007. szeptember 17-i ülésnapján fogadta el.)

A prűmi prioritások is támogatják a határbiztonsági rendszerek hatékonyságát:

- a bűnügyi nyomozás és a gyanúsítottak azonosításának segítése céljából a nemzetközi DNS-profil-vizsgálatok megkönnyítése a nemzeti DNS-adatbázisokhoz való közvetlen hozzáférés révén,
- az ujjlenyomatok adatai cseréjének gyorsítása és javítása a nemzeti ujjlenyomat-adatbázisokhoz való közvetlen elektronikus hozzáférés segítségével (AFIS-rendszerek), a gyors személyazonosítás és bűnügyi nyomozás megkönnyítése céljából, információk és adatok cseréje jelentős események során a biztonság és védelem elősegítése érdekében,
- a terrorizmus elleni küzdelem megerősítése a kiterjesztett adatcseré által,
- a légi járaton szolgáló biztonsági fűsztek alkalmazásának elősegítése,
- információcseré és közös okmányügyi tanácsadók alkalmazása az illegális migráció megelőzése céljából,
- az illegális bevándorlókra vonatkozó közös hazatelepítési intézkedésekkel kapcsolatos operatív együttműködés megerősítése, a rendőrségi együttműködés keretében közös operatív tevékenységek (a közös járőrözés, személyellenőrzés, elemző csapatok és megfigyelő csoportok).

Az előbbiek és a stockholmi program, valamint az annak részeként készülő belső biztonságpolitikai stratégia alapján: hosszú távon számolni kell határbiztonsági és határrendészeti tevékenység új megközelítési feladataival, a speciális képességeket meg kell erősíteni, és alkalmassá tenni a feladatrendszer módosulásával járó tevékenységre.

A határrendészeti tevékenység az illegális migráció kezelésében markáns szerepet tölt be, ez a komplex határbiztonsági rendszer keretében valósul meg.

A határrendészeti szolgálati ág a jövőben akkor tudja igazán betölteni szerepét, ha a komplex nemzeti biztonságban jelentős szerepet vállal, a meglévő nemzetközi kapcsolatokat tovább bővíti, nagyobb részt vállal az EU határ-ellenőrzési szakmai-koordinációs feladataiban (Frontex), stabilizálja regionális szerepét és pozícióját a további uniós és schengeni bővítés szakmai koordinálásában.

A határrendészet értelmezése és főbb jellemzői: a határrendészet olyan rendészeti eszközökkel és módszerekkel megvalósított komplex hatósági tevékenység, amely a rendelkezésre álló emberi erőforrások, eszközök, technológiák, ismeretek és kapcsolattrendszer felhasználásával, a közösségi és nemzeti szabályok egységes és következetes alkalmazásával a magas szintű határbiztonság megerősítésére, fenntartására és fejlesztésére irányul.

A magyar határrendészeti rendszer működése: a határbiztonsági rendszer meghatározó eleme a határrendészeti tevékenység. Funkcionálisan ez a rendőrség feladata, de tevékenysége során támaszkodik a Bevándorlási és Állampolgársági Hi-

vatalra, a Külügyminisztérium egyes szervezeti elemeire, a vám- és pénzügyőrségre, illetve a mélységi szűrő-kutató tevékenység során az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőségre, az Állat- és Nővényegészségügyi Szolgálatra, a nemzetbiztonsági szolgálatokra.

A rendőrség tevékenységét tekintve a határrendészeti rendszer első lépcsőjét a külső határnál elhelyezkedő és tevékenykedő, a határ-ellenőrzési feladatok végrehajtásáért felelős helyi szervek munkája jelenti. Ezek alapján a határrendészeti kirendeltségek illetékességi területei közvetlenül lefedik a külső határ teljes hosszát, így tevékenységük ezen a területen lehetővé teszi az első lépcsős feladatok végrehajtását.

A helyi szervek feladatrendszerének első vonalát a határátkelőhelyek és az ott szolgálatot teljesítő rendőrök tevékenysége jelenti, ők végzik a személyek, járművek, tárgyak ellenőrzését. Tevékenységüket – és a többi vonal tevékenységét is – nagyban segíti az egyes átkelőhelyeken kiépített közös kapcsolattartási szolgálati hely, ez megfelelő mértékben képes ellátni a tevékenységét végző állományt a szükséges információkkal. Az első vonal szervek része a határátkelőhelyek közötti, alapvetően a zöldhatár felügyeletét szolgáló rendszer kiépítése, ennek nyomán gépjárművel, figyelést elősegítő technikával, szolgálati kutyákkal megerősített járőrök látnak el figyelő, mozgó, okmányellenőrző szolgálatot. Feladatuk a tiltott határátkelőhelyek megelőzése, a határrend betartatása, az átkelőhelyről visszairányított személyek feltartóztatása. Az itt szolgálatot teljesítő határrendész képzettségű állomány alapvetően járórszintű képzéssel képes megoldani feladatát, és tevékenységi köre az államhatár közelében koncentrálódik. E vonalon kap fontos szerepet a mozgást érzékelő és előjelző eszközök telepítése és alkalmazása, például a lépésérzékelők, radarok, hőképzérezékelő kamerák használata.

Az itt szolgálatot teljesítők tevékenységét alapvetően segítik, illetve az eredményességet növelik

- a telepített és mobil hőkamerás készülékek,
- a speciális ellenőrző gépjárművek alkalmazása,
- a különböző járőr-, terepjáró-, közúti gépkocsik, motorkerékpárok alkalmazása,
- az éjjellátó készülékek, távcsövek használata,
- a különböző jelzőkészülékek telepítése, alkalmazása (lépésérzékelők),
- ellenőrző-átengedő pontok telepítése és működtetése,
- integrált feladatszervezés és feladat-végrehajtás.

A kirendeltségek második vonala az illetékességi terület mélységi határára összpontosít, amely elsősorban az álláponos ellenőrzés helyett mozgó ellenőrzéseket hajt végre a forgalmas útvonalak, áthaladási csomópontok, parkolók, pihenőhelyek, üzemanyag-töltő állomások környékén. Feladatuk lehet figyelési, előjelzési fel-

adat, de konkrét intézkedéseket igénylő feladat is, mint igazoltatás, gépjármű- és utasellenőrzés, körözési ellenőrzés stb. A második vonal működtetésébe, eredményességének megerősítésébe (fenntartás nélkül) bevonható a határterülettel bíró rendőrkapitányságok közrendvédelmi, közbiztonsági állománya, a bevetési szolgálatok és alegység szintű mobil erők is, illetve támaszkodik a rendőrkapitányságok bünyői szerveinek információira is.

A szolgálatot ellátó egyes rendőrök szinte minden esetben legalább párosan láthatnak el szolgálatot, de – elsősorban a technikai eszközök kiszolgálása vagy a feladat komplexitása érdekében – járőr csoportok is alkalmazhatók. Csak figyelő vagy előjelző szerepet betöltő személyek esetén (első vonal) alkalmazható egyfős szolgálat is, ő azonban lehetőség szerint ne intézkedjen, a biztosítását meg kell tervezni. A járőrök, járőr csoportok megoszlása (határforgalom-ellenőrzési vagy határőrizeti szakterületen szerzett gyakorlat alapján) az egyes vonalaknál eltérhet. Az államhatártól távolabb eső területen, de alapvetően a közúti forgalmat ellenőrző szolgálat közben minden esetben „vegyes” szolgálat lássa el feladatát. A zöldhatár felügyeletére elsősorban a határőrizeti szakterületen tapasztalatot szerzett állomány, míg a határátkelőhelyen kizárólag a határforgalom-ellenőrzésben korábban részt vett, vagy erre felkészített és vizsgát tett személyeket alkalmazják. Természetesen erő-eszköz függvényében, továbbá a migrációs irányok kialakultságától, az illetékességi terület bünyői fertőzöttségétől, a lakott települések külföldieket vonzó típusaitól függően a vonalak száma csökkenhet, átütemeződhet.

A belső határon és a mélységben kiegyenlítő intézkedéseket kellett bevezetni, amelyek képesek voltak ellensúlyozni a belső határon a határrelőrzés megszűntetéséből eredő biztonsági deficitet, továbbá biztosítani az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogsértő cselekmények elleni hatékony hatósági fellépést. Ilyen kiegyenlítő intézkedéseknek számítanak:

- határon átnyúló üldözés,
- határon átnyúló figyelés,
- SIS működtetése,
- összekötő tiszti rendszer,
- szállítótársaságok felelőssége,
- jogharmonizáció,
- rendészeti szervek tevékenységének összehangolása,
- kapcsolattartási szolgálati helyek működtetése, közös járőrözés összehangolása,
- szervezett funkcionális információcsere.

A rendőrség a kiegyenlítő intézkedések egyik alapvető formájának kell hogy tekintse a biztonsági intézkedésekért felelős rendészeti, menekültügyi és munkaügyi szervek te-

vékenységének komplex összehangolását és az ország teljes területét átfogó komplex idegenrendészeti szűrő-ellenőrző rendszer kiépítését, működtetését. A migrációs szűrőháló célja az országban és a schengeni térségben való szabad és akadálymentes mozgás megteremtése érdekében a jogellenesen belépő és itt-tartózkodó, illetve az illegálisan munkát vállaló külföldiek, valamint a tagállamok biztonságára veszélyt jelentő személyek felfedése és intézkedések végrehajtása, a közrend és a közbiztonság javítása volt. Ezt a migrációs szűrő-ellenőrző rendszert hálószerűen alakították ki, és jelenleg is az érintett szervek (ha formálisan és nem kellő gyakorisággal is) végrehajtó egységei tevékenységüket – térben és időben, valamint alkalmazott módszerek szerint – a rendőrség által koordináltan, egy rendszerbe szervezve hajtják végre. Célja pedig, hogy a schengeni övezetben való szabad és akadálymentes mozgás megteremtése érdekében a totális ellenőrzés mellőzésével, differenciált és szelektív módon az általános rendészeti tevékenységek keretében a rendelkezésre álló erők és eszközök leggazdaságosabb felhasználásával a jogérvényesítési képességet fenntartsa az illegális migrációval és a hozzá kapcsolódó más jogellenes cselekményekkel szemben. Az együttműködés folyamán jelentkező feladatok kiterjednek

- az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni közös fellépés stratégiájának kialakítására, a szervek közötti együttműködés kiemelt irányainak meghatározására, elveinek és gyakorlatának kidolgozására, valamint a megvalósításukhoz szükséges jogi feltételrendszer megteremtésére, illetve fejlesztésére vonatkozó javaslatok kidolgozására;
- az illegális migráció elleni küzdelemhez rendelkezésre álló hazai és nemzetközi pénzalapok felhasználásának összehangolására, közös technikai fejlesztésekre vonatkozó javaslatok kidolgozására, a közös képzési feladatok meghatározására;
- az ország egész területére kiterjedő komplex ellenőrző rendszer kialakítására és működtetésére, az illegális migrációval kapcsolatos átfogó helyzetelemzések készítésére;
- a külföldiek tartózkodására, munkavállalására vonatkozó szabályok, az úti okmányok, beutazásra és tartózkodásra jogosító engedélyek, tartózkodási engedélyek, munkavállalási engedélyek és vizsgálatuk, az illegális migránsok, illegális munkavállalók, embercsempészek és csempészek által alkalmazott módszerek és eszközök figyelembevételével a végrehajtó hivatásos és köztisztviselői állomány összehangolt vagy közös felkészítésére;
- az illegális migrációval, embercsempészéssel és csempészéssel, a hatósági eljárások lefolytatásával kapcsolatos tapasztalatok, illetve információk kicserélésére;
- az illegális migrációval fertőzött területek, útvonalak, csomópontok, munkahelyek összehangolt vagy közös idegenrendészeti és munkaügyi, illetve közrendvédelmi/közbiztonsági ellenőrzésére;

- a hatóságok állományából szervezett közös idegenrendészeti és munkaügyi ellenőrző feladatok ellátására.

A potenciális veszélyforrásokon túl, a határrendészeti tevékenységben a következő kockázati tényezőkkel is számolni kell:

- a nem kellő időben felismert „célország státus” tömeges – szociális, társadalmi problémát okozó – migrációhoz vezethet;
- színlelt tanulmányok (beiratkozás az egyetemekre, főiskolákra), „névházasságok” a tartózkodás megalapozására;
- magyar és külföldi bűnelkövetők ellenőrzés nélküli érkezése és távozása az országból;
- utazó, ingázó, portyázó bűnözési lehetőségek, az elkövetés gyakoriságának növekedése;
- bűnelkövetők rejtőzködése, illegálisba vonulása, a bűncselekményekből származó értékek legalizálása;
- kábítószer, fegyver, lőszer, robbanó-, sugárzó anyagok eddiginél szabadabb áramlása;
- a határon átnyúló szervezett bűnözés erősödése, főként az embercsempészet és emberkereskedelem, a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, a tiltott fegyverkereskedelem, a pénzmosás, a korrupció, a fizetőeszközök hamisítása, a tiltott kábítószer-kereskedelem, személyek jogellenes beutazása és tartózkodása, adó- és vámcsalás, valamint a csempészet tekintetében;
- határregisztráció és a határkörözi információk kiesése a bűnüldöző munkából;
- környezetkárosító veszélyforrások növekedése (például illegális vadászat, szemét és veszélyes hulladék lerakása stb.).

A közbiztonság és határbiztonság viszonyrendszerének körülhatárolása

A biztonság egy sajátos viszonyrendszert fejez ki, mégpedig a veszélyek, fenyegetések és az ellenük való fellépés viszonyát. (Nem azonos tehát a biztonság az elenintézkedésekkel!)

Elláthatunk jelzővel (köz-, magán-, határ-, stb.) helyzeteket, állapotokat, a rendszerszemlélet a lényeg. A továbbiakban a köz- és határbiztonság viszonyrendszerét vizsgáljuk. A közbiztonság értelmezése sem egységes. A Szamel-féle fogalmat tekintsük kiindulásnak és kontrollfogalomnak.

A közbiztonság leegyszerűsítve tulajdonképpen az, amit maga a fogalom jelent: a „köz” biztonsága, vagyis az állampolgárok mindenkori „köz”biztonságérzete, amely általában szubjektív, mindamellett ezt a szubjektivitást jellemzően a különböző – a közbiztonságérzetet befolyásoló – objektív események és állapotok határozzák meg.

(Megjegyzendő, hogy a biztonság általános megítélése sokkal nehezebb, mint a „jelzős” biztonság értelmezése. A szubjektív közbiztonság megítélése nagyon szabad értelmezést ad, mert az emberek nagy többsége nem igazán tudja a közbiztonságot értelmezni, hanem a saját érintettségéből indul ki, illetve olyan keretbe igyekszik illeszteni saját problémáit, ahol rajta kívül más is felelős lehet.)

Először keressünk az objektív és szubjektív értelmezésre valamiféle kapaszkodót!
Objektív biztonság: a biztonságnak életminőség oldaláról való megközelítése, amely az egyéni és közösségi érdekek formális megjelenítése mellett, az erőforrások, a képességek, a mérhető hatások, statisztikailag megjeleníthető mértékek alapján vizsgálja az összefüggéseket.

Szubjektív biztonság: a biztonságnak az egyéni tapasztalatok, az érintettség mértéke és minősége oldaláról való megközelítése, elsősorban a szubjektív érzékelés és értékelés folyamatainak jelentőségét hangsúlyozza, s így az emberek szubjektív közérzete alapján méri a társadalom fejlődését és az életminőség mértékét, abból kiindulva, hogy az átlagember tudja leginkább megítélni saját életminőségét.¹²

Az előbbiekből kiindulva vázlatosan körvonalazható egy átlagos magyar állampolgár közbiztonsághoz való viszonyulása. Például

- a szűkebb és tágabb lakóhelyén történt bűncselekmények számának időbeni alakulása, valamint az elkövetett bűncselekmények súlya, az abban való személyes vagy ismeretségi körbe tartozó sértettli érintettség „minősége” és gyakorisága;
- a közvetlen lakóhelyén, a munkahelye vagy gyakori előfordulási helyei környezetében az útvonalak, gyalogjárda, átkelőhelyek közlekedési állapota;
- a lakóhelyén és a munkahelye körül a közvilágítás állapota, „éjjel ki lehet-e menni az utcára”;
- a közvetlen környezetében tapasztalt köztisztasági, közegészségügyi helyzet (szemét, graffitit, emberi anyagcsere-végtermék stb.);
- az állampolgár és a rendőrök egymáshoz való viszonya, a megelőző-segítő vagy a büntető felelősségre vonó viszonyrendszer arányai, a „bizalmi index alakulása”;

¹² Az IRM Oktatási Főigazgatóság, valamint a Magyar Rendészettudományi Társaság megbízásából készült rendészettudományi szöveget. A magyar rendészeti szervek által gyakrabban alkalmazott, szakmai szócikkek gyűjteményéhez a szerző által készített szócikkek, 2008.

- az állampolgár által észlelt, mérhető és viszonyítható rendőri jelenlét a közterületeken (amikor nem kellene, akkor mindig felbukkan egy rendőr, amikor szükség lenne rá, akkor soha sincs), mennyire és milyen rövid idő alatt kérhető rendőri segítség;
- a rendőri reagáló képesség időbeni, térbeni és kompetencia szerinti kiszámíthatósága;
- a különböző bűncselekményekkel kapcsolatos rendőrségi és sajtó-kommunikáció milyensége;
- a bűncselekmény elkövetője a cselekmény súlyának megfelelő és lehetőleg gyors büntetést kapjon, vagyis a polgár elvárja az igazságszolgáltatástól a hatékonyságot.

Az, hogy az állampolgár mit tehetne a közbiztonságért, nem sűrűn szerepel a subjektív biztonságérzet kérdéskörében. Ez is a biztonsági és rendészeti rendszer egyik fogyatékossága, mert a szereplők beazonosítása még mindig csak részleges, bevonásuk pedig ennek egyenes következménye.

A közbiztonság egy állapot is, amelyben az embereknek nem (folyamatosan, vagy az eltérhetőnél sűrűbben) kell bántódásra, veszélyekre számítaniuk, ha pedig ilyenek bekövetkeznek, segítségre lelnek (főként) az állam erre hivatott szerveinél. Ez ideális állapot, amely össztársadalmi méretekben nem kivitelezhető. Tökéletes biztonság nincs, legfeljebb egy optimális biztonsági szint érhető el.

A közbiztonságról – hasonlóan, mint az egészségről – általában akkor beszélünk, amikor annak hiányát érzékeljük. A közbiztonság állapotát mint adott helyre és időpontra érvényes helyzetet szokás meghatározni. A közbiztonság közügy, az életminőség¹³ primer összetevője. Az egyes állampolgár közérzetére, csakúgy mint az összklasztosság hangulatára jelentős hatással van. Ahol például kellő mértékű a biztonság, ott a materiális életkörülmények is jobbák, és nagyobb lehet a tőkebefektetési kedv. A rossz közbiztonság taszítja a tőkét, taszítja az idegenforgalmat, ezért a közbiztonsággal mint indirekt, sőt esetenként direkt gazdasági tényezővel is kell számolnunk. A probléma össztársadalmi, így hát a megoldásnak is össztársadalminak kell(ene) lennie.

A közbiztonság összetevői – a fogalom egyes oldalai – jellemzik az adott térség helyzetét, illetve azt, hogy milyen hiányok mutatkoznak a közbiztonság ideális állapotán. E szerint a közbiztonság alkotóelemei – egyben követelményei – a következők:

13. Az életminőség fogalma rendszeresen hivatkozási alap és célállapot az EU biztonsággal foglalkozó szakpolitikában és programjaiban, a magyar hasonló dokumentumokban viszont nem mindig kezelik súlyának megfelelően.

- *mint igény* az emberek békés, jogsérelemtől, háborítástól mentes léte, az élet, a testi épség, a becsület, a szabadság, a vagyon bántódásmentessége, valamint az állampolgári jogok és kötelezettségek érvényesítésének biztonsága,
- *mint állami, társadalmi, közösségi eszközrendszer* a bűnözés, a terrorizmus, az illegális migráció, az egyéb devianciák, a tűz és a katasztrófák elleni védekezés, valamint a bűnmegelőzés és a bűnözés elleni harc terén,
- *mint jogi, rendészeti és intézményi eszközrendszer* a közterületek és a közlekedés biztonsága, a napi életkörülmények zavarmentessége, illetve a közállapotok rendjének megteremtése terén,
- *állapot/helyzet garantálása* a közbiztonság, a társadalmi együtélés rendjének – adott időszakban és helyen – jogilag szabályozott olyan tényleges helyzete, amelyben az emberek élete, személye, javai és jogai védettek az illetéktelen támadástól,
- *stimuláló infrastruktúrális tényező* a gazdaság működésének fontos feltétele, amely befolyásolja a beruházási szándékot, az idegenforgalmat, a termékek előállításí költséget stb.

A közbiztonság továbbá (rész)rendszer (a komplex biztonság része/eleme), amelyen mindazoknak a jogszabályoknak, állami és társadalmi szervezeteknek, vállalkozásoknak, továbbá feladatoknak és funkcióknak az összességét értjük, amelyek rendeltetése a társadalom egészének, a közösségeknek és az egyeseknek a védelme a jogellenes emberi magatartásokkal szemben.

A közbiztonság helyzetét számtalan – jogi, intézményi, szervezési, magatartási – tényező alakítja, amelyek egymásra épülnek, egymástól függenek, tehát rendszert alkotnak. Az összetevők egyikének vagy másikának elhanyagolása megbonthatja az egyensúlyt, és biztonsághiány léphet fel. (Ide sorolható a határbiztonság is!) A sok elemből álló biztonságtervezés része kell hogy legyen az ország, a település, a szervezet, az egyén életének, tevékenységének. A közbiztonság ezért csak a társadalmi és környezeti folyamatokba ágyazottan, rendszerszemlélettel kezelhető.

A közbiztonság termék, a biztonságtերemtés pedig egy (biztonság)szolgáltatás. A háborítatlan, sérelmektől mentes lét nem jellemző állapota a társadalomnak, az magától nem jön létre. A közbiztonságot elő kell állítani, az ennél fogva egy produktum, ami közgazdasági jellemzőkkel megragadható. A közbiztonság piaci kategória, mert van értéke, ára és piaca.

Értékét a közbiztonság megteremtésére hivatott szervek, intézmények és személyek által kifejtett „munka/ráfordításmennyiség” határozza meg.

Az egyértelmű, hogy a közbiztonság szintje és a bekerülés költsége közötti korreláció van, meghatározott biztonsági állapot ugyanis csak meghatározott tevékenységgel (ráfordítással) érhető el.

Éz úgy is igaz, hogy egy adott ráfordításhoz a neki megfelelő közbiztonság tartozik, következésképpen a csekély törődésnek, a minimális befektetésnek alacsony biztonsági színvonal felel meg. A magasabb szintű közbiztonságra többet kell áldozni pénzben és odafigyelésben egyaránt. Kevés munkával és kis pénzzel általában nem lehet nagyfokú közbiztonságot produkálni.

A közbiztonság csak sokrétű és összehangolt tevékenységgel állítható elő, azt kevészámú vagy elszigetelt „termelő” nem képes szolgáltatni. A jó közbiztonság nem valószínűleg megkizárólag a bűnüldözés és igazságszolgáltatás hagyományos rendszerében. A biztonságt teremítés folyamata egy sokszereplős láncolat, amelynek elemei (az előállítók) szükségképpen egymásba kapcsolódnak, mint a fogaskerekek.

A biztonsági láncolatban a nevesíthető előállítók:

- a bűnüldözés és igazságszolgáltatás szervezetei (rendőrség, vám- és pénzügyőrség, ügyészség, bíróság, büntetés-végrehajtás);
- az állam meghatározott intézményei, ágazati szervei (egyes minisztériumok és országos hatáskörű szervek, rendészet, katasztrófavédelem, dekoncentrált közigazgatási szervek és felügyeletek, állami közútkézelő társaságok);
- az önkormányzatok és önkormányzati intézmények (polgármesteri hivatal, városüzemelési és vagyonkezelő társaság, tűzoltóság stb.);
- egyes társadalmi szervezetek (közbiztonsági és bűnmegelőzési alapítványok, személy- és vagyonvédelmi kamarák, ügyvédi kamarák, polgárőr egyesületek, egyházak, karitatív szervezetek stb.);
- a gazdasági versenyszféra egyes elemei (vállalatok, gazdasági társaságok, személy- és vagyonvédelmi vállalkozások, biztosítótársaságok stb.);
- az egyének, emberi közösségek (védekező magatartás tanúsítása, önvédelmi reflexek kialakulása, szomszédsági mozgalom).

Ténykérdés, hogy az állampolgárok, szervezetek elsősorban az államtól, a rendőrségtől várják a közbiztonság garantálását, miközben az állam nem képes biztosítani a teljes körű háborítatlanságot. Az „előállítók” között a rendőrség a legnagyobb „termelő”, de nem az egyetlen (a kör a tulajdonviszonyok átértelmezéséből fakadó érdekérvényesítési hajlam miatt egyre bővül). A rendőrség kiemelt szerepet kap annak függvényében, hogy az állam mit vár el tőle, és mihez teremt feltételrendszert.

Fogyasztók az egyes emberek és az emberek gazdasági, társadalmi közösségei. A fogyasztók részben az államon keresztül – adóik befizetésével – válnak a közbiztonság vevőivé. Az a közbiztonságra is igaz, hogy a vevők mondják ki a végső és a döntő szót, tudniillik a lakosság kívánalmainak a minél teljesebb közbiz-

tonság szolgáltatása felel meg. A tulajdonviszonyok megváltozása a közbiztonsággal kapcsolatos követelményekre is hatással kell hogy legyen, de ez nem megy gyorsan.

A közbiztonság kérdései után vizsgáljuk meg rendszerszemléletű megközelítés alapján: a közbiztonság hogyan viszonyul a komplex biztonsághoz?

Az európai komplex biztonsági rendszernek része a nemzeti komplex biztonsági rendszer, a nemzeti komplex biztonsági rendszer részrendszere a közbiztonsági rendszer is. Ezek alapján a közbiztonság esetében a rendszerhatárokat nem lehet egyértelműen meghúzni, tehát a nemzeti funkcionális biztonsági rész(al)rendszerek sajátos megközelítést igényelnek.

Érdekes kérdés, hogy a közbiztonság csak az országhatáron belül értelmezhető-e.

2004. május 1-jétől a biztonsági kérdéseket, beleértve a közbiztonságot, már elvileg kiterjesztően, 2007. december 21-től egyértelműen kiterjesztően kell értelmezni, a határon átnyúló rendőri együttműködés és a belső határon való ellenőrzés nélküli mozgás vonatkozásában. *„A belső biztonság, mint olyan, nem létezhet külső dimenzió nélkül, mivel léte egyre nagyobb mértékben függ a külső biztonságtól. Az EU és a tagállamai – mind kétoldalú, mind többoldalú – nemzetközi együttműködése alapvető fontosságú a biztonság garantálásához és polgáraink jogainak védelméhez, valamint a biztonság és a jogok tiszteletben tartásának előmozdításához külföldön is. A harmadik országok tekintetében érvényes uniós szakpolitikáknak kulcsfontosságú tényezőként kell figyelembe venniük a biztonságot, és össze kell hangolniuk a biztonsági és egyéb kapcsolódó szakpolitikákat, így a külpolitikát, oly módon, hogy a biztonsággal kapcsolatos kérdéseket integrált és proaktív megközelítés keretében egyre nagyobb mértékben vegyék tekintetbe.”*¹⁴

Arról viszont egyelőre sajnos nincs szó, hogy egységes „európai közbiztonsági térség” alakult volna ki. Pedig... *„A biztonság ezért kulcsfontosságú tényezővé vált az európai társadalom nyújtotta magas életminőség biztosítása, valamint a kritikus infrastruktúrájának a közös veszélyek megelőzésével és kezelésével történő védelme szempontjából.”*¹⁵ A biztonság a veszélyek, fenyegetések, kockázatok és a védelmi rendszer közötti dinamikus egyensúlyt jelzi. A határbiztonsági rendszer biztonságközpontúsága a veszélyek, fenyegetések, kockázatok tolerálható, kezelhető szint alatt tartásának szándékát fejezi ki, azaz, hogyan lehet a kockázati szintet minél alacsonyabb szintre szorítani, a veszélyeket, fenyegetéseket időben és tér-

14 Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája: „Az európai biztonsági modell felé”. Tervezet. Az Európai Unió Tanácsa, Brüsszel, 2010. február 23. [24.02]. 5842/2/10. REV 2
15 Uo.

ben távol tartani, a védelmi rendszer hatékonyságát hogyan lehet javítani. Ez rendszerben lehet hatékony.

A határbiztonsági rendszert, kezelését célszerű elhelyezni a komplex biztonsági rendszerben. Ezt a következők indokolják:

- a határbiztonság veszélyeztetése esetén a feladatokban az általános biztonság szereplői érintettek;
- a speciális helyzetből adódóan a speciális tevékenység az általános tevékenységre épül, de az általános megoldások nem elegendők;
- a folyamatok komplexitásából kiindulva a reagálás a biztonsági rendszer keretein belül történik;
- a tervezés rendszerében a veszélyalapú, az erőforrás-alapú és a célorientált módszereket egyidejűleg indokolt alkalmazni. Mindezt stratégiai alapokon célszerű megvalósítani. Hosszú távú, hatékony és hatásos, a nemzeti és az EU-rendeletekkel/ajánlásokkal (is) kompatibilis megoldásokra van szükség.

A hangsúly az idődimenzió, a kapcsolódási pontokon, a kompetencián és a forrásbiztosításon kell hogy legyen. A határbiztonságot érintő veszélyek kezelésének intézményi és tevékenységi rendszerigénye van mind nemzeti, mind EU-szinten. A globális környezet, a gyors és radikális változások azonban a kezelés terén is a hatékony alkalmazkodást kényszerítik ki, ráadásul a biztonság szereplői is folyamatosan változnak. Az intézményi és tevékenységi rendszerek működtetéséhez forrásokra, egyeztetett forráskutatásra, forráskezelésre és elszámolásra van szükség. Mindennek alapja a komplex helyzetértékelés. Ennek része kell hogy legyen a határbiztonság is. Az információs társadalomra jellemző szűkebb környezet hazánkban most kezd kiteljesedni, akkor, amikor ez tágabb környezetünkben már általános jelenség.

A technikai, technológiai fejlődés az információ „azonalosságát”, „egyidejűségét” nagy mennyiségben való tárolását, szelektálását, eljuttatását teszi lehetővé. A nagy mennyiségű és heterogén információhalmazból már valamilyen szempontok szerint szelektált és elosztott információk alapján az érintettek elsősorban szakmai szempontból hajtanak végre elemzéseket és értékeléseket. Ezek az elemzések és értékelések rendszerint a szakmai keresztmetszetet fedik le, esetlegesen a kapcsolódási pontokat más területekkel megjelölik. Az elemzés-értékelés és stratégia kapcsolata abban érhető tetten, hogy a horizontalitás (tevékenységi és reagálási érintettség) „előírásként” jelenik meg.

A komplex biztonság nem szakspecifikus veszélyek lineáris kezelését jelenti, hanem a folyamatok integrált kezelését, amelynek részei az egyes veszélyekre való reagálássorozatok.

Az egyidejűség, a kapcsolódások szükségessé teszik a párhuzamosságok és átfedések kiküszöbölését, ezért az elemzés-értékelés részt a tevékenységi integrációra is ki kell terjeszteni.

Az egyént (az állampolgárt) elsősorban az érdekli, hogy őt személy szerint érinti-e valamilyen veszély, az mikor és hol következik be, milyen kára származhat, ki fog neki segíteni.

A hatóságok vezetőit is hasonló kérdések foglalkoztatják a „mikor” és „hol” prioritása mellett, és a reagálás „hogyan”-járás és a „miből”-re koncentrálnak.

Az elemzés-értékelés alapján, a folyamat- és rendszerszemléletű következtetés érvényesítése útján végre kell hajtani a kockázatelemzést. A kockázat a veszély, fenyegetés megvalósulási valószínűségét fejezi ki. A valószínűség sohasem egzakt, de fontos támpont a megelőzés, reagálás megtervezéséhez.

Döntésméletileg a kockázat a döntés során tervezett, feltételezett, vélt eredménytől való eltérést jelenti, ahol a kockázat mértéke az eltérés valószínűsége. A kockázatbecsléssel tehát a veszélyhelyzetek esetén a reagálással le nem fedett tényezőket kell körülhatárolni.

A biztonság, a rendszert területén a kockázatok becslése a korábbi időszakra alapozódik, és a bázisalapú tervezés következtében a korlátozott lehetőségek átrendezését írja le. A természeti és társadalmi kockázatok komplex becslése eddig nem valósult meg, illetve ezek rendszerszemléletű megjelenítésére nincs példa.

Az általánosan alkalmazott SWOT-analízissel is ki lehet fejezni a kockázatokat a veszélyek (külső) kategóriáiban, de célszerű hozzátársítani a gyengeségek (belső) alapján formáló kockázatokat, amelyek a veszélyhelyzetek kezelése közben veszélyt jelentenek, azaz a kockázatok mértékét növelik.

A kockázatbecslés és a komplex elemzés-értékelés után minden esetben tervet célszerű készíteni a kockázatok ellensúlyozására. A tervet javasolt minőségközpontú megközelítésre alapozni: a folyamatos javítást, tökéletesítést kell érvényesíteni. Ez pedig csak folyamatos méréssel, elemzéssel történhet. (Ez fontos eleme a stratégiai megközelítésnek!)

A kockázatok ellensúlyozására készült tervnek tartalmaznia kell(ene) az intézményi és tevékenységi rendszer működtetésének elveit, feltételeit és követelményeit. E terv tartalmazza a „közreműködők” körét, bevonásuk módját, idejét és helyét is.

Tevékenységi rendszer

A tevékenységi rendszer a rendőri működés keretében, a tervezési folyamattal a határbiztonsági rendszeralkalmazás utáni visszaállítással, a javítással, helyreállítással együtt értendő.

A tevékenységi rendszer fontos jellemzője, hogy a normál működésnek képesnek kell lennie kielégíteni a különféle intenzitási fokozatok igényeit (például belső határon a határelőzítés visszaállítása).

Intézményrendszer

Az intézményrendszeren a megvalósító – rendőri – szervezetek, egységek és elemek összessége értendő a koordináló szervel együtt.

A korábban felsorolt és röviden jellemzett tevékenységi körök is az intézményrendszerhez kötődnek.

Az információs rendszernek teljes körűnek kell lennie, az elemzés-értékelésnek pedig komplexnek és felhasználókompatibilisnek.

Az intézményrendszer megteremti a tevékenységi rendszer működését, mindekelőt a forrásbiztosítással, -elosztással és -felhasználással.

Kiemelten kell kezelni a kapcsolatrendszert is.

A minőségügyi szemléletre már utaltam. Az intézményrendszert minőségi alapra kell helyezni, ez a környezetiigény-kielégítési, elégedettség és a saját kollégák elégedettség szintjével mérhető.

Osszegezve: a teljes jogú schengeni csatlakozás után a határrendszert szervezeti integrációjával együtt hosszú távon számolni kell az illegális migrációval, a nemzetközi szervezett bűnözéssel, a terrorjellegű fenyegetettséggel és a közrend, közbiztonság egyéb veszélyeztetésével, mindezek szükségessé teszik egy komplex határbiztonsági rendszer működtetését. „Az EIT 2009 októberi következtetéseivel összhangban meg kell előzni és vissza kell szorítani az illegális migrációt, és küzdeni kell ellene, mivel az EU-ra, és különösen a külső határai mentén elhelyezkedő tagállamokra – a déli határokat is beleértve – egyre nagyobb nyomás nehezedik az illegális migrációs áramlások miatt.”¹⁶

A korszerű határbiztonsági-határrendészeti tevékenység magában foglalja a külső határ schengeni normáknak megfelelő ellenőrzését, az ország egészére kiterjedő, integrált rendészeti szemlélettel és szoros együttműködésben végrehajtott migrációs és speciális bűnüldöző szűrőmunkát, továbbá ez utóbbi részeként a belső határ térségében megvalósított, mobil irányokra koncentráló – alapvetően idegenrendészeti, bűnmegelőzési és közbiztonsági súlypontú – speciális határrendészeti tevékenységet.

Hosszú távon számolni kell a határrendészeti tevékenység új megközelítésű feladataival, a speciális képességeit meg kell erősíteni, és alkalmassá tenni a feladat

¹⁶ Stockholmi program.

rendszer módosulásával járó tevékenységre. A határrendészeti tevékenység az illegális migráció kezelésében markáns szerepet tölthet be, ez komplex határbiztonsági rendszer keretében valósulhat meg.

„Amint azt az európai biztonsági stratégiáról szóló 2008. évi jelentés is megerősítette, a belső és a külső biztonság elválaszthatatlan egymástól. Európa és polgárainak védelme szempontjából elengedhetetlen, hogy a kontinensünkötl messze jelentkező veszélyekkel is foglalkozzunk.”¹⁷

A stockholmi program Földrajzi prioritások és nemzetközi szervezetek címmel foglalkozik a kapcsolatrendszerrel is. „A külkapcsolatok terén folytatott uniós tevékenységeknek a kulcsfontosságú partnerekre kell összpontosítani, azaz különösen a következőkre:

- tagjelölt országok, valamint azok az országok, amelyeknek kilátásuk van az európai uniós tagságra: esetükben a fő célkitűzés az uniós vívmányok átültetéséhez nyújtott segítség jelentése,
- az európai szomszédságpolitika által érintett országok és egyéb kulcsfontosságú partnerek, amelyekkel az EU-nak együttműködést kell folytatnia a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos összes kérdésben,
- az EGT/schengeni államok, amelyek szoros kapcsolatban állnak az EU-val. Ez indokolja a belső piac pozitív hatásainak fokozása és az EU belső biztonságának előmozdítása érdekében folytatott szorosabb együttműködést, amelynek alapja a kölcsönös bizalom és szolidaritás,
- az Amerikai Egyesült Államok, az Orosz Föderáció és egyéb stratégiai partnerek, amelyekkel az EU-nak együttműködést kell folytatnia a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos összes kérdésben,
- egyéb kiemelt országok vagy régiók, amennyiben hozzájárulnak az EU stratégiai és földrajzi prioritásaihoz,
- az olyan nemzetközi szervezetek, amelyekkel az Uniónak továbbra is együtt kell működnie, és amelyekben belül össze kell hangolnia álláspontját, mint például az ENSZ és az Európa Tanács.”¹⁸

Az előbbiek megfelelő alapot adnak arra, hogy megvizsgáljuk Magyarországi külföldi szerepét az Európai Unió határbiztonsági rendszerében. Az EU, történetének az addigi legnagyobb léptékű bővítésével 2004-ben, majd 2007-ben (EU enlargement) 12 új tagállammal növekedett, így a 27 tagállamból álló, félmilliórd-

17 Uo.

18 Uo.

nyí lakosú Közösség dimenzióját tekintve is egyedülálló globalizációs képződmény, amely bár az intézményi működést illetően keresi a megoldásokat, de mind gazdasági, mind politikai téren potenciális tényező.

A bővítési folyamat (*further enlargement*) 2004-ben és 2007-ben nem zárult le, mert újabb potenciális tagjelöltek (*Candidate Countries*), valamint pályázók (*Competitor Countries*) várnak belépésre. Az EU délkeleti szárnyán egy sajátos térség (*Special Region*) alakult ki, terhelve a „Kosovo-megoldás” következményeivel. A kialakult helyzetkezelés fontosságát növeli Ukrajna közvetlen határkapcsolata Magyarországgal mint az unió külső határos tagjával.

Magyarország e térség kapujában helyezkedik el, és ez meghatározza potenciális szerepvállalásának kereteit. Az előbbiek stratégiai kezelését hiba lenne nem számításba venni.

Az EU szárazföldi keleti határszakasz keletebbre tolódása markáns súlypontát helyeződést is jelentett a határbiztonság kezelésében. A szomszédos uniós és nem uniós tagországok a határbiztonság szempontjából nem egységesek, nem egyformán stabilak, így sebezhetőség szempontjából ezt kockázati tényezőként kell kezelni.

2004 után a magyar külső határ a geostratégiai helyzetből (*geostrategic situation*) adódóan a kelet–nyugati és délkelet–északnyugati illegális migráció egyik frekvenciát csomópontjában helyezkedett el, s Magyarország a legtöbb nem EU-tagállammal, ezek közül is több potenciális migrációkibocsátó országgal (*remarkable migration source*) lett határos. 2007-től ez a helyzet még árnyaltabb lett. A bővülő keleti szárazföldi külső határszakasznak Magyarország csaknem a felét (1100 km) fogja Románia teljes jogú schengeni tagságáig ellenőrizni. A csatlakozó országok között Magyarország az illegális migráció kezelésében élenjáró szerepet töltött be, veszélyzetettség és mennyiség vonatkozásában az egyik legjelentősebb migrációkezelő ország volt.

Románia és Bulgária EU-taggyá válása a statisztikai mutatók alapján a kelet–nyugat migráció vonatkozásban csökkenő tendenciát jelez, de a külső határ „státusa” miatt a felelősség nem csökkent, sőt növekedett.

A külső határ biztonsága a magyar politikában kiemelt fontosságú. A külső határ biztonságának minőségétől jelentősen függ az egész Közösség illegális migrációtól és a szervezett nemzetközi bűnözés hatásaitól való megóvása.

Magyarország a külső határ biztonságát a komplex európai biztonsági rendszer megbízható pilléreként kezeli. A magyar határbiztonsági rendszer adaptálta a haladó schengeni vívmányokat, gazdagította is őket, a legkorszerűbb eszközöket és technológiát telepítette a külső határokra, egyedülálló módon, az ország egészét átfogó illegális migrációt kezelő hálót (*Checknet*) alakított ki, és a területi rendőri szervek tevékenységi koordinációja révén potenciális lehetősége van a belső határokon az uni-

ón belüli belső migrációt ellenőrző rendszer (*Protective Shade*) fenntartására. A hatékonyság garantálása érdekében integrált határrendészeti tevékenység folyik.

Magyarország az uniós folyamatokkal azonosulva nem egy modern európai vasfüggöny kiépítését szorgalmazta a külső határokon, hanem egyfajta „hídverő szerepet” (*bridge-building role*) vállalt, amely a további csatlakozó országok felkészítésének segítését (*supporting role*), a szomszédos harmadik országok érdekeltté tételét a biztonság kezelésében, s ezzel együtt példamutatást jelentett.

E folyamat alapját az a biztonsági partnerség (*security partnership*) adta, amely az uniós biztonságának szavatolása érdekében képessé tette a szomszédos országokat egy korai előrejelző rendszer (*early prediction*) és hatékony előszűrés (*pre-filter*) kialakítására és fenntartására.

Ez csak egy integrált határ-ellenőrzési/biztonsági rendszer (*integrated border management system*) keretében, a földrajzi régió (*geographical region*) sajátosságait figyelembe vevő hatékony védőernyő (*protective/security umbrella*) kialakításával képzelhető el.

A Balkán (Kosovó) térszomszédóságában, Ukrajna közvetlen közelében a határ-biztonság garantálása és egységes rendszerben történő, regionális szemléletre alapozott kezelése lehet a következő években Magyarország legfőbb határ-biztonsági küldetése.

Az ország képes arra, hogy az uniós értékeket képviselve, az átjárható, biztonságos határok (*penetrable, secure border*) elvét érvényesítve, saját példáját felmutatva, tapasztalatait átadva megteremtse a kapcsolatot a szomszédos és térségi nem EU-tag államokkal, segítse őket abban, hogy jogi és eljárási rendszerükkel igazodjanak az EU-acquiszhoz, megkönnyítse a felzárkózásukat (*supporting the closing up*) az uniós biztonsági standardhoz.

A térségben Magyarország történelmi kapcsolatai, a közös gyökerek és a közös sors, a nyelv, és hagyományismeret, valamint az európai értékközösséghez való tartozás ezt az elkötelezettséget erősíti.

Ezeket az értékeket kívánjuk közvetíteni, kialakításukhoz példát szolgáltatni a regionális együttműködés, közös tevékenység és a komplex kapcsolatrendszer során. Nem egymás mellett, hanem harmonikus szimbiózisban, együtt kívánunk élni azokkal az emberekkel, népekkel, szervezetekkel, országokkal, akiknek és amelyeknek fontosak az említett értékek.

Fontos, hogy az európai biztonságot veszélyeztető tényezők ne juthassanak el az EU külső határáig, azokat a velünk azonos értékeket képviselő és érvényesítő országokkal, hatóságokkal, közösségekkel együtt tartsuk távol Európától. Nem zárt közösséget akarunk teremteni, hanem olyan értékeket garantáló jövőt, amely vonzó cél lehet az európai integráció szimpatizánsainak.

Mindez a határellenőrzés szolgáltató jellegének (the service characteristic of the border control) erősítésével, a biztonság teljes körű garantálásával, a civil kapcsolatok erősítésével (guarantee the civil relations) az állampolgárok és szervezetek, gazdasági vállalkozások aktív részvételével valósítható meg (involving in the assurance of the EU-security).

A magyar határ-ellenőrzési technológia, tapasztalat és szellemi potenciál az európai biztonságot elősegítő, garantáló exportcikk szerepét töltheti be, amely a határbiztonsági rendszer egységesítésében és a bővítés következő ütemében rentábilisan és hatékonyan kamatoztatható.

A térség hatékonyabb és szervezettebb bevonása a külső határok biztonságának szavatolásába nemcsak biztonságot növelő tényező, hanem költségkímélő megoldás is egyben.

Az ukrán térség és a Balkán biztonsági kérdéseit a veszélyeztetéshez közelebb vizsgálva, az illegális migrációs veszélyt reálisan értékelve, egységes rendszerben indokolt kezelni, olyan egységes biztonsági rendszert (management of the regions in a unified system) indokolt kialakítani és működtetni, amely uniós stratégiai érdeket képvisel, garantálja a minőségi követelményeket.

Magyarország eddigi törekvései, elismert eredményei, geostratégiai elhelyezkedése, a magyar rendőrségnek a határbiztonság fenntartásában betöltött egyértelmű, valamint a komplex nemzeti és európai biztonsághoz kötődő koordináló, kooperáló szerepe potenciális lehetőséget kínál uniós szinten arra, hogy

- megalapozza, illetve erősítse az uniós pozíciót a veszélyeztetés közvetlen közelében, a további bővítés regionális kapcsolódási pontjában, biztosítsa a stratégiai elképzelések megvalósítását, az operativitás hatékonyságát;
- a kibővült és bővülő Európában a regionális centrumok szerepe nőni fog, ezért a már meglévő és működő, illetve létrejövő „határ-ellenőrzési régiók” egyik operatív koordináló központja (Agency) akár Magyarországon működhet. E centrum a koordináció mellett az integrált európai határellenőrzés egyéb speciális feladatait is elláthatja;
- Magyarország adott és ad otthont a nemzetközi határrendészeti konferenciának, amely meghatározó eleme az uniós határrendészeti intézményi és kapcsolati potenciáljának. A további szerepvállalás érdekében célszerű erősíteni e téren Magyarország legmagasabb szintű állami szerepvállalását, a világ határbiztonsági vezetőinek vélemény-, tapasztalatcsere- és kapcsolattartási fórumaként működhetne. A konferencia (akár budapesti székhellyel) megfelelő szakmai apparátussal, elkülönített költségvetéssel a magyar rendőrség által működtetett fórumot testesíthet meg;
- a kelet-közép-európai regionális határrendészeti stratégiai pozíció (regional strategic position) alapján a balkáni határrendészeti információk gyűjtő és továb-

bító helye lehet(ne) Magyarország, magyarországi regionális dokumentációs központ működtethető a keleti és balkáni országokkal való együttműködésre és támogatásukra, a meglévő magyar határrendészeti szaktudásra és infrastruktúrára alapozva működtethető lenne a NOK keretén belül speciális határbiztonsági kurzus a csatlakozni kívánó és más, térségbeli országok felzárkóztatása, segítése érdekében;

- Magyarország alkalmas – mint nemzetközi érdeklődésre számot tartó legjobb magyar gyakorlat – az illegális migrációt ellenőrző mélységi hálót (Checknet), a zöldhatáros technikai felderítő rendszert és a bevetésirányítási gyakorlatot, a (volt) határőrség fegyveres erőből rendészeti szervé való átalakításának modelljét nemzetközi szinten megismertetni;
- Magyarország a határbiztonság vonatkozásában a haladó uniós vívmányokat figyelembe véve kialakította saját gondolkodási és tevékenységi filozófiáját, amely a „3CIT”-re épít (koordináció–kooperáció–kommunikáció–innováció–technológia). A gondolkodásfilozófia alapja a kölcsönös érdekeltiségre támaszkodó komplex kapcsolatrendszer működtetése és a kölcsönös előnyök megteremtése. Az innovációs technikák alkalmazásával elérhető a közösségi vívmányok magasabb minőségű szintre emelése.

A Közösség érdekeit is szolgálja, hogy a biztonsági kockázatok, amelyek a keleti és délkeleti szárny tekintetében a további uniós integrációs folyamatot terhelik, Magyarország segítségével hathatósan áthidalhatóvá váljanak.

Az unióval történő azonosulás alapja a komplex külső és belbiztonság garantálása, amelyben a magyar törekvések irányultsága követendő példa lehet. A tagállamok érdekeit szolgálja, ha megvalósul az *optimális technikai és létszámfelhasználás (optimal staff and technical input)*, egységes standard szerint megy végbe a csatlakozási felkészülés, hatékonyan megvalósul az EU-értékek közvetítése és a *gondolkodásfilozófia telepítése (exporting the thinking style)*.

Magyarországnak ez a lehetséges szerepvállalása olyan geostratégiai helyzetből fakadó felismerés, amely teljes körűen illeszkedik a Közösség hosszú távú bővítési, illetve biztonsági elgondolásához.

A határrendészet stratégiai illesztésének problémái

Az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) kormányhatározat és az annak végrehajtására kiadott 1/2007. (V. 7.) ORFK–HÖR OPK együttes

utasítás alapján történt előkészítésre alapozva a vonatkozó jogszabályok módosításával 2008. január 1-jei hatállyal megvalósult a rendőrség és határőrség integrációja.

A határőrizeti, határrendészeti és határbiztonsági tevékenységet a jogutód szervezet valósítja meg, a határrendészet önálló szolgálati ágként szerepel. Az illetékes kérdésének lényege nem egy új szolgálati ág rendőrségbe tagozódása volt, hanem a teljes rendőri szervezet integrált működésének megvalósítása.

Az integrációt felfoghatjuk a komplexitás, a koordináció, kooperáció, koncentráció és centralizáció sajátos egyvelegeként is. Az integráció kapcsán célszerű megvizsgálni a határbiztonsági és határrendészeti tevékenység oldaláról a következő fogalmakat is: egyesülés, asszimiláció, fúzió, akkulturáció, identitás. A bekövetkezett változások ellenére a rendőrség eredeti struktúrája változatlan maradt.

A korábbi szervezeti és működési struktúra teljes egészében nem kompatibilis az uniós és schengeni határrendészeti és határbiztonsági filozófiával. Egyértelműen más súlypontok jelennek meg az általános közbiztonság megközelítése és a határbiztonság megítélése kérdésében. (Nem véletlen, hogy sor került a közbiztonság kérdéskörének kifejtésére is.)

A határbiztonságot nem lehet „megyei struktúrákban” értelmezni és megvalósítani. Ez egyszerűsítendő megoldást igényel. A rendőri struktúra statikussága miatt a szakirányítás egységes és hatékony megvalósítása lehet a megoldás. Ezt minőség-alapú megközelítésre célszerű fókuszálni.

Egységes, centralizált határbiztonsági, határrendészeti szakmai irányítás mint lehetőség

A szemlélet ki- és átalakításához hosszú idő kell. A szervezeti-szakmai kultúra meghatározó e téren. Az integráció útján létrejövő integrált szervezetek szervezeti és szakmai kultúrája nem adódik matematikailag össze, sok elem hosszú ideig egymás mellett él, előfordulnak nehezen illeszthető rendszerelemek is. A szemléletet a komplexitás, az erre épülő tudatosság, a szakmai ismeretek és gyakorlat menedzseltség megjelenítése és teljes körű képviselése, a politika számára partneri elfogadottság kell hogy jellemezze. Az integrált szervezetekben a jól körülhatárolható és leírható, mérhető folyamatok jelentik a működés alapját. Korábban a szervezeti megközelítés jellemzője volt (lehet, hogy ma is), hogy feladatokban, hatáskörökben, főigazgatóságokban, igazgatóságokban, főosztályokban stb. gondolkodtak a vezetők. Mára egyre inkább elterjed a folyamatszemléletű megközelítés. A vezetők/menedzserek rájöttek arra, hogy nem elég az egyes szervezeti egységek/ele-

mek keretein belül gondolkodni, hiszen az értéket teremtő folyamatok nem ismerik a szervezeti kereteket, átlélik őket. A szervezet megítélése az egész szervezet működésének nyomán jelenik meg. Tehát, ha rosszul húzzuk meg a rendszerhatárokat, akkor a döntések során a szervezet egésze számára előnytelen megoldások születnek. Ezért a döntések, a megvalósítás és a beavatkozások során a szervezeti rendszerlemek teljes skáláját átszelő folyamatok szerint kell gondolkodnunk és cselekednünk. A szervezeti működés felfogható a szervezeten belül végbemenő folyamatok és azok, illetve a környezetük egymásra hatásának összességéeként. A szervezeten belül, illetve általa mennek végbe azok a folyamatok, amelyek következtében a szervezeti teljesítmény és eredmények kialakulnak. A teljesítmény pedig egy tevékenység, illetve tevékenységsorozat (folyamat) mérhető eredménye. A folyamatok következtében jelennek meg a szervezet (biztonság)szolgáltatásai és produktumai, amelyeket a környezet értékeli. A folyamatok erőforrásokat használnak fel és „el” az érték létrehozása érdekében. Tehát a folyamatok menedzselésén keresztül befolyásolhatjuk, javíthatjuk a szervezet megítélését, teljesítményét.

Ha a szervezeti folyamatokat mérjük és szabályozzuk, akkor még a kívánt vagy nemkívánatos teljesítmények megjelenése előtt beavatkozhatunk a teljesítmény és a következménymechanizmus folyamatába, és azt a kívánt irányban befolyásolhatjuk. Ha a szervezeti folyamatokat fejlesztjük, akkor megváltoztatjuk azt a keretrendszert, amelynek nyomán a szervezet teljesítménye kialakul. A folyamatszemlélet elterjedése segít(heti) a szervezeti tevékenységek áttekinthetőségét, hatékonyságnövelését és integrálását. Különösen fontos ez a szakirányítási szintjén. Az integrált szervezeten belül a különböző tevékenységek átfogása nem egyszerű, így a hierarchikus viszonyokat célszerű kihasználni az egyenszilárd feltétel- és követelményrendszer kialakítására. A szakirányítás is leírható és értelmezhető folyamatként, és az integrált szervezeteknél is hasznosítható.

Az integrált szervezetek szakirányítási folyamatának leírása fontos annak érdekében, hogy a szakirányítás összetett tevékenységének tartalma és viszonyrendszerre minél pontosabban meghatározott legyen, és ezáltal a szakirányítás minél hatékonyabban működjön, és a szakirányítás mérhetősége, minősége funkcionális megfelelése minél jobban tökéletesíthető legyen. A javasolt folyamatleírás¹⁹ határozza meg azokat a módszereket, eljárásokat és tevékenységeket, amelyekkel a szakirányítói tevékenység működése és teljes körű megvalósulása lehetséges.

Szakirányítás (szakmai irányítás): a szakirányítás az integrált szervezet alapvető tevékenysége, amely magában foglalja a szakirányítási körébe tartozó egyedi

¹⁹ A volt határörtség MSZ EN ISO 9001:2001 HOP MIR folyamatleírásból adaptálva. Az anyagot a szerző készítette szakmai tanácsadó közreműködésével.

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.

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.)*

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 szervezetefejlesztés és -átalakítás megszüntetése, felkészítés),* ami lehetővé teszi a szakirányított folyamatok és tevékenységek megvalósulását.

A feltételek megteremtése: a szakirányított tevékenység vagy folyamatok végrehajtásához szükséges feltételek megteremtése, ami 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.

Felügyelet: a felügyelet a szakirányító szerv által a szakirányított tevékenység irányába kifejtett *(figyelemmel kísérés)* tevékenység annak érdekében, hogy a szakirányított funkcionális (alap)feladatokat eredményesen végrehajtsák, a működés az előírásoknak mindenben megfeleljen, és ne következzen be a folyamatok során szabálytalanság.

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

Elemzés-értékelés: az elemzés-értékelés a szakirányítás azon része, amikor is a szakirányító a rendelkezésre álló adatok minden oldalú, folyamatalapú, a céllal való összevetése útján a rendeltetészerű működés érdekében az eltéréseket megállapítja. Az elemzés-értékelés során a szakirányító a szakirányított folyamatot komplex módon, a teljes rendszert érintően vizsgálja.

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”, az integrált szervezet azon személyi állománya, amely munkaköri leírásban nevesített, szakirányítói tevékenységet valósít meg, hajt végre. Alanynak tekinthető az egyén, az integrált szervezet szervezeti egysége és eleme, ez esetben a szakirányítói tevékenységért az illetékes vezető felel. *Tárgya:* a „szakirányított tevékenység”, az integrált szervezet feladatkörében megvalósuló minden olyan funkcionális tevékenység, amelyet a hierarchia alsóbb szintjén (rendőri) szervezeti egységek, elemek, személyek hajtának végre, és az integrált szervezet direkt vagy indirekt szakirányítása alá tartozik. A szakirányított tevékenységet végrehajtó szervezeti egységet, személyt *szakirányított*nak nevezünk. *Terméke:* a szakirányítói tevékenység folyamán keletkező beavatkozás, amelyek tartalma a hierarchia alapján a szakirányított szervezeti egységekre, elemekre vonatkozóan, a kitűzött célok elérését lehetővé tevő hatást gyakorol. Ezen intézkedéseknek, beavatkozásoknak a lehetőségekhez képest egyértelműnek, bizonyíthatónak, dokumentáltnak és mérhetőnek kell lenniük. *Eredménye:* a szakirányított szervezeti egységek, elemek állapota és a tevékenységének jellemzői, azok környezetre gyakorolt hatása és a kiváltott elégedettségi szint, amely az igény mértékeként fogalmazható meg.

Az integrált szervezet szakirányítói tevékenysége az általa keletkezett „termék” és a szakirányítói tevékenység által befolyásolt, szakirányított *alapfeladatok* tényező, hatásmechanizmussal leírható megvalósulása alapján határolható körül.

A szakirányítói tevékenység rendeltetése a szakirányított végrehajtási/végrehajtói alapfolyamatok megfelelőségének szabályozottsága. A szakirányítás jó minőségét mutatja: a keletkező „termékek” mennyisége, minősége, időbelisége, a beavatkozások gyakorisága, azok mértéke, illetve a végrehajtói tevékenység során jelentkező „eredmény” környezeti elfogadottságának mértéke. A folyamatos fejlesztés érdekében az integrált szervezet szakirányítói tevékenységét a „termék” és az „eredmény” folyamatos, rendszeres vizsgálatával, a beavatkozások hatásosságának megteremtésével komplex módon kell megvalósítani. Az azonos jogállású szervezeti egységek, elemek, személyek esetében – mellérendelt helyzetben – a szakirányítási tevékenység nem a folyamatleírásban írtak 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 bár-

mely elemének megváltoztatása az érintett szakirányítási folyamatokból változtatási igényt vált ki, vagy követel, azt a folyamatleírásban rögzíteni kell. A folyamatszempontokra alapozva célszerű az integrált szervezet tevékenységét rendszerszemléletűen kezelni. Abból célszerű kiindulni, hogy egy rendszer nem egyszerűen az alkotóelemek halmaza, hanem azok együtteseként viselkedő egysége, tehát a soktényezős, bonyolult, összetett rendszerek, működési mechanizmusok megértésére, hibaelhárítására alkalmas gondolkodási módszereket célszerű alapul venni. (A téma bővebb kifejtése terjedelmi korlátok miatt nem lehetséges, az elv érvényesülése a lényeg.)

A szemlélet következő szintje a hálózat. Az integrált szervezet önmagában is tekinthető hálózatnak, a rendszerkörnyezetben pedig a hálózatos kapcsolatokhoz igazodik. A hálózatok lehetnek olyan integrációk is, amelyek tagjai között a kapcsolatok nem homogének, de nem is tisztán hierarchikusak, és ezekben a kapcsolatokban a szervezeti és szakmai kultúráknak kiemelt szerepük lehet. A hagyományos szervezetek az erőforrásaikat a szervezeten belül tartják, a hálózatokban a hálózat különböző pontjain elhelyezkedő egységek az erőforrásokkal a kapcsolati szabályok szerint rendelkez(het)nek. Fontos tehát az integrált szervezet hálózatos helyzetének és szerepének pontos ismerete.

Az előbbieket megvalósítása a teljes integrált szervezeti működést érinti. Ehhez szükséges lenne egy világos rendészeti szakpolitika, ágazati stratégia, rendőrségi testületi stratégia. Mindezek hiányában a már létező „határendészeti funkcionális stratégia” a rendőri felső vezetés által csak akkor értelmezhető és a valós szerepének megfelelően kezelhető, ha érvényesül(ne) a folyamat-, rendszer- és hálózatos szemlélet. Ennek megítélése nem lehet jelen tanulmány feladata.

Mit lehet tenni?

Először is egy valódi, komplex helyzetértékelés elvégzése indokolt, saját integrált adatbázisra alapozva (sajnos ez sem áll rendelkezésre). A teljes szervezet struktúráját funkcionális, hatékonysági és környezet-kompatibilitási oldalról átvilágítva kell megoldást keresni az integrált működés de facto megvalósítására. Ehhez gondolkodásfilozófia-váltásra is szükség lehet.

Az intelligens határbiztonsági rendszerről... (Előretekintés)

„Az új technológiák fontos szerepet játszanak a határigazgatás területén. Könnyebbé teszik a polgárok számára a külső határátkelőkön való gyors áthaladást auto-

matikus rendszerek, előzetes bejelentkezés, gyakori utazói rendszerek stb. segítségével. Javítják a biztonságot azáltal, hogy lehetővé teszik azokat a szükséges ellenőrzéseket, amelyek segítségével megakadályozható, hogy az Unió számára kockázatot jelentő személyek vagy áruk átlépjék a határokat. Ebben az összefüggésben a bűnüldöző szervek és a határellenőrzési hatóságok közötti szoros együttműködés alapvető fontosságú. A bűnüldöző szervezeteknek ehhez hasonlóan elő kell segíteniük a határok biztonságának garantálásához szükséges információszolgáltatást.²⁰

Az Európát érintő biztonsági fenyegetések sokrétűek, egymással összefüggőek, összetettek, hatásuk tekintetében egyre inkább nemzetközies, a belső és külső biztonság pedig egyre kevésbé választható szét egymástól. A tagállamok egyedül nem képesek a biztonság megteremtésére. A határok biztonságával az integrált határigazgatás keretében kell foglalkozni a jogszerű mozgás biztosításával, ilyen módon támogatva a schengeni rendszert, a nemzeti hatóságok és a Frontex erőfeszítéseit. Folytatódnia kell az információkezelő rendszerek konvergenciájának, az interoperabilitásnak, a képzésnek és a bevált gyakorlatok továbbadásának. Döntő fontosságú a szabványosításhoz, szabályozáshoz és jogszabályalkotáshoz, valamint a kapcsolódó vizsgálathoz, értékeléshez és tanúsításhoz való kapcsolódás. Az illegális bevándorlás tekintetében az a cél, hogy az illegális bevándorlás felderítésére új, megbízható és rugalmas megoldások szülessenek, de ne akadályozzák indokolatlanul a nagy többséget kitevő legális utazók és járművek áramlását. A kábítószeres, fegyveres és tiltott anyagok kereskedelme terén a hálózatok szétzúzása a cél, emellett foglalkozni kell a nyomon követhetőséggel, az áruellátási láncok biztonságával és a logisztikai hálózatok szabványosításával, megfizethetőbb, szilárd megoldások kialakításával, valamint az átlagköltség és az átvilágítási idő csökkentésének módjával. A jelenlegi technológia a külső határ bizonyos részein korlátozza a határőrizetet, és nem alkalmas az olyan eszközök észlelésére és nyomon követésére, amelyeket emberek és kábítószeres schengeni területre történő csempészésére használnak. A kutatásnak és a technológiafejlesztésnek a határőrizet technikai eszközeire [például pilóta nélküli repülőgépek (UAV-k), műholdak] kell összpontosítania. Ez lenne az intelligens határőrizet kiindulási gondolata.

Az intelligencia egyik jelentése a szelektivitás érvényesítése. Az EU külső határán két dolog fontos: aki arra jogosult, az könnyen és gyorsan átléphesse, aki nem, annak számára a határ átjárhatatlan akadályt jelentsen. A belső határon ezt egyértelműen az ellenőrzési rendszer jellege miatt nem lehet érvényesíteni, de a kom-

20 Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája... I. m.

penzációs intézkedések eredményesen támogathatják a biztonsági deficit kiküszöbölését. Ahhoz, hogy ezt a funkcióját a „határ érvényre juttassa”, információra van szükség. Ezt az információt össze kell gyűjteni, szelektálni kell, értékelni és szelektíven eljuttatni a felhasználókhöz. Ehhez megfelelő számítástechnikai rendszerekre, hálózatokra van szükség. Az EU külső határai ideális esetben egybeesnek a schengeni külső határokkal, amelyet általában a SIS-szel (*Schengen Information System*) fémjelznek. Egy ilyen rendszertől intelligens lenne a külső határ? Van olyan nézet, amely szerint igen. Valójában a SIS csupán egy elem a rendszerben, igaz, fontos elem. Az „intelligens határ” kialakítása csak valamennyi EU-/schengeni tagállam együttes erőfeszítése révén valósítható meg.

Ez a folyamat a következő irányokban jelenik meg markánsan.

Demokratizálódási folyamat: a részvétel és kapcsolódás lehetőségét nyújtja a biztonságban érintett, illetve annak fenntartására kötelezett valamennyi szereplő részére. Ez kétirányú kapcsolatot feltételez: szelektív jogosultsággal információk tárítása, illetve felhasználása; hozzájárulás a rendszer működtetéséhez és részesülés annak szolgáltatásaiból.

Tudástranszfer folyamat: a szakértelem, szaktudás, felhasználói tapasztalatok átadását teszi lehetővé. A felhalmozott tudásnak hasznonélvezője lehet minden arra jogosult szereplő. Aki bekapcsolódik a folyamatba, a hasznonélvezői szerep mellett egyúttal a fejlesztésbe is bekapcsolódik.

Gazdasági, fejlesztési folyamat: az információs társadalomban az automatizáció elsőséget élvez, befolyásolja a tevékenységi folyamatokat, megváltoztatja a társadalmi, interprofesszionális kapcsolatokat. Ez kikényszeríti és egyben lehetővé is teszi az új kezdeményezések, kapcsolatok kialakítását. Az elektronikus gyorsforgalmi út alkalmazása a jól képzett határrendészeti (biztonsági) szakemberek esetén jelentős versenyelőnyt is ad. A globális fejlesztés mellett lehetőség van a regionális és lokális különbségek egységes standardra emelésére is.

A folyamatok egységes rendszerbe szervezett nemzeti informatikai rendszerhálozatokon alapulnak. Az elmélet szépen hangzik, a megvalósítás viszont már sok időt, pénzt, türelmet és egyeztetést igényel.

A kivitelezés alapvetően a megnövekedett közösségi térség regionális szemléletű megközelítésére alapozható. A hatalmas információmennyiséget szelektálni, „alkalmazhatóvá” és hozzáférhetővé kell tenni.

Nyilvánvaló, hogy azok, akik semmilyen jogellenes cselekménnyel nem hozhatók összefüggésbe, ebben az adatbázisban nem szerepelhetnek. A veszélyt jelentő tényezőket is megfelelő módon kell kezelni. Ez a szemlélet egyértelműen megnövelné a SIS és a SIS-II. amúgy is nagy leterheltségét, és ellehetetlenítené a folyamatos működtetést.

A már meglévő centrumok tevékenységének összehangolásával és a tagországok egységes szemléletű biztonságfelfogásával az elérhető információk rendelkezésre állása és felhasználása közösségi érdekű lehetne.

A belső határok vagy az ország mélységében végrehajtott biztonsági célzatú ellenőrzések során az intézkedés alá vont személy esetében célszerű tisztázni, hogy nem szerepel-e valamilyen nyilvántartásban, s azt, hogy továbbjutása esetén nem jelent-e biztonsági kockázatot. Mindezt persze másodpercek alatt kell elvégezni, ellenkező esetben a schengeni vívmányok sérülnek, és nem érvényesülnek a szabadságjogok.

Információ–szemlélet–következetesség–koordináció–kooperáció–kommunikáció–innováció–technológia–bizalom a kulcsszavai a változt intelligens határ víziójának, amely megadja a jövő határbiztonságának kereteit.

A koordinációt az EU szintjén kell megteremteni, amelyhez regionális és funkcionális alrendszerek csatlakoznak. A nemzeti komplex biztonsági rendszerek koordinatív irányítását azon rendészeti szervek képesek megvalósítani, amelyeknek megfelelő hatáskörük, kapcsolatrendszerük és szervezeti kultúrájuk van e téren.

Az intelligens határ tehát több mint egy mesterséges sáv vagy vonal a térképen, mert komplex tevékenységi és kapcsolatrendszerrel feltételez, amely a kölcsönös bizalomra és felelősségre épített biztonság garantálásával járhat.

Talán ez lehet a határbiztonság jövője...

Stratégiai csomópontok

A határbiztonság, határrendszert vonatkozásában a *célállapot* egyidejűleg a fel-sőbb szintről megadott céloknak, az uniós-schengeni irányelveknek és követelményeknek való megfelelést, másrészt a korábbi határőrségi működés folyamán, a szerves fejlődés alapján kialakított és fenntartott komplex tevékenységi rendszer operatív ágai folytatásának magas szintű, szakmai kezdeményezésre alapozott, integratív biztosítását jelenti. A határrendészeti tevékenység megvalósulásakor a szakmai kultúrára alapozott képességtervezés, képességfejlesztés, hozzáadott érték növelése garantálja a célállapot elérését.

Ehhez társul a jövőképe is. A határrendészeti tevékenység az integrált rendőri tevékenység speciális pillére, az európai és a nemzeti biztonság, az európai határ-őrzési rendszer (Eurosur) meghatározó elemeként, integrált rendvédelmi működés keretében, az integrált határigazgatás rendszerében (*Integrated Border Management*), az illegális és legális migráció hatékony kezelésével, a határbiztonsághoz kötődő jogellenes cselekmények megelőzésével, megakadályozásával,

megszakításával, ezáltal a közbiztonság erősítésével, a nemzetközi kötelezettségek, a kapcsolatrendszer erősítésével és további bővítésével valósul meg.

A megvalósítás érdekében a határrendészeti szakterületnek a kapcsolódó szakterületekkel együtt akcióttervet kell(ene) készítenie, amelyben program, projekt, feladat és ütemterv szintjén meghatározza a szükséges tennivalókat, megjelöli azok forrásszükségletét és várható hatásait.

Az előbbieken alapján célszerű a stratégiai dokumentumban rögzíteni a határbiztonsági, a határrendészeti tevékenység megítélését és stratégiai pozicionálását, a precedensértékű kezdeményezések támogatását, a stratégiai gondolkodás és kezdeményezés szakterületi szintű megerősítését.

A határbiztonsági, határrendészeti stratégiai aktivitás vélhetően konkrét eredményeket hozhat az uniós magyar elnökség időszakára, amit az elnökség modellként is prezentálhat a nemzeti pozíciók erősítésére.

Az eddigiekből kiindulva, a határrendészeti szolgálati ág szervezeti és tevékenységi illeszkedése nem valószínűleg meg hatékonyan a komplex struktúra és működés új helyzetnek megfelelő átalakítása nélkül.

Összegzés

A tanulmány arra szeretné ráirányítani a felelős vezetőket, a stratégiatervezésbe bevont szakértők figyelmét, hogy nem támogatható az az elv, hogy problémamegoldást rendszerint a pillanatnyi kívánalomhoz „kell igazítani”. (Ez sajnos jellemző, és a következmények alakulásának egyik fő oka!)

A megközelítés rendszerint nem azért elterő, mert logikai hiba került a gondolkodásba, hanem mert eredendően másképp észleljük a problémahelyzeteket. A valós problémamegoldás nem az egyetlen megoldást keresi, hanem a jó megoldást. Ha ezt előre „sugallják”, akkor nem problémamegoldásról van szó, hanem feladatvégrehajtásról, és a problémamegoldásra kötelezett kívár, hogy megkapja a szükséges instrukciót. A problémamegoldást nehezíti, hogy a helyzetfeltáró elemzési fázis rendszerint elnagyolt, nem cél megismerni a probléma környezetét, azokat az állapotokat, körülményeket és lehetőségeket, amelyek hatással vannak magára a problémára, és befolyásolják a megoldhatóságát, hanem azonnal az eredményre (adott esetben az elvárás formális teljesítésére) összpontosítanak. Nem az okot keressük, hanem sokszor a vélt okozót (felelőst). Sajnos az aktuálpolitikai megközelítés miatt nehezen készülhetnek valódi és komplex helyzetértékelések. A döntés eredményessége, a megvalósítás sikere attól függ, hogy a megoldás hogyan tud a szervezeti célokkal összhangban a meglévő (integrált) rendszerhez illeszkedve, és annak mű-

ködését támogatva működni, mennyire képes hosszú távon problémamentessé tenni a rendszert. A határbiztonsági és a határrendészeti tevékenység vonatkozásában a közbiztonsággal párhuzamba állítva elmondható, hogy a határbiztonsági (rész)rendszer nem tagozható be direkt módon a közbiztonsági (rész)rendszerbe, bár vannak párhuzamos és átfedő elemek, a határbiztonság speciális helyzetét a külső határ minimálisra csökkenése esetén is prioritásként kell kezelni. A határbiztonság sajátos szakmai kompetenciákat igénylő biztonsági részrendszer, amelynek fenntartása a speciális kompetenciák rendelkezésre állása nélkül veszélyeztetett. A határbiztonság a komplex nemzeti biztonság körülhatárolható részrendszere, a fennálló környezeti feltételrendszer kritikus szintet elérő mennyiségi és minőségi változásáig más részrendszerekkel nem helyettesíthető. Mint körülhatárolható részrendszer, a határbiztonság fenntartása mérhető, kimutatható forrásbázissal kell hogy bírjon. A rendszerműködés sajátosságai miatt az átfogó határbiztonsági-határrendészeti koordináció megteremtése elengedhetetlen hatékonysági feltétel. A határbiztonsági rendszer csak valamennyi elemének egyidejű és összehangolt működésével lehet hatékony. Az egyes elemek egyoldalú preferálásával, illetve háttérbe szorításával rendszerműködés-akadályozás lép fel. A határbiztonság speciális jellegéből fakadóan a rendszerelemek működését nem célszerű helyettesíteni általános rendszerek elemeivel. A speciális rendszerműködést az általános értékelési rendszer részeként mint önálló szakterületet indokolt értékelní, de az egész részeként arányosítani torz megoldást hozhat. A rendszerműködés erősítése érdekében indokolt a szakirányítás egységes érvényesítése. A határbiztonság szakirányítása minőségügyi alapon nyugszik, míg a közbiztonsági tevékenység szakirányítása nem komplex és nem mérhető minőségügyi mércével.

Tehát: határbiztonsági és a határrendészeti tevékenység vonatkozásban is folyamat, rendszer- és hálózatos szemlélet alapján, komplex helyzetértékelése alapozva, tényekre épülő döntés-előkészítés után, konszenzusos megoldásra törekedve, a következményeket is figyelembe vevő, a valós problémát kezelő stratégiai döntésekre volna szükség. Ez lehet az érdek- és értékpozicionális alapja.