

VII. évfolyam 1. szám

HATÁRRENDÉSZETI TANULMÁNYOK

2010/1. SZÁM



BUDAPEST
- 2010 -

**A RENDŐRSÉG TUDOMÁNYOS, TECHNOLÓGIAI ÉS INNOVÁCIÓS TANÁCS
HATÁRRENDÉSZETI MUNKACSOPORT
TUDOMÁNYOS, SZAKMAI KIADVÁNYA**

Felelős kiadó:

SAMU ISTVÁN
rendőr vezérőrnagy
Rendőrség Tudományos, Technológiai és Innovációs Tanács
Határrendészeti Munkacsoport elnöke

Szerkesztő:

GÖRBE ATTILÁNÉ ZÁN KRISZTINA
rendőr alezredes
rendőrségi főtanácsos

HU ISSN 1786-2345 (NYOMTATOTT)
HU ISSN 2061-3997 (ONLINE)

Nyomdai munkák:

Rendőrség Nyomda

A kiadványban megjelenő tanulmányok nem tükrözik a kiadó álláspontját

Tartalomjegyzék

Hortobágyi Dániel: A gyorsreagálású határvédelmi csapatok 2009. évi bevetése	4. oldal
Laufer Balázs: Az illegális migráció helyzete a schengeni csatlakozás tükrében	12. oldal
Sebestyén Attila: Az információs rendszerek veszélyforrásai, a megnövekedett veszélyek okai. Humán jellegű fenyegetések és jellemzőik, biztonsági kockázataik	28. oldal
Dr. Teke András (PhD): A „helyettesíthetőség” kérdése a határbiztonság-szolgáltatás vonatkozásában	40. oldal
Balla József: Biztonság növelése a határforgalom-ellenőrzésben	97. oldal

Hortobágyi Dániel

A gyorsreagálású határvédelmi csapatok 2009. évi bevetése

I. Előzmények:

Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (továbbiakban: FRONTEX) által életre hívott Gyorsreagálású Határvédelmi Csapatok (Továbbiakban: RABIT) bevetésre kerültek 2009. május 11. és május 21. között.

Egyedül álló volt ez a gyakorlat, mivel első ízben fordult az elő, hogy a RABIT erőket egyszerre két Európai Uniós ország - Bulgária és Görögország – EU külső határán vetették be (Bulgár – Török és Görög – Török). A művelet neve THRACE 2009 volt.

II. A görög Rendőrség a bolgár Határőrség felépítése és főbb migrációs adatok

A görög Rendőrség:

Görögországban 52 Rendőr Prefektus van. Minden egyes Prefektushoz tartozik egy vagy két Rendőr Igazgatóság. A gyakorlat az EVROS-i Rendőri Prefektus Alexandroupolis-i Rendőr Igazgatóságán került végrehajtásra. Az Alexandroupolis-i Rendőr Igazgatóság illetékességi területén három határrendészeti kirendeltség (Ferres, Tychero, Soufli) és egy közúti határátkelőhely (Kippi) található (1. számú melléklet). A Görög Határőrség 2009. február 1.-én integrálódott be a Görög Rendőrség szervezetébe. Az elmúlt három hónapban még nem vontak el erőt a Schengeni külső határ őrizetét végrehajtó határrendészeti kirendeltségektől, a változást csak a képzések számának növekedésével érzékelik.

Görögország területére főként „zöldhatáron” próbálnak bejutni a tiltott határátlépést megkísérlő illegális migránsok. A kirendeltségek illegális migrációval való fertőzöttsége az alábbiak szerint oszlik meg a 2008. évi adatok alapján (2. számú melléklet):

Kirendeltségek:	Tiltott határátlépés kísérlete:	Embercsempész:
Ferres	52%	47%
Tychero	34%	35%
Soufli	14%	18%

Az illegális migrációhoz köthető jogellenes cselekményeket elkövetők főbb állampolgársági kategóriái a 2008. évi adatok alapján (3. számú melléklet): Iraki (30%), Pakisztáni (15%), Palesztin (10%), Afganisztáni (7%) egyéb (38%).

A gyakorlat ideje alatt a határrendészeti kirendeltségen dolgozó RABIT tagok 8 órás szolgálati időrendben végezték feladataikat. A 8 órás szolgálati időrend állt egy reggeli (06. 00- 14. 00), egy nappali (14. 00 – 22. 00) és egy éjszakai (22. 00 – 06. 00) váltási rendből. Az átkelőhelyen szolgálatot ellátó RABIT tagok 12 órás szolgálati időrendbe voltak beosztva. A váltási időket két részre osztották, volt egy nappali (08. 00 – 20. 00) és egy éjszakai (20. 00 – 08. 00) váltás.

A gyakorlaton részt vett Olaszországból egy hőkamerával ellátott helikopter, Luxemburgból egy infrakamerával ellátott repülőgép, Ausztriából egy hőkamerás kisbusz és Finnországból egy szívdobbanást detektáló eszköz.

Elkövetési magatartások:

A Görög – Török határterületen az államhatárt az EVROS folyó jelenti . A tiltott határátlépést megkísérlő személyek általában embercsempész vezetésével a folyón át jutnak görög területre. A folyót gumicsónakokkal, úszva vagy műanyag marmonkannák felhasználásával küzdik le. A jogsértő cselekmény elkövetésére szinte minden esetben az éjszakai órákban kerül sor. Amint görög területre értek az illegális migránsok az embercsempész egy jól bevált pihentető helyre (erdőbe) vezeti az embereket, ahol egy napot pihennek, ruhát cserélnek és a következő nap, éjszaka folytatják útjukat az ország mélysége felé, illetve a cél országba. A másik elkövetési magatartás az, hogy a Görögországba érkezés estéjén jön értük a csoport létszámának megfelelő számú autó, busz vagy teherautó az államhatár közelében húzódó nemzetközi főúton és veszi fel az illegálisan átjutott embereket és szállítja tovább őket nyugat Európába. Az embercsempész hálózat nagyon kiterjedt, a „kalauz” csak az egyel fölötté lévő kontaktszemélyt ismeri, vele tartja a kapcsolatot mobiltelefonon. A sikeres átcsempészt követően a „kalauz” visszatér Törökországba. Az embercsempészek az elfogásukat követően minden esetben bíróság elé kerülnek és maximum 10 éves börtönbüntetést kaphatnak. A tiltott határátlépést megkísérlő személyeket a kirendeltségeken lévő fogdába helyezik el, ahol maximum három hónapig tarthatják őket fogva. Ezt követően kapnak egy igazolást, ami kötelezi őket, hogy 15 napon belül elhagyják Görögországot. A tapasztalat az, hogy nem térnek vissza hazájukba ezek a személyek, hanem illegálisan vállalnak munkát görög nagyvárosokban vagy más Európai országokban. Sajnos az

elfogott személyek döntő többsége okmány nélkül érkezik Görögországba és a török hatóságokkal sem túl jó a kapcsolat (szinte egyáltalán nem működnek együtt), így a toloncegyezmények szerinti visszaadásra csak igen csekély számban volt precedens.

A bolgár Határőrség:

A bolgár Határőrség szervezete Regionális Parancsnokságokból áll. A RABIT gyakorlatra az Elhovo-i Regionális Parancsnokságon került sor.

Határrendészeti kirendeltségek:

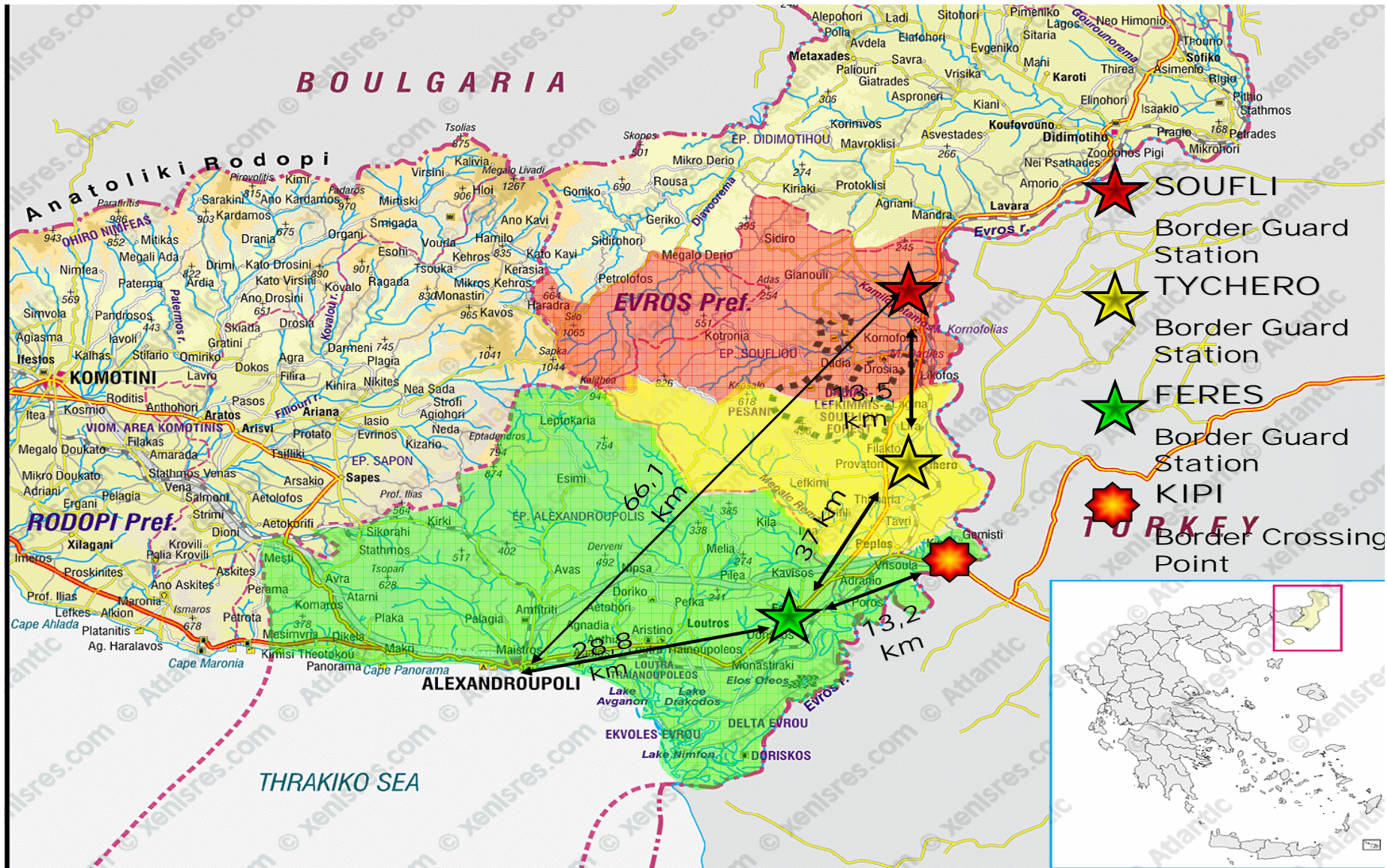
- 178 fős Svilengrad (146 fős Kapitan Andrevo átkelőhellyel),
- 164 fős Elhovo (68 fős Lesovo átkelőhellyel)

III. A gyakorlat eredménye:

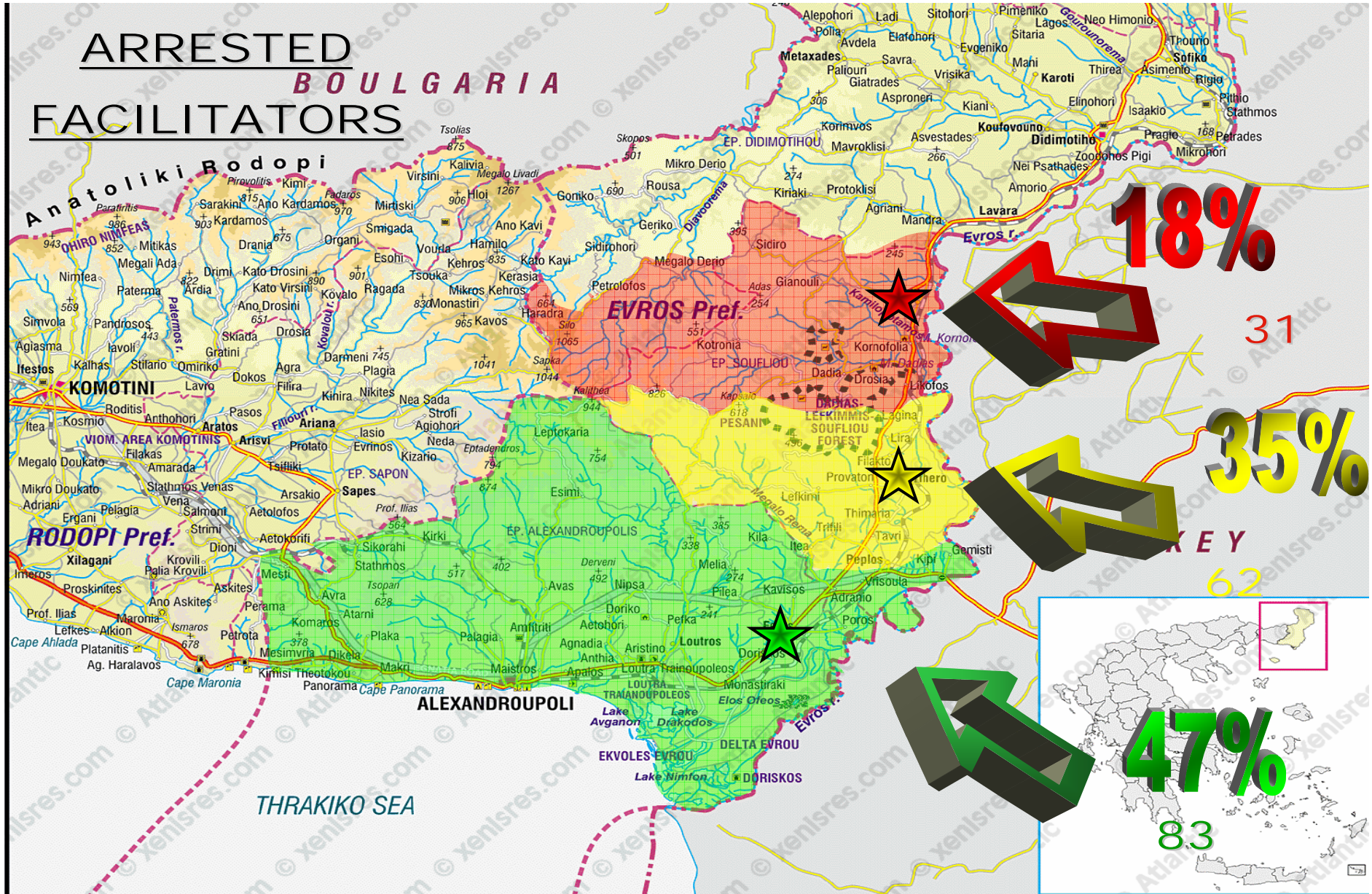
A Thrace 2009. FRONTEx RABIT gyakorlat tíz napja alatt Görögország területén 99 fő tiltott határátlépést megkísérlő személyt és 17 fő embercsempészt fogtak el. Bulgária területén a gyakorlat alatt 1 fő török állampolgár beléptetését tagadták meg, aki hamis olasz tartózkodási engedéllyel kívánt az Európai Unió területére belépni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

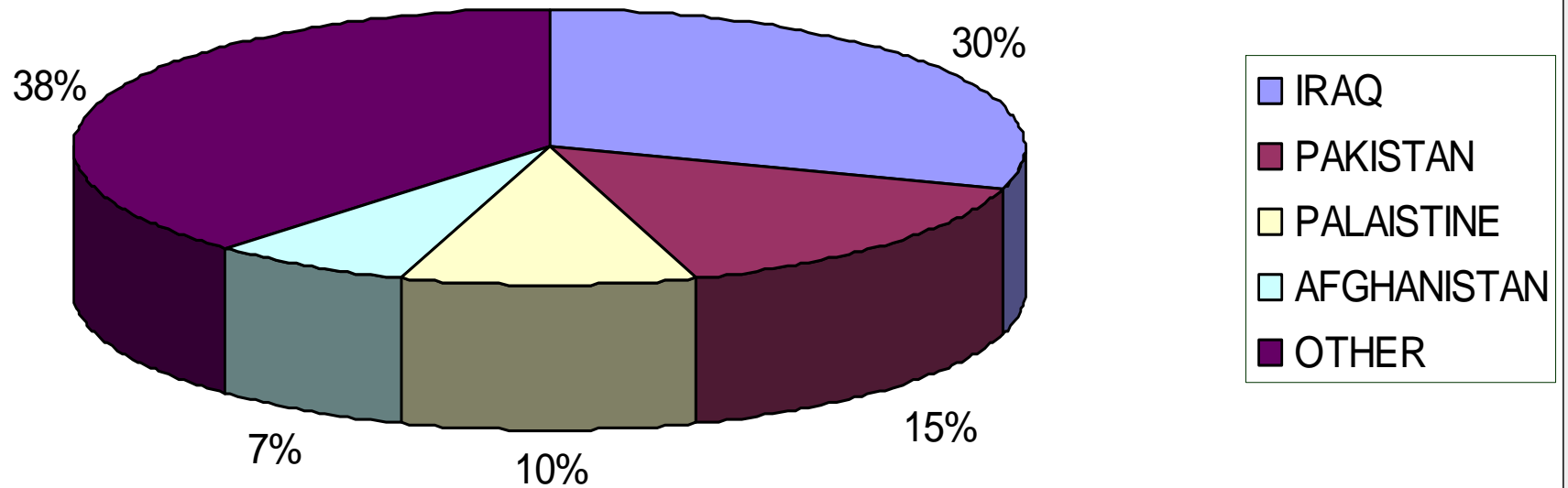
- A személyek határátlépésére irányadó közösségi kódexnek (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 2006. március 15-én kihirdetett 562/2006/EK rendelet,
- Schengen Kézikönyv,
- A gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról szóló 863/2007/EK Rendelet,
- Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról szóló 2007/2004/EK tanácsi rendelet,
- Műveleti Terv Thrace 2009.



ARRESTED BOULGARIA FACILITATORS



ILLEGAL IMMIGRANTS MAIN NATIONALITIES



Laufer Balázs

Az illegális migráció helyzete a schengeni csatlakozás tükrében

Bevezetés

Jelen tanulmányban kísérletet teszek az illegális migráció, az abból fakadó aktuális biztonsági jellegű kihívások, és az egyéb, másodlagos – ugyanakkor illegális – veszélyeket kiváltó jelenségek bemutatására a hazai szakirodalom egyes dolgozatai, cikkei alapján, továbbá a segítségemre lévő szakmai munkák főbb megállapításai, eredményei mentén be kívánom mutatni azon pontokat, ahol álláspontom szerint a schengeni csatlakozás tapasztalataira építve szükségszerű, vagy kívánatos a határrendészeti, idegenrendészeti rendszer és a jogszabályi környezet megváltoztatása. Mindezt annak érdekében teszem, hogy az elkövetkező évtizedekben biztonságosabb, mégis a migráció gazdasági előnyeit kihasználó országban élhessünk.

Munkám során fel kívánom vázolni, hogy az illegális migráció kezelése során tapasztalatokat szerzett szakértők legfőbb megállapításai miként épülnek egymásra, illetve azok milyen további kérdéseket vetnek fel. Alapvetően a határrendészeti aspektusból kiinduló Ritecz György [1] által írt doktori disszertációra, illetve a migráció komplex megközelítését végrehajtó Szabó A. Ferenc könyvére [2] támaszkodom vizsgálatom során, ugyanakkor a problémát más aspektusból szemlélő szakértők, szervezetek vonatkozó tanulmányai is helyt kapnak hasznosítható következtetéseik okán.

Célul tűztem ki, hogy a majdani doktori értekezésem tartalmazza a schengeni csatlakozás csatlakozást követő évek legfontosabb tapasztalatait, amelyeket be kívánok illeszteni az akkor aktuális társadalmi, politikai környezetbe, ugyanis egyetértek Ritecz azon megállapításával, miszerint: „Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a biztonságot fenyegető veszélyek – ezek fajtái, intenzitásuk, erősségük – térben és időben jelentős mértékben változóak, nem különben ezek szubjektíválódott érzületei. Az ezen veszélyek elhárításában részt vevő intézmények, módszerek, eljárások, intézkedések kiválasztása a mindenkori konkrét helyzethez kell igazodjon, a komplexitás szem előtt tartásával.”[1]¹ A határrendészeti szakértő megállapításának utolsó fél mondata azért érdemel figyelmet, ugyanis kutatásiam során az idegenrendészeti, menekültügyi, kriminál földrajzi, migráció földrajzi, valamint gazdasági

¹ Dr. Ritecz György hivatkozott PhD értekezéséből, 10. oldal

aspektuson túl az illegális migráció nemzetbiztonsági vetületét is vizsgálat tárgyává teszem, hiszen a komplex megközelítés során – amennyiben valóban biztonsági kockázatokat is hordozó jelenségről van szó – immár a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét, annak jogszabályi és intézményi hátterét is célszerű áttekinteni.

Magyarország csatlakozása a schengeni térséghez

2007. december 21-én Magyarország sok évnyi előkészítő munka után, sikeresen csatlakozott a schengeni térséghez. Az eltelt rövid időszakot nehéz értékelni, az illetékességgel rendelkező szervek, intézmények adatai azonban már számos jelenségre rávilágítanak, illetve segítenek a személyes tapasztalatok alátámasztásában, valamint megcáfolásában.

Kobolka István és Sallai János szakmai közleményükben [3] mégis kísérletet tettek a legfrissebb ismeretek keretbe foglalására, ami rendkívül hasznos lehet későbbi tanulmányaim során. A szerzők azt állítják: „Bár a rövid időszakot statisztikailag elemezni nagyon nehéz, és nem biztos, hogy helyes is, de már vannak adatok, amelyek szemléltetik a helyzetet. Ezek szerint a december 21-e előtti tíz napban 47 tiltott határátlépést fedeztek föl a hatóságok, a következő tíz napban a próbálkozók száma 63-ra nőtt, január első hetében azonban visszaesett. Ugyanakkor az elmúlt 3 hétben a felderített közokirat-hamisítások száma megnövekedett, amely során elsősorban moldáv és török állampolgárok próbáltak hamis bolgár és román személyi igazolvánnyal Magyarországra lépni.”²

Az idézet azért érdemel figyelmet, mert rávilágít, hogy a gyorsan változó környezet ellenére a szervezeti feltételek biztosítása, valamint rugalmas alakítása nélkül a jövőben sem leszünk képesek megfelelően reagálni a kihívásokra. A jelzett moldáviai migrációs trend mellett 2008 év folyamán kiemelt figyelmet érdemelt a koszovói albánok vándorlása, amelynek szűrése során – az elsődleges tapasztalatok, illetve az eredményes elfogások statisztikai mutatói alapján – jól vizsgáztak az immár schengeni külső határt védő magyar határrendészeti szervek, pontosabban annak déli kirendeltségei. Az újjá alakuló, embercsempészetrel szemben fellépő korábbi határőr bűnügyi felderítés átmeneti visszaesése következtében azonban a látencia mértéke nem ismert. Szükséges lesz a jelenlegi és a jövőbeni migrációs trendek, és az illegális csatornákon szervezett bevándorlás tudományos

² Kobolka István-Sallai János hivatkozott cikke, 30. oldal

jellegű vizsgálata, mert anélkül sem a jogszabályi, sem az intézményi változásokra nem tud a szakmai közvélemény megfelelő ajánlásokat tenni.

A migráció és a biztonság kapcsolatrendszerét vizsgálva a hagyományos szemlélet hazánkban általában – természetesen – a magyar társadalom szempontjából közelíti meg a kérdést. A határőr szakértő álláspontja [1] a következő: „A migráció igazi veszélyességét az adja, hogy az etnikai konfliktusok és a létbizonytalanság miatt, illetve egyszerűen a jobb élet reményében szülőföldjüket elhagyók tömegébe keverednek kalandvágúók, köztörvényes bűnözők, terroristák, áru-, kábítószer- és fegyvercsempészek, akiknek a kiszűrése a tömeges és esetleg erőszakos határátlépés viszonyai között szinte lehetetlen, illetve az illegális migránsok kiszolgáltatottságukból, perifériára szorultságukból adódóan bűncselekmények elkövetőivé, vagy áldozataivá válnak. A befogadó ország gazdasági, szociális ellátórendszereit olyan mértékben terhelhetik meg, hogy az már a „honi” állampolgárok különböző dimenziójú biztonságát veszélyeztetheti.”³ Szabó A. Ferenc [2] Michael Renner álláspontját⁴ mutatja be munkájában, amelyben a befogadó társadalom mellett a bevándorló egyén, illetve közösség biztonsági helyzete is fókuszba kerül. Új fogalmat vezet be, a humánbiztonság kérdését, amit nem ugyan nem állít szembe a nemzetbiztonság tág értelmezésével, mégis fölé helyezi azt. Erkölcsi dimenziója középpontjában az egyén biztonsági igénye áll, ugyanakkor a magyar migrációs szakember „tipikus értelmiségi hozzáállásnak” tekinti a jeles nemzetközi kutató gondolatait. Szabóval értek egyet – noha a jelzett globalizálódó problémák valóban időszerűek – abban, hogy az egyén biztonsága érdekében megfogalmazott világmegváltó javaslatok helyett az érdekek világában célszerű elhelyezni a kérdést. Keményen fogalmaz, érdemes áttekinteni: Amíg Földünkön egymással kibékíthetetlenül szembenálló érdekek megóvásán vagy érvényesítésén örködnek a fegyverek, addig nem fogják az államok anyagi erejüket átcsoportosítani olyan nagy világproblémák megoldására, mint például a nemzetközi migráció kiváltotta konfliktusok.”[2]⁵ Az illegális migráció gyökereinek megoldása kétség kívül nem Magyarország kezében van, a veszélyek ugyanakkor a globalizálódó világban hatványozottan érintik hazánkat, annak előnyös földrajzi fekvése miatt.

³ Ritecz doktori értekezése, 17 oldal

⁴ Michael Renner kifejti, hogy a humánbiztonság olyan látszólag egymástól távol eső kérdéseket foglal magában, mint a béke, a környezetvédelem, az emberi jogok, a demokratizálás és a társadalmi integráció. A humánbiztonság miatti aggodalmak bizonyos értelemben oly régiek, mint az ember története, de ma felnagyítja őket a példa nélkül álló környezeti pusztítás, a mérhetetlen szegénység, a hatalmas gazdagság közepette, és az, hogy a társadalmi, gazdasági és környezeti problémák ma már nem korlátozódnak bizonyos közösségekre és országokra.

⁵ Szabó A. Ferenc hivatkozott munkája, 25-26. oldal

Magyarország integrációja az euro-atlanti térségbe – intézményi értelemben – maradéktalanul megvalósult. A schengeni csatlakozással immár kézzelfogható, a napi tevékenységben érvényesíteni szükséges felelősséggel tartozunk az EU országainak belső biztonságáért. A szabadság, biztonság és jog térsége a jövőben is vonzó marad (ahogyan azt az elnevezése is mutatja) a gazdasági célból útnak indulók számára. Jelentős lépés csatlakozásunk, amit Tájok Péter [4] szavai is mutatnak: A tamperei csúcs megállapította, hogy a „szabadság, biztonság, jog térségének megteremtése” horderejét tekintve a belső piachoz és a közös pénzhez hasonlítható.”⁶

Érdeemes a vonatkozó cikkek alapján áttekinteni, milyen lépések és folyamatok vezettek a térséghez történő sikeres integrációhoz. Kobolka István, Ritecz György és Sallai János alkotta szerző-hármas 2004-ben írt tanulmányában [5] már felismerte, hogy: „Annak érdekében, hogy Magyarország, illetve szélesebb értelemben a Kárpát-medencében élők élvezhessék a szabadság, biztonság és a jog térségének az előnyeit, arra van szükség, hogy a honi és együttműködő rendvédelmi szervek a korszerű tudományos elvek alapján alkalmazott biztonságföldrajzi, bűnözésföldrajzi kutatásokat felhasználva folytassák tevékenységüket.”⁷ Ritecz György doktori disszertációjában [1] már a migrációföldrajz alapjait is lefektette, definiálta fogalmát és vizsgálati területeit, ezért célszerűnek tartom bemutatni e hasábkon is kutatásának e részét: „A migrációföldrajz a földrajztudomány alkalmazott, speciális, a határőrizet szerves részét képező eleme, amely vizsgálja, hogy az adott földrajzi hely (terület, ország vagy országcsoport) természetföldrajzi, gazdasági és társadalmi, valamint határőrizeti tényezőit és azt a hatásmechanizmust, ahogyan ezek befolyásolják az emberek egy bizonyos csoportjának migrációs tevékenységét.”⁸ A határrendészeti szakértő kifejti, hogy a határőrizeti rendszert újra, azaz pontosabban folyamatosan meg kell reformálni, tehát a valós kihívásokhoz kell igazítani. Lefekteti, hogy az által megalkotott fogalom csak akkor nyeri el értelmét, ha az a gyakorlatba, a határrendészet munkájába napi szinten beépítésre kerül. Kijelenti [1], hogy: „Ennek alapja kell, hogy legyen a korszerű elvekre és tapasztalatokra támaszkodva, az informatika és a modern topográfia eszközeivel élve a határterület kriminál- (határrendészeti megközelítésű – új kifejezéssel „migrációföldrajz”) földrajzi elemzésének elvégzése, majd a továbbiakban a szervezet hatékony működtetése érdekében a folyamatos „karbantartása” és a felhasználás biztosítása.” Az illegális migráció okozta kockázatok,

⁶ Tájok Péter hivatkozott cikke, 5. oldal

⁷ A hivatkozott cikk a kiadvány 36. oldalán szerepel

⁸ Ritecz PhD értekezése, 65. oldal

kihívások kezelésének tudományos alapjai már megszülettek, ezért azok alkalmazása mentén érdemesnek tartom a későbbiekben az új, integrált rendvédelmi szerv határrendészeti szolgálata működésének (pontosabban hatékonyságának) vizsgálatát, amely nélkül nem lehetek képes a választott terület teljes spektrumára vonatkozó megállapításokat tenni.

A schengeni térséghez és rendszerhez történő teljes csatlakozásunkat komoly, évtizedes harmonizáció előzte meg. A jogszabályi közelítés mellett a teljes menekültügyi, idegenrendészeti, valamint részben a rendvédelmi szféra intézményeit is át kellett alakítani, különféle programok keretében technikai és humán feltételeket is szükséges volt megteremteni. A 2004. június 22-en megtartott „Magyar határellenőrzés – európai biztonság” elnevezésű, számos kutatót és szakembert felvonultató konferencián elhangzottak alapján kiadott kötet [6] több olyan rövid értekezést is tartalmaz, ami pontosan világítja meg a schengeni csatlakozás folyamatának állomásait. Majercsik János, a korábbi Belügyminisztérium EU Integrációs Hivatal vezetője cikkében [7] kijelenti: „A jogharmonizációs feladatokat folyamatosan teljesítettük. Az intézményfejlesztés folyamatos, egyre intenzívebben halad.”⁹ A konferencia során ehhez hasonló felfogású kijelentések az akkori magyar határrendészetet, valamint a csatlakozás felé megtett lépéseket általánosságban pozitív színben tüntették fel, ugyanakkor volt, aki nemzetközi kitekintéssel egybekötve árnyalta a képet. Cseresnyés Ferenc 2004-ben [8] így vezette be hozzászólását: „Az előadás célja, hogy az alapvetően pozitív fenti önértékelést szembesítse néhány megalapozottnak tűnő külső, uniós – elsősorban német és osztrák kritikával.” A megfogalmazott bírálat az akkori, „felzárkózó állapotra” volt inkább érvényes. Egy – Cseresnyés által idézett – külföldi cikkben¹⁰ azonban a mai helyzetre is vonatkozó megállapítás szerepel: „A kelet-közép-európai államoknak a bel- és igazságügyi együttműködés területén magasabb prioritást kell adni, mint eddig, a határellenőrzésnek és a szervezett bűnözéssel szembeni küzdelemnek. Még akkor is, ha ez a rendelkezésre álló források más területről történő átcsoportosítását teszi szükségessé.” Sajnos, a magyar nemzetgazdaság jelenlegi állapotában, a szűkülő költségvetési lehetőségek tükrében ez továbbra is jövőbe tolódik. Az illegális migráció elleni küzdelem finansziális oldalát azonban más vizsgálatok keretében tartom célszerűnek górcső alá venni.

⁹ Majercsik cikke a kötet 11. oldalától. A szerző összefoglalja a Belügyminisztérium keretében végrehajtott, a sikeres csatlakozás érdekében megtett lépéseket. Kivonatossan, de részletesen ismerteti az 1997. évi, az 1998. évi, az 1999. évi, a 2000-es, a 2001-es teljesített országprogramok főbb elemeit, majd kitér az akkor még „futó” 2002-es és 2003-as program pontjaira egyaránt.

¹⁰ Monar, Jörg: Die Integration der mittel-und osteuropäischen Länder in den Raum der Freiheit, der Sicherheit, und des Rechts, In.:Lippert, Barbara: Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Europa Union Verlag, Bonn, 2000.

Migráció, határbiztonság, embercsempészet

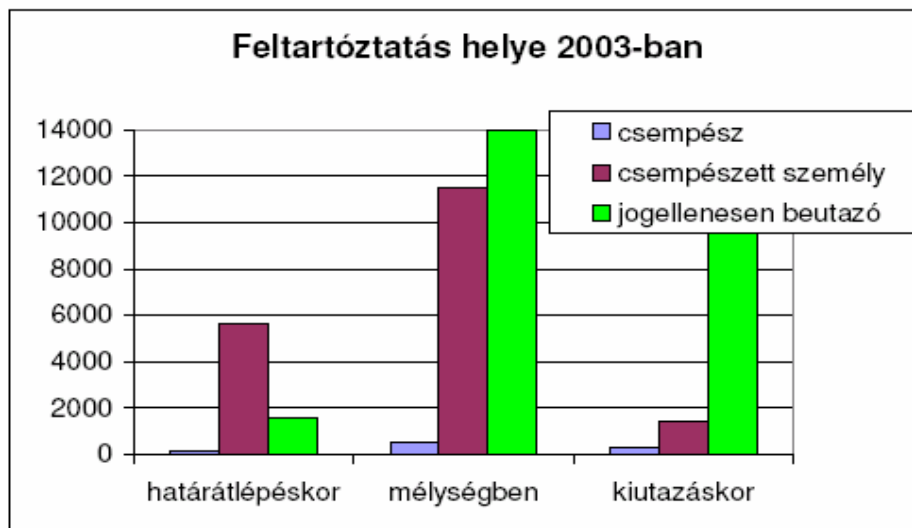
Cseresnyés jelzett cikkében [8] ugyanakkor további érdekes, az illegális migrációra vonatkozó, álláspontommal egyező megállapításokat is idéz: „Az illegális migránsok külföldiek legális jogi státusz nélkül. Közös jellemzőjük, hogy nincs semmilyen érvényes törvényes tartózkodási jogosítványuk ott létezni, ahol vannak. A hiányzó jogi státusz messzemenően meghatározza ezeknek az embereknek egész életvezetését. Az ENSZ hivatalos terminusai – irreguláris, nem ellenőrzött, vagy nem dokumentált migráció – nem felelnek meg igazán valós élethelyzetüknek. Az illegalitás jelenségének ugyanis fő jellemzője, hogy az érintett személyek megkísérlik kivonni magukat az állami felfedezés elől, és ezzel természetesen a hivatali-statisztikai nyilvántartás elől is.¹¹ Hazai nemzetbiztonsági szakértők ekképpen fogalmazták [9] meg az illegális migrációból fakadó kockázatok sorában a problémát: „Ezen kockázatok közül kiemelésre érdemes, hogy olyan, nem tisztázott személyazonosságú személyek tartózkodnak az ország területén, akikről az illetékes hatóságoknak nincs tudomásuk.” Természetesen, speciális eszközökkel és módszerekkel a biztonsági szolgálatok is hozzájárulhatnak „a rés” feltárásához, ennél azonban többet tesznek: „E téren kiemelt jelentőséggel bír a migránsok nemzetbiztonsági szempontból való előzetes szűrése, melynek célja nem csupán a bevándorlók ellenőrzése, de egyben a migráció aktuális tendenciájának feltérképezése.”¹²

A legfőbb terület azonban természetesen a határbiztonság, a határrendészet helyzete. Szükséges az immár integrált, a fenti feladatot is hatás- és illetékességi körében tudó rendőrség ez irányú tevékenységének, hatékonyságának felmérése. Számos kérdést tehető fel, ezért célszerű az új határrendészeti rendszer működésének áttekintése a jövőben. Cseresnyés 2004-ben [8] világosan fogalmazta meg a csatlakozás előtti „képletet”: „A külső határok ellenőrzése jelenti a kelet-közép-európai államok Schengeni-térségbe történő integrálásnak a központi elemét: csak a külső határok ellenőrzésének magas szintű schengeni rendszerének teljes „keletre tolása”, melynek effektivitásától a schengeni államok saját külső határuk ellenőrzésének a megszüntetése előtt meggyőződtek, teljesebben ki a kelet-közép európai államok bevonása a szabadság, biztonság és jog térségébe. Ez a csatlakozóktól nem csupán törvényi alkalmazkodást, hanem mindenek előtt külső határaik ellenőrzési rendszerének átfogó megújítását követeli meg a határellenőrzés szervezeti és gyakorlati területein, a

¹¹ Lederer, Harald W: Migration und Integration in Zahlen. Ein Handbuch. 1997. november. Im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, efms 1997. – 317. o.

¹² Katona Béla-Gyömbér László hivatkozott cikke, a kiadvány 118. oldalán

technikai felszerelésekben, a határőrök kiképzésében és a nemzetközi együttműködésben.”¹³ Azóta sikeresen csatlakozott Magyarország a térséghez, így a szigorú határellenőrzés a külső határokon megvalósul, ugyanakkor értékelésem szerint problémaként jelentkezik a jelenlegi magyar modell azon eleme, hogy speciálisan e tevékenységet folytató határrendészeti kirendeltségek diszlokációja kizárólag a külső határok mentén történt meg, míg a belső határral rendelkező megyei rendőr-főkapitányságok ez irányú tevékenységét koordináló szolgálati ágai a tapasztalatok szerint sokszor alárendelődnek az egyéb, közbiztonsági igények kielégítésének. Ennek helytelen voltára, esetleges veszélyére Ritecz György egyik tanulmányában [10] így világít rá: „Mindebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy amennyiben csak és kizárólag a külső határ térségében működtetjük az „határrendészeti” rendszert, vagyis csak itt alkalmazzuk a „határőrizeti” erőket, akkor a jogsértések nagyobb aránya nem kerül az igazságszolgáltatási rendszerbe, vagyis a jogérvényesítés elve sérül, vagyis biztonsági kockázat (nem is kis mértékben) jelentkezik.” Magyarul tehát, nem csupán a külső határok szigorúbb védelme teszi sikeressé a rendszert. Sőt, amint azt Ausztria példája mutatja, a mélységi ellenőrzés sikerén is rendkívül sok múlik. Ritecz [10] adatokkal igazolta, hogy nyugati szomszédunknál a schengeni csatlakozása nem eredményezte az illegális migránsok számának csökkenését. Ennél is érdekesebb megállapítás, miszerint a jogellenesen beutazóknak csak a töredékét sikerült a külső határon feltartóztatni, amint azt alábbi ábra¹⁴ mutatja:



¹³ Cseresnyés hivatkozott cikke, a kiadvány 45. oldalán

¹⁴ Ritecz hivatkozott cikkében, a KBH Szakmai Szemle 2005. 1. számában, a 37. oldalon szereplő ábra

Magyarországon sem szabad, hogy a schengeni rendszer egyetlen súlypontját a határrendészet terén a külső határ képezze, mert a migrációs trendek mást mutatnak: „Jól érzékelhető, hogy hazánk EU-tagdá válása, illetve a magyar-ukrán, -román, -szerb és -horvát határszakaszok külső határrá minősülése nem jelenti azt, hogy (kizárólag) ezeken a határszakaszon lehet és kell feltartoztatni az ország és a többi tagállam biztonságát érintően is kockázati tényezőként jelentkező illegális migrációs cselekményeket. Sőt a legtöbb illegális migráns elfogása továbbra is a belső határ térségében történik meg, illetve az embercsempészet gócpontját jelentő Budapest is nagyobb koncentrációt mutat, mint bármelyik külső határos határszakasz területarányos része.”¹⁵[10]

Választ is ad a határrendészeti szakértő: „Mind ez abból is adódik, hogy Ausztria ugyanúgy tranzitország, mint hazánk, vagyis a keleti, déli (zömében a külső) határain befelé irányuló illegális migráció mellett közel ekkora (ha nem nagyobb) kifelé irányuló illegális migráció jelentkezik.”[10] Ehhez persze egyet kell érteni abban a kérdésben, hogy akkor most Magyarország immár célország, vagy sem? Saját ismereteim és tapasztalataim alapján helytálló a szerző azon kijelentése, miszerint:” Mind ez jól mutatja, hogy a schengen tagság folytán egyfajta „átjáró házzá” vált Ausztria, mely ha nem megfelelő módon van kezelve, jelentős biztonsági deficitként jelentkezik. Azt hiszem már ma kijelenthető, hogy hazánkra is hasonló vár, vagyis – egyesek által hangoztatottakkal ellentétben – továbbra is tranzitország lesz hazánk és nem csak keletről, de nyugatról is, a jogsértő szándékkal érkező és kockázatot jelentő személyek kiszűrésére időben és kellő módon kell felkészülni.”¹⁶[10] Geopoltikai, migrációföldrajzi helyzetünkön változtatni nem tudunk, ezért álláspontom szerint amíg Európa vonzó lesz Ázsia, Afrika és egyéb régiók lakosai számra, de Magyarország fejlettsége nem éri el a nyugat-európai átlagot, addig inkább érvényes a tranzit jelleg használata.

Feltehetem a kérdést, miért fontos az illegális migráció kockázatainak kiszűrése, ha egyszer továbbra is tranzitország vagyunk, és nem kell félnünk, hogy jelentősen megterhelik a jogellenesen bevándorlók a Magyar Köztársaság teherbíró képességét, hiszen amúgy is tovább kívánnak jutni nyugati irányba.

Egyrészt hazánk nemzetközi megítélése jelentősen romolhat, amennyiben más országokban előállított, elfogott migránsokról felszínre kerül, hogy Magyarországon keresztül érkeztek. További problémát jelent, ha az úgynevezett másodlagos, a migrációhoz kapcsolódó

¹⁵ U.o. 35. oldal

¹⁶ Ritecz Szakmai Szemlében megjelent, hivatkozott cikkéből, 38. oldal

bűncselekményeket tekintjük, hiszen ebben az esetben számos embercsempész, vagy egyéb bűnözői hálózat tevékenykedhet hazánk területén, ami közbiztonsági kockázatot hordoz magában.

A magyar határrendészet adataiból

A rendelkezésre álló adatok¹⁷ közül a terjedelmi korlátok következtében csak néhányat emelek ki, amelyek bizonyos következtetések levonására készítenek, azonban jelenleg az alábbi számok mögötti trendek felvázolását pontos kutatásokkal nem tudom alátámasztani. Mégis érdemes tartom bemutatni, hogy milyen folyamatos és sokszor váratlan változások között szükséges a rendvédelmi szerveknek fellépniük. Az értékelt időszakban illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmény 2.424 esetben került felfedésre, ez 83%-os növekedést jelent az előző évhez viszonyítva (2008-ban 1.327 eset). A migrációs cselekmények növekedése miatt 246%-os emelkedést tapasztalt a rendőrség szerb viszonylatban (2009-ben 1.035 eset; 2008-ban 299 eset), 171%-os növekedést a szlovén viszonylatban (2009-ben 19 eset; 2008-ban 7 eset). Az embercsempész bűncselekmények száma az értékelt időszakban 71 eset volt (2008-ban 45 eset, 58%-os növekedés). A legtöbb embercsempészt a román (38 fő), és a szerb (21 fő) viszonylatban fedték fel. A fenti adatok rávilágítanak, a schengeni csatlakozás óta is kifejezetten jelentősnek mondható a mozgás határainkon, illetve az embercsempészség sem a múlt bűncselekményi kategóriája. Az azonban már a közbiztonsági aspektuson is túlmutató kockázatot mutat a rendszerben, hogy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal statisztikája szerint¹⁸ a befogadó állomásokról engedély nélkül 792 fő távozott, és közülük tiltott határátlépés kísérletén csupán négy főt értek tetten!

Nemzetközi kitekintés mint aktualitás

Az EU lélekszáma az ENSZ előrejelzések szerint 2050-ig a 35 millió bevándorló ellenére mintegy 10 millió fővel fog csökkenni. A magas életszínvonal következtében az elkövetkező évtizedekben is az Unió marad az egyik legerősebb migrációs vonzóerő az ázsiai és az afrikai országok polgárai számára, így a fenti migráns csatornák fokozott ellenőrzése a jövőben is indokolt.

¹⁷ 2009. első negyedévének határrendészeti helyzete, police.hu, az ORFK hivatalos oldala, 2009 első negyedév adatai; elérhetőség: <http://www.police.hu/statisztika/kozbizstat/hatrend0903.html>

¹⁸ uo.

A Nemzetbiztonsági Hivatal 2005-ben kiadott Évkönyve [11] meglehetősen pontosan világít rá ugyanakkor a migráció ellentmondásaira: „Manapság Európába évente mintegy egy millió legális, és fél millió illegális bevándorló érkezik. A tömeges nemzetközi migráció azonban nem oldja meg sem Európa, sem pedig a túlnépesedett térségek demográfiai és gazdasági problémáit. Ezzel szemben magában hordozza a kulturális, a szociális, és gazdasági egyenlőtlenségekből, valamint a politikai és vallási ellentétekből adódó feszültségek felhalmozódását a befogadó államokban, mint ahogyan azt a hetekig tartó párizsi zavargások is mutatták.”¹⁹

A tömeges illegális migráció legújabb feszültséggócot némileg váratlanul azonban Görögországban teremtett, Törökország negatív szerepével – ami a felelőtlen és engedékeny határellenőrzésben ölt testet – együttesen olyan konfliktushelyzetbe torkollott, amely gyökeresen megváltoztathatja az EU egyik legfejletlenebb államának bevándorlás-politikáját és hatással lehet Dél-Kelet Európa, sőt szélesebb értelemben vett Mediterráneum többi államának viszonyára. Görögország korábban megpróbált nem tudomást venni a bevándorlás problematikájáról, azonban a feketegazdaságba menekült és szorított migránsok elérték azt a kritikus létszámot, amelynek kezeléséhez már komplex politikára lenne szükség. A görög kormányzat újabb, az összecsapások sokkján túlmutató politikáját ez idáig a jogszabályi szigorítás irányába tereli a közvélemény, a főként Afrikából és Ázsiából érkező, többnyire muszlim vallású migránsok áradatát vélhetően ez sem tudja feltartóztatni.²⁰A rugalmatlan bevándorlás-politika 2008 végétől immár a visszájára fordult, a görög kormányzat immár képtelen egymaga kezelni a kérdést.

„Az eredetileg kormányellenes, december óta állandósult tüntetések májusban vettek rasszista fordulatot, amikor szélsőjobboldali csoportok megpróbálták elfoglalni egy mintegy hatszáz hazátlannak fedélként szolgáló elhagyott bírósági épületet. Azóta a konfliktusba a bevándorlók ellen és mellett tüntető, a politikai palettán különböző helyeken elhelyezkedő csoportokon túl a rendőrség is bevonódott, rendszeressé váltak az összecsapások. Görögország az Európai Tanács június 18-19-i ülésén uniós segítségért folyamodott a helyzet megoldására. Brüsszelben uniós menedékjogi iroda felállítását fontolgatják.”[12]

¹⁹ NBH-Évkönyv 2005; 43. oldal

²⁰ Kiűzik az idegeneket az európai kultúra bölcsőjéből című cikk megállapításai alapján, lásd hivatkozás

Elgondolkodtató, milyen rendszer működik abban az országban, ahol a közel harmincezer menedéjogi kérelemből alig tucatnyinál többet ismertek el.²¹

A Világgazdaság című napilap internetes kiadványában szintén drámai beszámoló olvasható Görögország, Olaszország és összességében Európa új fenyegetettségéről. [13] Felelős európai politikusok korábban talán szokatlannak tűnő kijelentéseket is tesznek a helyzet kapcsán: „Az elmúlt három évben több mint a háromszorosára, 148 ezerre nőtt a Görögországban lefűlelt illegális bevándorlók száma – közölte Prokopisz Pavlopulosz belügyminiszter. Ez egyre nagyobb társadalmi feszültségeket okoz, sőt Jacques Barrot uniós bel- és igazságügyi biztos szerint hovatovább Görögország demokratikus államrendjét is veszélyezteti.”²²

A görög példából is látható, az illegális migráció kérdése nem csak nemzetállami „ügy”, az európai államok közösségének valóban közös felelőssége a kérdés megnyugtató kezelése, hiszen a hatások egy határok nélküli Európában nem oszthatók el egymás között. Közös felelősség, ami közös cselekvéssel valósulhat csak meg. Az információk megosztásának olyan fórumai jöttek ezét létre az elmúlt időszakban, ahol immár a titkosszolgálatok is készek és képesek saját és országuk érdeke mellett más aspektusokat is számba venni.

Az illegális migráció nemzetbiztonsági aspektusai

Noha Magyarország az Európai Unióhoz való csatlakozás folyamán, illetve azt követően is számos lépést tett azért, hogy az uniós joggyakorlattal azonos alapelvek mentén szerveződő migrációs jogi szabályozás lépjen életbe, álláspontom szerint hosszú távon új modellre lesz szükség, azonban mi (Közép-Európa államai) még időben vagyunk. A „régii” EU tagállamok ugyanakkor ma már szembesülnek azzal a kiábrándító ténnyel, hogy az újonnan csatlakozóktól mégis „elvárt”, a migránsok társadalmi integrációját célul kitűző elvek mentén kialakított bevándorlás-politikájuk lényegében csődöt mondott a gyakorlatban. Ez utóbbira jó példa Franciaország és Németország, ahol a bevándorlók párhuzamos társadalmakat építettek ki, és nem áll szándékukban elfogadni a befogadó állam kulturális értékeit, hagyományait és szokásait, sőt a legutóbbi években a jogrendszerüket is megkérdőjelezzik. Elgondolkodtató, hogy a szélsőséges iszlamisták Európában is a sariát tartják magukra nézve kötelezőnek.

²¹ Uo. Pontosabban a cikk állítása szerint 2008-ban Görögországban 29 573 menedéjogi kérelemből tizennégyet hagytak jóvá!

²² A Világgazdaság alább hivatkozott, Ostromlott mediterráneum című cikkéből

Amennyiben hazánkban nem működne megfelelően a rendszer, nem csupán saját nemzetbiztonságunkat, de a többi tagállam biztonságát is veszélyeknek tehetnénk ki. A kielégítő ellenőrző tevékenység olyan elvárás, amelynek az illegális migráció negatív társadalmi hatásain túl, nemzetközi szerepvállalásunk következtében is a döntéshozói szféra prioritási sorrendjének elején kell elhelyezkednie.

Az illegális migráció kezelése komplex állami szervezetrendszer feltételez. Minden törekvés azonban könnyen zátonyra futhat, ha az illetékes szervek (Rendőrség, BÁH), illetve a döntéshozók nem rendelkeznek a kellő mélységű információkkal. Ezért jelenleg, azonban a jövőben fokozottan szükséges a rendőrség embercsempészet ellen irányuló felderítő tevékenységének növelése.²³[14]

A nemzetbiztonsági szolgálatok létrehozása és hatékony működtetése minden társadalom számára létfontosságú. Speciális lehetőségek alkalmazásával, rejtetten tevékenykedő bűnözői csoportok, szervezetek jogellenes, továbbá a nemzet biztonságára veszélyt jelentő törekvéseit és szándékait – optimális esetben – időben fel tudják deríteni, illetőleg meg tudják akadályozni. Ahogy egy tanulmányban még a rendszerváltás idején megfogalmazásra került: „Létrehozásuk indoka, hogy a kormányzati döntések meghozatala során a döntéshozóknak rendelkezniük kell a belső biztonsági helyzetről, az ország külső, nemzetközi környezetéről naprakész adatokkal. Az adatok biztosításában szerepe van a Nemzetbiztonsági Hivatalnak is. Ezen kívül a nemzet, a társadalom érdekét veszélyeztető tevékenységekkel szemben is fel kell lépnie, amelyek rejtett ellenőrzés, azaz elhárítás formájában kizárólag jogszabályi keretek között valósulnak meg.”²⁴[15]

Ebből is látható, hogy az NBH nem csupán a döntéshozókat informálja, hanem eszközei és lehetőségei szerint, a jogszabályi keretek között felderíti és elhárítja az aktuális kihívásokat. Magyarországon az elhárításra kész demokrácia koncepciója²⁵ érvényesül, ezt tükrözi alkotmányunk, jogrendszerünk egésze és biztonságpolitikai koncepciónk, nemzeti biztonsági stratégiánk, valamint a hazánk által ratifikált nemzetközi szerződések egyaránt.[16]

²³ Lásd bővebben Gubicza József tanulmányában

²⁴ Dr. Cséve Lajos: Néhány gondolat a Nemzetbiztonsági Hivatal létrejöttéről és munkájáról; Rendészeti Szemle, XXXI. évfolyam, 9. szám, 1993. október

²⁵ Jónás Endre: Terrorizmus, Magyarország; Belügyi Szemle, 1999/12., 90. oldal

Az illegális migrációs folyamatok, trendek, változások figyelemmel kísérése alapvető követelmény, mert a keletkezett adatok elemzése után a döntéshozói szféra mellett a rendőrség és a bevándorlási hivatal is megteheti a szükséges lépéseket, szervezeti korrekciókat. A Nemzetbiztonsági Hivatal – a migráció területét érintő feladat- és hatáskörénél fogva – továbbra is végzi a vízumkérelmet benyújtó, a menekültstátusért, a letelepedési engedélyért és a magyar állampolgárságért folyamodó személyek ellenőrzését, amelynek során együttműködik a Rendőrséggel, a BÁH-al és a Külügyminisztériummal. Így az NBH rálátással bír a migrációs folyamatokra, kiterjedt információkkal rendelkezik a problémákról és a jogi szabályozás hiányosságairól.

A schengeni csatlakozás óta eltelt időszak már rávilágított, nem szűnt meg, sőt jelentős kihívás maradt az illegális migráció, továbbá a hozzá kapcsolódó jelenségek (embercsempészet, emberkereskedelem) kezelése, így a jogszabályi környezet változása is sokszor a jogellenes törekvések megváltozását vonják maguk után. Az embercsempészet aktuális helyzetét jól világítja meg az elhárító szolgálat 2007 esztendei munkáját összefoglaló Évkönyv [17]: „Az illegális migráció kezelésében kiemelt problémát jelent az embercsempészet, amelynek jellegzetes elkövetői dominánsan magyar, albán, koszovói albán, román, ukrán, moldáviai és szerb állampolgárok, ugyanakkor felbukkannak osztrák, szlovák, német és olasz embercsempészek is. "Ügyfeleik" jellemzően ukrán, moldáviai és szerb állampolgárok, illetve az arab térségből érkezők kisebb létszámban ugyan, de előfordulnak török, bolgár, macedón, volt FÁK-országokbeli és ázsiai (pl. bangladesi) személyek is.” Kifejezetten aktuális jelenség a kínai illegális bevándorlók helyzete, akik már Nyugat-Európában is megjelentek, ugyanakkor személyazonosságuk pontos beazonosítására nem minden esetben adódik lehetőség, pontosabban fogalmazva a kulturális, nyelvi és egyéb akadályok következtében sokszor nem megvalósítható. Esetükben így a kiváló szervezettség mellett jelentős látenciával is számolni kell. Még érdekesebb jelenség, amikor külön szakértőket foglalkoztat egy-egy bűnözői csoport. Ennek példáját adja az alábbi idézet: „A felhasznált hamis (hamisított), illetve személycserés úti okmányok honossága rendkívül változatos képet mutat. Az elkövetők gyakran használják az EU-hoz 2004-ben csatlakozott országok (magyar, litván, lengyel, szlovák) okmányait, azt feltételezve, hogy ezek nem annyira ismertek az EU korábbi tagállamainak hatóságai előtt.”²⁶[18] A jogszabályok és az európai életmód adta lehetőségekkel való visszaélésként pedig érdemes megemlíteni, hogy az illegális migránsok egy része hazánkban névházasságot köt, így legalizálva tartózkodását

²⁶ Az idézetek az NBH 2007-es évkönyvében, 40-41. oldalon találhatóak

Magyarországon. Amennyiben terrorszervezet tagja, aktivistája, vagy egyéb potenciálisan kockázatot jelentő személy él ezzel a módszerrel, rendkívül nehezzé válik a jogállam érdekeinek érvényesítése.[17]

Összegzés

Összességében kijelenthető, hogy számos aspektusból lehet, és kell is vizsgálni az illegális migráció kérdését. A bevándorló, a befogadó közösség, Magyarország, és természetesen az egész Európai Unió biztonsága szemszögéből. A fenti irodalmi összefoglalóban a hazai szakértők, szervezetek írása alapján megkíséreltem bemutatni, hogy mennyire összetett jelenséggel állunk szemben. Természetesen nem lehetett minden körülményt e rövid tanulmányban felvázolni, mégis törekedtem az ismeretek újszerű rendszerezésére, amelynek segítségével a nemzetbiztonsági szolgálatok, a rendőrség és a többi, idegenrendészeti szakterületen tevékenykedő szerv munkájának – lehetőség szerinti – jövőbeni „átvilágításával” egy tudományos kutatás keretében új – az illegális migráció kihívását kezelő rendszer elemeinek tökéletesítését, szükség esetén átalakítását célzó – javaslatok szülehetnek. Ehhez pedig akár paradigmaváltás is kell, amelynek szükségességét Sándor Vilmos határőr dandártábornok találóan és majdani vizsgálataim során követendően, úgy fogalmazott meg: „Az új veszélyek, új kihívások, új az eddigi gyakorlattól akár jelentősen, vagy gyökeresen is eltérő gondolkodásmódot igényelnek jövőbeni biztonságunk szolgálata érdekében.”²⁷[18]

²⁷ Sándor Vilmos hivatkozott cikke, a kiadvány 64. oldalán

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1] Ritecz György: Az illegális migráció és az EU-csatlakozás hatása a magyar határőrizetre, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, PhD értekezés, 146 o., 87.o. melléklet
- [2] Szabó A. Ferenc: A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai, Zrínyi Kiadó, Budapest, 2006., 255. oldal
- [3] Kobilka István – Sallai János: A schengeni határnyitás elsődleges tapasztalatai. Szakmai Szemle, 2008. 2. sz., 29-36. oldal
- [4] Tájok Péter: Az illegális migráció kezelésében rejlő lehetőségek hazánk schengeni csatlakozását követően, mint a komplex biztonság kiemelt szegmensei. Határrendészeti Tanulmányok, 2007. 3. sz., 4-19. oldal
- [5] Kobilka István – Ritecz György – Sallai János: Szabadság, biztonság, jog térségének kiterjesztése a Kárpát-medencében. Szakmai Tudományos Közlemények, Budapest, 2004. május 25., A biztonságpolitika specifikus területei. Az EU csatlakozásból adódó új biztonságpolitikai kihívások című tudományos konferencián elhangzott előadások anyaga. Kiadta a Katonai Biztonsági Hivatal és a Magyar Honvédség Térképész Szolgálat, 34-51. oldal
- [6] Hautzinger Zoltán (szerk.) Tanulmányok a „Magyar határellenőrzés – európai biztonság” című tudományos konferenciáról; Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. Kiadta a Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs, 2004., 291 oldal
- [7] Majercsik János: Magyarország felkészülése a schengeni együttműködésre. In: Hautzinger Zoltán (szerk.) Tanulmányok a „Magyar határellenőrzés – európai biztonság” című tudományos konferenciáról; Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. Kiadta a Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs, 2004., 11-18. oldal
- [8] Cseresnyés Ferenc: A Magyar Köztársaság integrálása a szabadság, jog és a biztonság térségébe. A magyar határellenőrzés feladatai a közeljövőben Ausztria példája alapján. In: Hautzinger Zoltán (szerk.) Tanulmányok a „Magyar határellenőrzés – európai biztonság” című tudományos konferenciáról; Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. Kiadta a Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs, 2004., 43-52. oldal

- [9] Katona Béla – Gyömbér László: A Nemzetbiztonsági Hivatal feladatai a migráció biztonsági kockázatainak felderítésében és elhárításában; együttműködési kérdések az uniós integráció tükrében. In: Hautzinger Zoltán (szerk.) Tanulmányok a „Magyar határellenőrzés – európai biztonság” című tudományos konferenciáról; Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. Kiadta a Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs, 2004., 117-120. oldal
- [10] Ritecz György: Félreértések és téves nézetek a schengeni határok kapcsán. Szakmai Szemle 2005. 1. sz., 29-41. oldal
- [11] NBH Évkönyv 2005., Kiadta a Nemzetbiztonsági Hivatal, Budapest, 2006., 123. oldal
- [12] Marx Anna: Kiűzik az idegeneket az európai kultúra bölcsőjéből; Az illegális migránsok hullámai az Európa erőd kapuját ostromolják, Kitekintő internetes portál, 2009. június 27. Elérhető: http://kitekinto.hu/europa/2009/06/27/lecsapnak_a_bevandorlokra&lap=2
- [13] Ostromlott mediterráneum; Több illegális bevándorló érkezik Görög- és Olaszországba; Világ gazdaság , 2009. július 6. Elérhető: <http://www.vilaggazdasag.hu/index.php?apps=cikk&cikk=279754>
- [14] Gubicza József: Az embercsempészet és az ellene folytatott tevékenység a Magyar Köztársaság Határőrségénél. Határőrségi Tanulmányok, 1997. 3. sz., 2-15. oldal
- [15] Dr. Cséve Lajos: Néhány gondolat a Nemzetbiztonsági Hivatal létrejöttéről és munkájáról; Rendészeti Szemle, XXXI. évfolyam, 9. szám, 1993. október
- [16] Jónás Endre: Terrorizmus, Magyarország; Belügyi Szemle, 1999/12.
- [17] Nemzetbiztonsági Hivatal Évkönyv 2007., Kiadta a Nemzetbiztonsági Hivatal, Budapest, 2008.
- [18] Sándor Vilmos: Biztonság, határbiztonság – komplexitás, kompetencia. In: Hautzinger Zoltán (szerk.) Tanulmányok a „Határellenőrzés a veszélyhelyzetek tükrében” című tudományos konferenciáról; Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. Kiadta a Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs, 2006., 61-64. oldal

Sebestyén Attila

Az információs rendszerek veszélyforrásai, a megnövekedett veszélyek okai. Humán jellegű fenyegetések és jellemzőik, biztonsági kockázataik

Bevezetés

Felhasználva a „Kommunikáció 2007” nemzetközi tudományos konferencián tartott előadásom anyagát, az információs rendszerek humán jellegű fenyegetéseivel, különösen a superuser-ek biztonsági kockázatával kívánok foglalkozni.

Kik is a superuser-ek? Azok az információs rendszerben privilegizált jogosultsággal rendelkező felhasználók, akik jogosultak felhasználókat létrehozni, hozzáférési jogosultságokat kezelni, és az erőforrások elosztását végzik, működés felügyeletet látnak el. Rendszer függően különböző nevekkkel illetik őket, így supervisor, admin, administrator, sysadmin, root, rendszergazda stb..

Miért is kerültek fókuszába ennek a tanulmánynak? Mert ők azok, akikre a biztonság alapszik, lojalitásuk, megbízhatóságuk megkérdőjelezésével a biztonságosság maga is megkérdőjeleződik. Ennek az alapvetésnek köszönhetően jellemzően a biztonsági rendszabályok érintőleges alanyai, felügyeletük, korlátozásuk az általános felhasználói szabályok szerint érvényesíthetők.

Tanulmányomnak nem célja az információs rendszerek veszélyforrásainak általános vizsgálata. Érintőlegesen bemutatom a veszélyek okait, a veszélyeztetettség fokozódásának tendenciáit és hatásait, de azok áttekintő tárgyaláshoz nem elegendő jelen tanulmány kerete. Az információs rendszerrel, kockázati tényezőivel foglalkozni, az információs társadalom – esélyegyenlőség, életen át való tanulás, technikai-információs fölény -, és a globalizáció okozta hatások vizsgálata nélkül semmit mondó lenne, ezek érdemi vizsgálata pedig túl feszítené a terjedelmi korlátokat.

Ennek okán kerültek a humán fenyegetettségek a tanulmány középpontjába és döntöttem a superuser-ekkel kapcsolatos biztonsági kockázat csökkentése módszereinek bemutatása mellett.

Információs rendszerek és kockázati tényezői

Mit is nevezünk információs rendszernek?

Információs rendszer (information system - IS) egyes vélemények szerint az információk gyűjtését, feldolgozását, tárolását, továbbítását, megjelenítését, rendelkezésre bocsátását végző és ezek kezelésére szolgáló infrastruktúra, valamint szervezet, működtető személyzet és összetevők teljes együttese.²⁸ Más megfogalmazás szerint az információk, információtechnológiai és személyi erőforrások összessége, amely adatokat gyűjt, feljegyez, feldolgoz, tárol, továbbít, visszakeres és megjelenít manuálisan vagy különböző mértékben automatizáltan. Megint más megközelítés szerint a humán aspektus (működtető személyzet és szervezet) nem része az információs rendszernek. Jelen tanulmányban nem osztjuk ezt a technokrata elvet, az információs rendszernek az olyan formalizált (manuális és/vagy számítógépes) rendszert tekintjük, amely különböző forrásokból adatokat gyűjt, azokat feldolgozza, tárolja, és kimeneti adatként információt szolgáltat a döntéshozatalhoz, a feladatokat végzi, vagy a formalizált rendszert működteti.

Ha az információt (jelentéssel bíró adat, jel) helyezzük a társadalmi fejlődés vizsgálatának középpontjába, akkor kijelenthető, hogy *„az emberi társadalmakra jellemző, hogy az előző generációk felhalmozott információit továbbadják az utódoknak. (...) Egy társadalom csak akkor fejlődőképes, ha a felvett és leadott információmennyiség egyensúlyban van egymással. (...) A társadalom közös információs rendszer alapján együttműködő emberek közössége.”*²⁹

Ha az információt helyezzük a társadalmi fejlődés vizsgálatának középpontjába, akkor családelvű, törzselvű, közösség elvű, kommunikációs elvű és tudomány elvű információs rendszereket különíthetünk el, ezek jellemzői, történeti korszakba való helyezése egyértelmű. A fejlődés iránya (időbelisége) és elterjedtsége (térbelisége) a globalizáció és információs társadalom ma divatos szavaival írható le.

Az információs társadalom elmélete szerint a társadalomban az információ előállítása, elosztása, terjesztése, használata és kezelése jelentős gazdasági, politikai és kulturális tevékenység. A információs társadalom sajátossága az információ-technológia központi

²⁸ <http://larix.emk.nyne.hu/infrend/szakkifejezesek.html>

²⁹ Szűcs László: Informatika tankönyv – Szűcs László magán kiadás – Agárd, 2000. augusztus – www.bookline.hu

szerepe a termelésben, a gazdaságban és általában a társadalomban. Az információs társadalom fogalom köre jelenleg is változik, jelentős számú megközelítés ismert, számos tudós foglalkozik napjainkban is ezzel a témával. Fontosabb jellemzőkben közmegegyezés látszik, így az „érvényes tudás” felezési ideje (az az idő, mialatt a tudás elavulttá válik), a fejlődés gyorsulása miatt jelentős mértékben csökken, ezért állandó követelménnyé válik az élethosszig való tanulás. Az információ hatalmi tényezővé válik és a hatalom azé lesz, aki az információt termeli és elosztja.³⁰ Érdemi geopolitikai elemzés nélkül is megállapítható, hogy a fejlett országok információs technológiájának kiszolgáltatottjai a fejlődő országok, újszerű gyarmatosításnak vagyunk szemtanúi, amelyet ma globalizációnak is hívnak, és felvonulási terepszakasza a virtuális világ sztráda, az Internet.

Nem csak világméretű, hanem lokális társadalmi elszigeteltség is kialakul, hiszen nem elegendő az információ feldolgozásához megfelelő tudás birtoklása, az információ megszerzésének eszközeit is birtokolni kell. Napjaink esélyegyenlősége az otthoni számítógép és Internet hozzáférés, az alkalmazásához szükséges tudás hiányában csak virtuális valóság. A társadalmi elszigeteltség olyan társadalom politikai problémákat okoz, amelyek megoldása is történelmi léptékkel szokott rendeződni, így véleményem szerint is valós kockázati tényező a globalizáció és az információs társadalomból következő belő- és külső elmaradottság.

De az információs rendszerek fenyegetettségének kisebb léptékű megközelítésével is érdemes foglalkozni. Ez pedig a termelt információ, az információt előállító információs rendszer, és az azt működtető személyzet, mint komponensek fenyegetettségének összegzésével mutatható be.

Az információval, mint entitással szemben alapvető, szükségszerű elvárásokat támasztunk. Ezek a hitelesség, bizalmasság és sértetlenség. Ez azt jelenti, hogy pontos, helyes információ feldolgozás, torzítás mentes továbbítás, tárolást kell biztosítani. A megőrzés nem csak a tárolt adatok azonos minőségű és mennyiségű rendelkezésre állását, hanem a megsemmisítés vagy megsemmisülés, módosítás vagy módosulás, illetve törlés elleni védekezést is jelenti, valamint a helyreállíthatóság érdekében rendszeres mentést, archiválást kell végezni.

Az információn végzett minden manipulációnak (felvétel, módosítás, törlés) naplózottnak kell lennie. Az információ továbbításban a felek kölcsönösen és kétségtelenül azonosítani tudják egymást, és az adatokhoz való hozzáférést illetékesekhez rendelik.

³⁰ http://hu.wikipedia.org/wiki/Inform%C3%A1ci%C3%B3s_t%C3%A1rsadalom

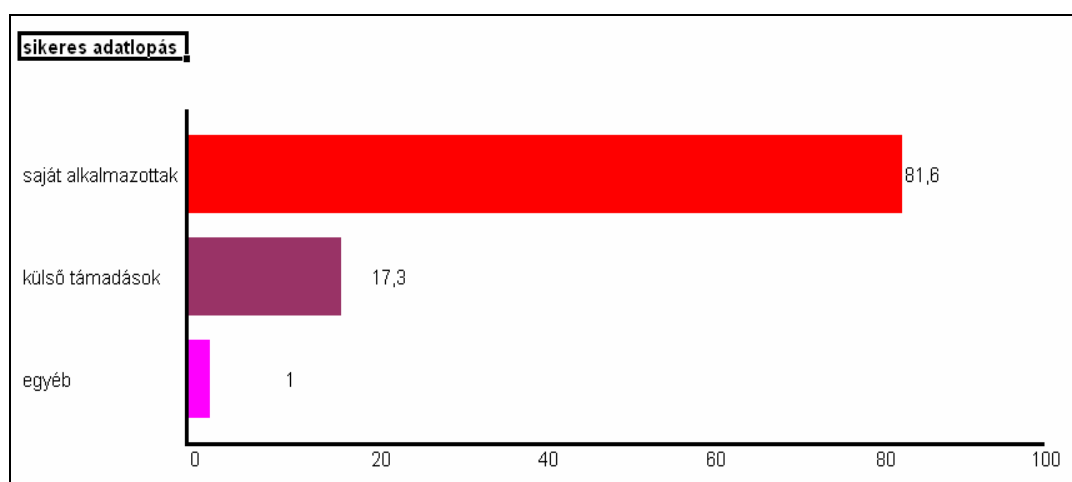
Az információt előállító információs rendszerrel szemben támasztott követelmény a folyamatos rendelkezésre állás és a működőképesség fenntartása. E témakörben érintett a technikai eszközrendszer, annak kiszolgálói környezete és működési körülményei. Így ebben a témakörben kell vizsgálni a redundanciát, szünetmentesítést, szükség áramforrás rendelkezésre állását, katasztrófa megelőző és elhárító feladatokat, működés helyreállítási tevékenységet, objektum elhelyezést, rezsím és egyéb szabályzói, adminisztratív környezetet, tűz-, behatolás-, villámvédelmet, incidens kezelést stb.

A működtető személyzet kérdéskörénél meg kell különböztetni saját és nem saját munkavállalót, illetve külön kategóriában érdemes tárgyalni az illetéktelen, vagy harmadik felet. A humán hatások során érdemes külön foglalkozni közvetett (praktikusan szakszerűtlenül végzett munka), vagy közvetetten végzett feladatokkal (vírus fertőzés). Tanulmányom, e téma a humán fenyegetettség témakörét hivatott bemutatni.

A superuser, mint kockázati tényező

Csökkenhető-e a superuser-ek-vel kapcsolatos adatbiztonsági kockázat?

Jogosan vetődhet fel a kérdés: - Valóban ilyen fontos téma ez? Ténylegesen szükséges a superuser tevékenységét is „felesleges” adminisztratív és egyéb „csinált” szabályokkal „akadályozni”? A választ legegyszerűbben a statisztika segítségével lehet megadni. A sikeres adatvisszaélések több, mint 3/4-ét saját alkalmazottak követik el.³¹



1. számú ábra

³¹ Visnyei Aladár – Dr. Vörös Gábor: a számítógépes információ biztonság alapjai – LSI Oktatóközpont – ISBN 963 577 128 2

A saját alkalmazott kategóriából nem szabad kifelejteni azt az alkalmazottat sem, aki nemrég távozott a cégtől és valamilyen valós, vagy vélt sérelem okán a bosszút kíván állni.

Igen, szükségesnek tartom a superuser, mint kockázati tényező, vizsgálatát. Ezt a szándékot erősíti bennem az is, hogy az általam megismert informatikai biztonsági politika³², informatikai biztonsági szabályzat³³, vagy erre épült adatvédelmi intézkedés rendszer³⁴, jellemzően a felhasználóval kapcsolatos normatívákat taglalja, amelyek természetesen analóg érvényesek a superuserek-re is, de éppen a rendszer működésében betöltött szerepükből következően nem lehetnek elégségesek.

Tanulmányomnak nem témája az informatikai biztonság teljes spektrumának bemutatása, így csak érintőlegesen szeretném újról rögzíteni, hogy az általánosan megfogalmazott normák, természetesen vonatkoznak a superuser tevékenységére is, így:

1. az alapelvek tekintetében:
 - a. a hitelesség
 - b. a bizalmasság
 - c. a sértetlenség
 - d. a rendelkezésre állás és működő képesség
2. a védelmi intézkedések tekintetében:
 - a. a szervezethez kapcsolódó
 - b. az infrastruktúrához kapcsolódó
 - c. az eszközökhöz (hardverekhez) kapcsolódó
 - d. az alkalmazásokhoz (szoftverekhez) kapcsolódó
 - e. a dokumentációkhoz kapcsolódó
 - f. az adatokhoz kapcsolódó
 - g. az adathordozókhoz kapcsolódó
 - h. a kommunikációhoz kapcsolódó
 - i. a személyekhez kapcsolódó
 - j. az eljárási rendhez kapcsolódó szabályok.

³²[http://www.bm.hu/proba/bmtvtev.nsf/e59c75bcdbbc3613c1256835004755d5/3b0a71a8b6e30855c1256eed004abee9?OpenDocument&High light =0,informatika*](http://www.bm.hu/proba/bmtvtev.nsf/e59c75bcdbbc3613c1256835004755d5/3b0a71a8b6e30855c1256eed004abee9?OpenDocument&High%20light%20=%20informatika*) - a Belügyminisztérium Informatikai Biztonsági Politikájának kiadásáról szóló 12/2004. (B.K. 12) BM utasítás

³³ A Határőrség Informatikai Biztonsági Szabályzata – kiadás előtti koordinációs példány

³⁴ A Határőrség Adatvédelmi Szabályzatának kiadásáról szóló 47/2001. számú Országos Parancsnoki parancs

A szakirodalom az adatbiztonsággal kapcsolatos emberi motívumokat az angol szavak kezdőbetűjének okán 7-E –vel jelöli, amelyek:³⁵

- hiúság - ego
- sikkasztás - embezzlement
- lehallgatás - eavesdropping
- ellenségeskedés - enmity
- kémkedés - espionage
- zsarolás - extortion
- hibás döntés - error

Mint emberi tényezők ezek egyike, vagy bármelyike érintheti a superuser-t is. Tekintsünk el a bűncselekményi kategóriák értékelésétől - hiszen a javasolt megoldási módok szempontjából nem releváns mely ok következménye az adatsértés, vagy annak kísérlete -, de vegyük górcső alá a hiúság (ego) és a hibás döntés (error) kategóriákat.

A superuser a rendszer működése és fenntartása szempontjából „kivételezett” helyzetben van, hiszen dönthet „lét vagy nem lét” kérdésében, ”kegyet gyakorolhat” a felhasználó támogatásban, így személyisége, devianciája „áldozatául eshet” az adatfeldolgozás része, vagy egésze.

Ugyancsak előfordulhat ez, ha a jelentkező feladathoz mérten szaktudása, tapasztalata nem elegendő. Harmadik pillére e problémának a „kivételezettségből” eredő pótolhatatlanság, azaz olyan speciális tudás felhalmozódása a superuser-ben – majd ennek megosztás nélküli birtoklása -, amely a helyettesíthetőséget veszélyezteti, így tartós távolléte esetén szintén a működés kerül veszélybe. Mind három esetben erősíti, vagy generálja a személyiségbeli tulajdonság a működési kockázatot, így a superuser tevékenységét úgy kell kialakítani, hogy ezek a tényezők minimálisan jelentkezzenek a rendszer életciklusában.

³⁵ <http://www.cryptox.hu/crypto02.php> - Virasztó Tamás: titkosítás és adatrejtés – NetAcadémia oktatóközpont

A kockázat csökkentés módszerei

Milyen módszereket javasol a szakirodalom a kockázat csökkentése érdekében (amelyek mindegyike a superuserek vonatkozásában is megállja a helyét)?

1. Feladatkörök szétválasztása:³⁶

Vannak olyan munkakörök, amelyek feladatrendszerükből következően kizárják egymást. Nem lehet a fejlesztő, üzemeltető – nem lehet fejleszteni működő rendszerben. A fejlesztés eredményességét, teljesítését minősítő nem lehet a fejlesztő szervezet alkalmazottja. A biztonsági felügyelő nem lehet az informatikai szervezet alkalmazottja stb. Az összeegyeztethetetlen munkaköröket a biztonsági szabályzatban rögzíteni kell, és gondoskodni kell arról, hogy még helyettesítés szintjén se fordulhasson elő a munkakörök ideiglenes kapcsolódása.

2. Munkakörök rotálása:³⁷

A módszer valamilyen időközönként (erősíti a módszer hatását, ha rendezetlen időközönként történik) megcseréli a munkakörökben dolgozó alkalmazottakat, esetünkben a superuserek rendszer felügyeleti munkáját váltja. A váltást véleményem szerint legkésőbb 1-1,5 évente végre kell hajtani.

Több előnyt is jelent a módszer alkalmazása. A superuserek a teljes informatikai rendszerről megfelelő tudást szereznek. Egymás helyettesíthetőségével kiküszöbölődik a pótolhatatlansági tényező. Könnyebbé teszi az ellenőrzést, hogy a több szereplő elegendő formális és informális adatot képes nyújtani a rendszerről és rendszer állapotról. A közösen ismert „téma” innovatív lehetőséget is biztosít, verseny helyzetet teremt a szakmai elismertség megszerzéséhez. Nő az üzembiztonság, hiszen több, magasabban képzett szakember van jelen a rendszerben.

3. Kötelező szabadság elve:³⁸

A superuser váratlan és hosszabb távú (minimálisan 10 munkanap) „eltávolítása” a

³⁶ Kő Andrea: információrendszerek auditálása – Budapesti Közgazdaságtudományi- és Államigazgatási Egyetem, Információrendszerek Tanszék – 2003. (címszavak a 15. oldalról)

³⁷ Uo.

³⁸ Uo.

rendszerből, kényszerű információ megosztást eredményez, illetve a kizárólagos tudás megszerzését ellensúlyozza a helyettesítő „képbe” kerülésével.

4. Dokumentálás:³⁹

A dokumentálás több lábon álló biztonsági rendszer. Első sorban minimálisan három szintű dokumentációval kell rendelkeznie minden alrendszernek (műszaki leírás, vagy rendszerterv; felhasználói leírás; rendszergazdai kézikönyv, segédlet). Másodsorban a rendszer üzemeltetésével és fenntartásával kapcsolatos feladatrendszert és szerepköröket, illetve az ehhez rendelt jogosultságok és kötelezettségek rendszerét leíró normatív szabályzó, üzemeltetési szabályzat, vagy utasítás. Harmadszor az üzemeltetési tapasztalatokat feldolgozó segédletek, jegyzetek (operátori napló, hibajavítási- vagy szervizkönyv, egyéb munkaokmányok), amelyeket időnként szükséges a korábbi két dokumentum forrás részévé tenni.

5. Hozzáférés és jogosultság szabályozás:⁴⁰

Nem tekintem önállóan megjelenő biztonsági elemnek, hiszen a biztonsági politika, illetve a biztonsági szabályzat részeként jelenik meg. Ténylegesen, a rendszerekhez kötődő listaként az egyes alrendszerekről szóló üzemeltetési utasításban kell rendelkezni róluk. A listának, az egyes alrendszerekre vonatkozóan, minimálisan tartalmaznia kell a felhasználó azonosító adatait, a jogosultság kezdeti és végdátumát, az alkalmazáson belüli moduláris és adathozzáférési szinteket. Az ezekben a forrásokban rögzített jogosultságokat kell a superusernek érvényesítenie a rendszerekben, mind infrastruktúra, mind alkalmazás rendszer szintjén. Az elve kritériuma a szükséges és elégséges hozzáférés biztosítása. Az adott alrendszerhez kizárólag annyi jogosultságot szabad a felhasználóhoz (superuserhez) rendelni, amely a feladatköréből következően elegendő a maradéktalan feladat végrehajtáshoz. Ez jelenti azt, hogy az Oracle sysadmin nem feltétlenül kell, hogy superuser jogosultsággal rendelkezzen az Oracle alatt működő operációs rendszer szinthez, sőt a feladatkörök szétválasztásának elve, hovatovább ki is zárja ezt.

³⁹ Uo.

⁴⁰ Uo.

6. Üres íróasztal politika:⁴¹

Az elv ténylegesen és képletesen is tartalmazza azt az elvárást, hogy csak az éppen végzett munkafeladathoz tartozó papíralapú iratokat, vagy megnyitott dokumentumokat, alkalmazásokat hagyjunk az „asztalon”.

Az iroda elhagyásakor gondoskodnunk kell arról, hogy az illetéktelen hozzáférést ne mi váltsuk ki, azaz minden papíralapú iratot, adathordozót biztonságosan el kell zárni, illetve a számítógépünkön gondoskodni kell a munkaterületünk (session, vagy task) zárolásáról. Meg kell követelni a superuser-től is, hogy soha ne hagyjon felügyelet nélkül adatot, vagy számítógépet, terminált.

7. Hulladék megsemmisítése:⁴²

Függetlenül az adathordozó anyagától, a feleslegessé vált adatok megsemmisítéséről gondoskodni kell. Nem elegendő a szemétkosarat, vagy a „gyors formázást” elégséges megsemmisítésnek tekinteni. A tárolt adatok minősítése szerint a biztonsági szabályzatban ki kell térni az egyes adatfajtáknak és adathordozóknak megfelelő megsemmisítési eljárásra a zúzógéptől, az égetésen keresztül az „ecetes olló” használatának előírásáig. A superuserek munkamorálját a hulladék felismerésétől, annak szabályzat szerinti megsemmisítéséig fejleszteni kell.

A forráskutatásomon túl, elmúlt 25 éves számítógépes tapasztalataim szerint további módszerekkel javaslom kiegészíteni a fentieket:

8. Szükséges mérték:

A superuser jogosultság nem kiváltság, hanem munkaeszköz. Olyan munkaeszköz, amelyhez a rendszer életciklusában különleges feladatok elvégzése van hozzárendelve, így például hardver vagy szoftver elem telepítése, felhasználók és jogosultságok létrehozása, hozzárendelése és törlése stb. Ez azonban azt is jelenti, hogyha a superuser nem ilyen megkülönböztetett jogosultságot megkívánó feladatot kell ellásson a rendszerben, akkor a rendszer használatához „egyszerű” felhasználói, vagy kiemelt felhasználói jogosultsággal kell hozzáférnie. Azért is tudatosítanunk kell ezt a korlátozást a superuserek-vel, mert az azonosító

⁴¹ Kő Andrea: információrendszerek auditálása – Budapesti Közgazdaságtudományi- és Államigazgatási Egyetem, Információrendszerek Tanszék – 2003. (címszavak a 15. oldalról)

⁴² Uo.

megszerzése, vagy a felhasználó nevében való eljárás (például egy vírus esetében), azokkal a privilégiumokkal bír, amelyet a megszerzett jogosultság enged. Az elvégzendő feladathoz szükséges mértékű, elégséges hozzáférési jogosultságot kell alkalmazni.

9. Napló és monitoring rendszer:

A rendszer és alkalmazás szintű naplózás elengedhetetlen segédeszköze a fenntartási tevékenységnek és kiegészítője az adatbiztonság és adatvédelem eszközrendszerének. Tudomásul kell venni, hogy a naplózás nem preventív, hanem utólagos eszköz, ugyanakkor elsődleges forrása a rendszer-, vagy felhasználói tevékenység tendenciáinak monitorozására, illetve a sikertelen műveletek, jogosulatlan hozzáférések megismerésére.

A superuser felhasználó jogosultságát a napló állományok esetében csak olvasásra szabad engedélyezni. Ez megvalósítható úgy, hogy a napló állományokat egy központi tárhelyre készítetjük el, amelyhez csak a saját alapértelmezett superuser felhasználói jogosultsággal lehet hozzáférni, illetve ezen az eszközön semmilyen szintű egyéb felhasználói tevékenységgel összefüggő szolgáltatást nem nyújtunk.

10. Megszemélyesítés:

A superuser felhasználók használatát a rendszerben következetesen tiltani kell. Ez azt jelenti, hogy azokat a feladatokat, amelyek a superuser jogosultságot megkívánják, olyan nem superuser névvel azonosított felhasználói jogosultsággal kell elvégezni – amely rendszerben ez lehetséges -, amely egyedileg azonosítja a jogosultságot használót. Azaz nem rendszergazda felhasználói névvel, hanem pl.: Sebestyén Attila felhasználói névvel kell a superuser-nek dolgoznia, amely felhasználói névhez rendelhető a superuser jogosultság. Kívánatos, hogy egy-egy alrendszerben 2 főnél ne legyen több aktív superuser jogosultságú felhasználó. Rendkívüli beavatkozást igénylő rendszeresemény bekövetkezésekor, ha a beavatkozó személy nem rendelkezik aktív superuser jogosultsággal, lehetővé kell tenni az alapértelmezett superuser felhasználói névvel való bejelentkezést. Ezt egy előre kialakított rezsím mellett, például az operátori szolgálatnál elzárva (rendszerenként borítékban, vagy kulcsdobozban), és felfektetett jelszónyilvántartással, kell biztosítani. Az alkalmazását követően a ellenőrizni kell a superuser jogosultsággal rendelkező felhasználók körét, illetve az alapértelmezett felhasználói névhez tartozó jelszót cserélni kell.

A felhasználói hozzáférés naplózásának, monitorozásának a superuser esetében csak az egyedi felhasználói név esetében van értelme.

11. Az egyszemélyű vezetés:

A superuserek tevékenységét az üzemeltetési és fenntartási tevékenységgel megbízott szervezeti elem vezetőjének kell felügyelnie. Ez jelenti a napi feladatszabáson, koordináción, szakfelügyeleti ellenőrzésen túl azt is, hogy neki kell gondoskodnia a rendszerek alapértelmezett superuser jogosultságainak felügyeletéről, jelszó módosításairól, a napló állományok karbantartásáról. Alapszabály, hogy egyéb tevékenységei során a vezető is saját felhasználói név és jelszó párossal dolgozzon, amelyek hozzáférési jogosultságának a szükséges mértékben meg kell felelnie az elvégzendő tevékenységnek.

Tanulmányomban nem a superuser felhasználókkal szembeni bizalmatlanságot kívánta életre hívni és főleg nem minősíteni szeretne volna az ilyen tevékenységet ellátó személyeket. Egyszerűen csak fel kívántam hívni a figyelmet arra, hogy a superuser jogosultság munkaeszköz, és mint ilyen az alkalmazójára is érvényesek minimális alkalmazói követelmények normatívák. Tapasztalatom szerint az informatikai rendszerekben megfogalmazott normák a felhasználói tevékenységek „kordában tartására” irányulnak, pedig adatvédelem, informatikai biztonság tekintetében a superuser is „csak” egy felhasználó a rendszerben, még akkor is, ha privilegizált jogosultságokkal rendelkezik.

Úgy gondolom helyén való a normatív szabályozások tekintetében külön meghatározni a superuser jogosultságok alkalmazási rendszerét is.

Felhasznált irodalom:

1. <http://larix.emk.nyme.hu/infrend/szakkifejezesek.html>
2. Szűcs László: Informatika tankönyv – Szűcs László magán kiadás – Agárd, 2000. augusztus – www.bookline.hu
3. http://hu.wikipedia.org/wiki/Inform%C3%A1ci%C3%B3s_t%C3%A1rsadalom
4. Visnyei Aladár – Dr. Vörös Gábor: a számítógépes információ biztonság alapjai – LSI Oktatóközpont – ISBN 963 577 128 2
5. http://www.bm.hu/proba/bmtvtev.nsf/e59c75bcdbbc3613c1256835004755d5/3b0a71a8b6e30855c1256eed004abee9?OpenDocument&Highlight=0,informatika* - a Belügyminisztérium Informatikai Biztonsági Politikájának kiadásáról szóló 12/2004. (B.K. 12) BM utasítás
6. A Határőrség Informatikai Biztonsági Szabályzata – kiadás előtti koordinációs példány
7. A Határőrség Adatvédelmi Szabályzatának kiadásáról szóló 47/2001. számú Országos Parancsnoki parancs
8. <http://www.cryptox.hu/crypto02.php> - Virasztó Tamás: titkosítás és adatrejtés – NetAcadémia oktatóközpont
9. Kő Andrea: Információrendszerek auditálása – Budapesti Közgazdaságtudományi- és Államigazgatási Egyetem, Információrendszerek Tanszék – 2003.

Dr. Teke András (PhD)

A „helyettesíthetőség” kérdése a határbiztonság-szolgáltatás vonatkozásában

“nem az új gondolatok megértése a nehéz,
hanem a régiektől való megszabadulás,
mert ezek behálózzák agyunk minden
zugát annak a nevelésnek a következtében,
amelyben legtöbbünk részesült.”⁴³

A globalizáció világában elfogadott dolog egyes, ún. standard termékek, szolgáltatások, technológiák, modellek domináns elterjedése. A szabványosítás világában a korábbi, elsősorban helyi vagy regionális, nemzetinek számító termékek, szolgáltatások, modellek helyét a globális „helyettesítők” rövid idő alatt, vagy fokozatosan, de tendenciózusan átveszik. Ez nem csak a fogyasztásra, a szokásokra, hanem a gondolkodásmódra is nagy hatással van. A gazdasági megszorítások, a recesszió időszakában a fiskális gondolkodás, a „haszonelvűnek vélt”, gyors és látványosnak tűnő megközelítés egyre nagyobb teret nyer. A biztonság területén a koncentráció, az integráció erősödésével ez a gondolkodástípus tetten érhetően megjelent, sőt nem egy esetben kizárólagosan érvényesül. (Ebből egyenesen következik, ha a mintakövetés és a következmények mérlegelését mellőző gondolkodás egymást erősítik, akkor mutáns megoldások is szülehetnek.) Az alábbiakban kísérlet történik a határbiztonság vonatkozásában a fenti jelenség hatásmechanizmusainak körülhatárolására.⁴⁴

Tesszük ezt azért, mert a határbiztonság stratégiai kérdés, még ha ez nem is jelenik meg kellő súllyal és összefüggésekben a politikai, szakpolitikai (?) gondolkodásban és nem mindig rendszerszemléletűen kerül megközelítésre.

In medias res...

Magyarország 2004. május 1-től az Európai Unió tagországa, 2007. december 21-től a Schengeni Közösség teljes jogú tagja, kelet-közép-európai kis ország, a magyar gazdaság jelenleg a stagflációs állapot felé közelít, erősödnek a jövőt érintő pesszimista hangok, a politikai pozicionálás eszközrendszere a normális társadalmi működést kezdi veszélyeztetni, a (külső)biztonság oldaláról nézve az országot több migrációs irány mellett sok más veszély is érinti, egyelőre inkább migrációs tranzit, mint célország, jelentős schengeni külső határral

⁴³ *Keynes, J. M.* [1965]: A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete. Bp., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, (431 old.)

⁴⁴ Jelen tanulmány szerves folytatása a Szerző korábbi munkáinak: Az integráció, az integrált rendvédelem és az integrált biztonság, Pécs 2007.06.21. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII.(37-54.old.); Az integrált rendvédelmi működés stratégiai összefüggései, Határrendészeti Tanulmányok IV. évf. 2007/1. szám (4-32.old.); Integrált rendvédelmi működés- integrált megoldások, (Tanulmány) Határrendészeti Tanulmányok V. évf. 2008/1. szám; Az integrált intézményi és tevékenységi működés komplex megközelítése a vezetés- irányítás oldaláról, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX.(73-106.old.).

rendelkezik, 2008. január 1-től egy integráltnak deklarált rendőrségnek kell(ene) garantálnia a határbiztonságot, miközben a belső biztonsághoz kötődő elvárás-megoldás viszonyrendszere paradox vonásokat mutat.

A Rendőrség és a Határőrség 2008. január 1-től formálisan megvalósított integrációját követően felmerül a kérdés, hogyan valósul meg a határbiztonság?

Ha az integráció elvárható és valós kivitelezését vizsgáljuk, akkor az látható, hogy egy korábban önálló biztonsági (rész)rendszer egy másik (rész)rendszer „részévé” vált, formálisan tükrözve a szervezeti megjelenítést úgy, hogy emellett a funkcionális rendszer valós lényege háttérbe szorult.

A határbiztonság a rendőrségi értékrend, a rendőrségi statisztika formális részévé vált, azaz egy korábbi szolgáltató/szereplő egy másikkal lett „helyettesítve” az eredeti tevékenység pedig statisztikai tényezővé alakult át. Mivel a rendőrségi statisztikában a kriminál-politikai dominancia mindenhatósága mellett a határbiztonsági mutatók matematikai hatásmechanizmusa nem mértékadó, s ezzel együtt a határbiztonsági bűnügyi mutatók a rendőrségi össz-statisztikában feloldódnak, az idegenrendészeti tevékenység statisztikai súlya a bekövetkezett változások miatt átrendeződött, mindez leegyszerűsítve a határbiztonság/határrendészet „helyettesíthetőségét” sugallja.

Ha csak a statisztikákat nézzük és egy nem komplex biztonság központú, folyamatalapú, rendszerkeretű, hálózatos szemléletet képviselünk, akkor kimondhatjuk-e, hogy a határbiztonsági, határrendészeti tevékenység és a hozzá kapcsolódó intézményrendszer helyettesíthető-e az általános rendőrségi rendszerrel?

Ha a fentieket nézzük, már ki is lett mondva. A magyar nemzeti határbiztonsági rendszer, mint (rész)rendszer nem teljes körűen működik, egyes elemi ugyan azonosíthatók, de belső határokhoz fűződő biztonság érvényesítése, az összehangolt mélységi ellenőrzés nem komplex módon valósul meg, igaz hogy, külső határok a schengeni elvárásoknak formálisan/deklaráltan eleget tesznek.

Mindez betudható annak, hogy a komplex biztonság, mint olyan nem képezi felelős gondolkodás tárgyát, nem történt meg e probléma politikai-szakmai-társadalmi feltárása, nem történt kísérlet az érdemi megoldásra.

A biztonság stratégiai kérdés, de kezelése nem ezt tükrözi. A napi problémák stratégiai kérdéssé nyilvánítása a valós megoldások elodázását hozza csak, annak ellenére, hogy a megoldáskeresés folyamatos jelenséggé vált napjainkban. Problémákról beszélünk, jellemző, hogy a gyors, látványos eredményt produkáló megoldásokra van törekvés.

A megoldások rendszerint újabb és újabb problémákat vetnek fel és kialakul egy probléma-lánc⁴⁵, amelynek kibogozásával a politikai indíttatású szakmai problémamegközelítés nem tud és nem is érdeke kellő mélységben foglalkozni. Ehhez kapcsolódik az a tény, hogy a megoldásokat a „környezetből merítik”, amelynek valós természetét biztonsági/rendészeti szempontból még nem vizsgálták/vizsgáltatták az illetékesek, illetve a vizsgálatok nem kifejezetten erre irányultak, a kiragadott kérdések a komplexitást tendenciózusan kizárták a megoldásból.

Mi az, amivel célszerű e témakörben foglalkozni? Mindenekelőtt a biztonságszolgáltatás érvénysülésével, a közbiztonság és határbiztonság viszonyával, szakmai kultúrák szerves és kényszerű változásával, találkozásával, a politikai és szakmai kultúra szimbiózisával, a problémakezelés „vulgáris elmarketingesedésével” és leginkább a hogyan tovább-bal?

Mint minden szakmai tevékenységhez, fontos lenne tisztázni a „**konceptió-szereplők-szabályok**” biztonságot/határbiztonságot/rendészetet/határrendészetet érintő **hármását**, ezek alakulását, várható változásait, a stratégiai és taktikai/operatív alternatívákat.

Stratégia helyett „üzleti megoldások”

Az üzleti stratégia⁴⁶ a katonai stratégia elveire épült de kezdetben a katonai stratégia eredeti lényegét képező fizikai megsemmisítés helyett a gazdasági ellehetetlenítés, a gazdasági megsemmisítés elvét alkalmazta. A XX. század második felétől az üzleti verseny kiéleződése olyan eszköztárat hozott létre az üzleti életben, amelyek hatásukat tekintve akár katonainak is beillenek.

„A jövő marketingtervében sokkal nagyobb teret kap majd a piaci verseny és a piac szereplőinek beható elemzése. A terv majd tartalmazza a versenyelőnyök és gyengeségek listáját, valamint egy cselekvési tervet ezek kiaknázására illetve kivédésére. Lehet, hogy egyszer még annak is eljön az ideje, hogy egy ilyen marketingtervben minden versenytársnak külön fejezete lesz, benne a cég marketing kulcsembereinek kedvenc taktikáival és marketingfogásaival (ugyanúgy, ahogyan a németek tették a második világháború alatt a szövetséges parancsnokokkal kapcsolatban.)

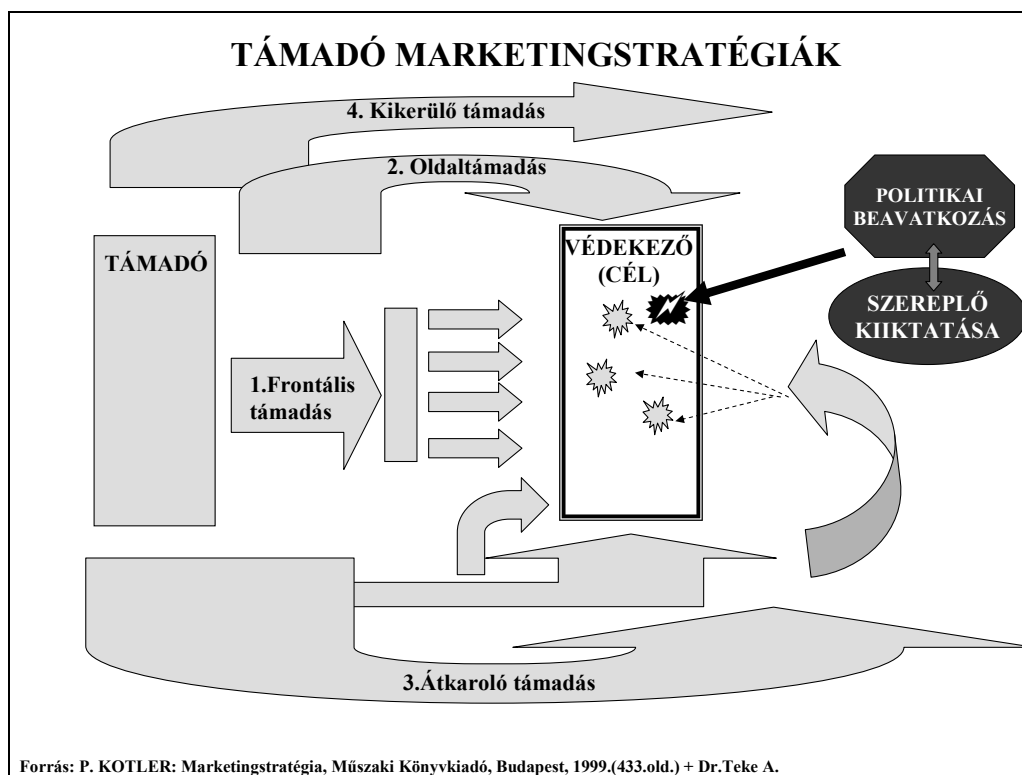
Mit jelez mindez a jövő marketing szakembereinek? Azt, hogy fel kell készülniük a marketingháborúra.

⁴⁵ Teke András: Az integrált intézményi és tevékenységi működés komplex megközelítése a vezetés- irányítás oldaláról, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. 2008. Pécs, (73-106.old.)

⁴⁶ Marosán György: Stratégiai menedzsment, Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 1999.

Egyre több sikeres marketinghadjáratot kell majd háborús hadjárat módjára megszervezniük. Drasztikusan megnő a stratégiai tervezés jelentősége. A cégeknek meg kell tanulniuk, hogyan támadják meg versenytársaikat *frontálisan*, hogyan támadjanak oldalról a *szárnyakat megkerülve* és hogyan *védjék* meg a piaci pozícióikat; el kell sajátítaniuk a *gerilla háború* fogásait. Jobb felderítésre lesz szükségük, ha megfelelően akarnak válaszolni versenytársaik lépéseire.

Az egyes ember szintjére nézve a dolgot, a sikeres marketing szakembereknek sok olyan erénnyel kell rendelkeznie -mint például bátorság, lojalitás, állhatatosság-, amelyek a nagy hadvezérek sajátjai”⁴⁷.



A menedzsmenkek elterjedésével, a menedzserszemlélet egyfajta etalonná válásával a közigazgatásban és az államigazgatásban is kimutathatóvá váltak az üzleti alapú megközelítések.

Ennek egyszerű és könnyen érthető oka volt és van. A változások kezelése egy másfajta hozzáállást kényszerített ki. Ahelyett, hogy egy szerves fejlődésre alapozott jövőtervezés történt volna, a gyors sikert ígérő megoldásokat favorizálták. Mivel a tervezhetőség időintervalluma csökkent, kormány szinten az utóbbi 4-5 évben már csak 1-2 éves „stratégiákról” beszéltek. Ez egyenesen összefügg a tervezhetőség és a változások fordított

⁴⁷ Al Ries-Jack Trout: Marketingháború, Bagolyvár Könyvkiadó, Budapest, 1999. (10-11. old.)

arányú hatásával, az ebből adódó tervezési paradoxonnal⁴⁸, illetve a kormányzati ciklusokhoz kapcsolódó felelősségvállalási időhatárokkal.

2006 után ez a folyamat még markánsabbá vált. A kormány a 1061/2006 (VI. 15.) Az államreform előkészítésével és megvalósításával összefüggő egyes szervezeti és személyi kérdésekről szóló kormányhatározatával felállította az Államreform Bizottságot, melynek feladata volt a közigazgatásra vonatkozó államreform elemzése és értékelése szakmai, illetve politikai szempontok szerint. Az ÁRB élén felelős kormánybiztos állt. A lényeg: „a közigazgatási szervek, miután kidolgozták saját reformjavaslataikat, azokat meg kellett küldjék a bizottságnak. Reformok, szabályozási tervek csak az Államreform Bizottság jóváhagyásával kerülhettek a Kormány elé. A határozat szerint az ÁRB a "kormány javaslattevő, véleményező és döntés-előkészítő szerve", fenntartója a Miniszterelnöki Hivatal, felügyeleti szerve a kormány. Az történt ugyanis, hogy egy **formálisan korrekt megoldás született, de az output már a sajátos rendszerműködés miatt torzult.** Az egyoldalú, fiskális-alapú megközelítés, a közösségi elvárásoknak való megfelelési kényszer, a „konvergálódás” preferálása a megszorítások irányába mozdult el. Ez együtt járt egy vulgáris megközelítéssel.

Reformjavaslatokat várt a kormány egy, a reformokat behatároló irányvonal (politika/szakpolitika) nélkül, s ezt a kormányprogram és a kormánybiztosok rendszere sem pótolhatta.

A klasszikus jövő-és stratégia tervezés helyett a vulgáris üzleti tervezés mechanizmusai kezdtek hatni, amely gyors eredményt csak valaki vagy valami rovására érhetett le.

Kapóra jött Magyarország teljes jogú schengeni tagsága, amelyet a politika azonnal zászlójára tűzött és ezzel magyarázta többek közt a rendőrség és határőrség elszigetelt integrációját.

Miért tehette ezt meg? A sajátos helyzetéből fakadóan és saját mulasztásai miatt!

Az integráció során a marketing szabályok érvényesítése megfigyelhető, de ez esetben a politika eszköztára is bevonásra került. A marketingben ismert fogalom a „stratégia négyszög”⁴⁹. Ez egyfajta megközelítés, amely azonos/kapcsolódó területen tevékenykedő cégek esetében alkalmazható. A magyar viszonyokat nézve ez a BM/IRM hatáskörbe tartozó szervezeteket jelentheti. A létszám, költségvetés, tevékenységi mutatók, de főleg az erőforrások alapján kiválasztható négy szervezet, amelyek „piaci részesedése” elméletileg tegyük fel, úgy 55-25-12-8 %-os megoszlást mutat. Ha a második legnagyobb részarányal

⁴⁸ Teke András: Az integrált intézményi és tevékenységi működés komplex megközelítése a vezetés- irányítás oldaláról, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. 2008. Pécs, (73-106.old.)

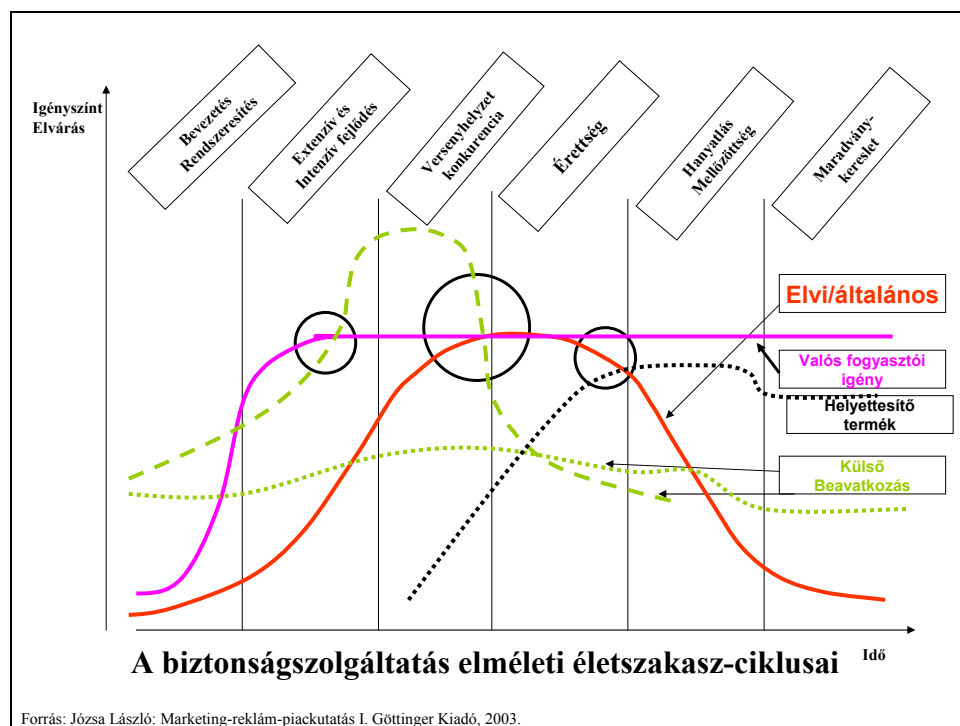
⁴⁹ Al Ries-Jack Trout: Marketingháború, Bagolyvár Könyvkiadó, Budapest, 1999. (10-11. old.)

rendelkező szereplőt nézzük, bármelyik másik kisebb szereplő/piac „megszerzésével” sem ér el olyan részarányt, hogy az első szereplőhöz hasonló pozícióba kerüljön. Ilyenkor veszik elő a cégek a **stratégia partnerséget** és megegyeznek bizonyos időre kiterjedően a piacokról, természetesen a kisebbek rovására. A frontális támadást ilyenkor általában mellőzik, helyette a „réseket használják ki”, egyfajta (látszat)védekezést folytatnak, valójában fontos szerepet kap az oldaltámadás és természetesen a marketing-gerillaháború is. Ez klasszikus példája a marketingszemlélet stratégiai érvényesítésének.

Ehelyett politikai eszközökkel a második szereplő kiiktatására került sor, ami átmeneti erőforrás-felszabadulást jelent egyszer, de a szereplőhelyettesítéssel együtt a szolgáltatás-helyettesítés problémakörét teljes mélységében nem rendezte. Veszélyes dolog különböző gondolkodásmódok olyan formában való ötvözése, amely bár pillanatnyi sikert jelez, hosszú távon a következmény-mechanizmust figyelmen kívül hagyja.

Nézzünk bele ebbe a világba is, annál is inkább, mert bizonyos döntések eredete ide vezethető vissza, s egyben láthatók a torzulások is amelyek a prekoncepciót támogatták.

Egy szolgáltatási piac szerkezete, formája a szereplők száma és mérete/lehetősége/kapacitása alapján jellemezhető. Ezek határozzák meg a szereplők lehetőségeit, s a verseny erőségét.



A piac formáit annak alapján ítélni meg, hogy 1.) mennyien vannak a szolgáltatók/eladók és a vevők; 2.) könnyű-e vagy nehéz az új szolgáltatóknak, illetve igénybevevőknek/vásárlóknak belépni a piacra (a biztonságpiac diverzifikálódása Magyarországon sajátosan alakul); 3.) képes-e egy-egy szereplő egyedül (akár politikai támogatással vagy egyoldalú beavatkozásra alapozva) befolyásolni a piaci viszonyokat.

Ezek alapján általában a piacnak, a piaci versenynek két szélsőséges formája lehetséges: a **tökéletes verseny és a tiszta monopólium**. (De meg kell jegyezni, hogy sok átmeneti piaci helyzet is létezhet. Az egyik legismertebb példa, mikor néhány egymást ismerő, egymáshoz alkalmazkodni képes szolgáltató „verseng” az adott piacon. Ez a klasszikus többszereplős – oligopol- piac.)

Tökéletes verseny alakulhat ki egy szolgáltatás/termék piacán, ha sok szolgáltató/eladó és jelentős igénybevevő/fogyasztó/vevő van. Ekkor egyikőjük sem képes egyedül befolyásolni a piacot. Nagy számuk miatt megegyezni nem tudnak, s ha valamelyikük felemelné az árat, nem vásárolnának tőle, ha valamelyikük csökkentené, a piac elnyelné a kínálatát, de annak kis mértéke miatt nem befolyásolná az egész piacot. A tökéletes versenyben tehát a piaci szereplők számára az ár külső adottság. **Az állami biztonságsszolgáltatásban azonban ez a viszonyrendszer nem érvényesülhet, mert marketing értelemben nincs verseny a szolgáltatók között, ami természetesen nem teljesen korrekt, mert az erőforrásokért valós verseny folyik, s az állam határozza meg az általa fenntartott biztonságsszolgáltatók részére a szolgáltatás módját és mértékét.** Ez esetben az igazi igénybevevő, az állampolgár elégedettsége erősen áttételesen érvényesíthető. **Az állami biztonságsszolgáltatási szférában nincs tökéletes verseny, a szereplő és szolgáltatásmódosítás a fenntartótól függ, aki bár nem veszi figyelembe minden esetben a piaci szabályokat, sok esetben marketing alapon hoz döntéseket.**

Monopolizált szolgáltatói piacról, vagy monopolpiacról akkor beszélünk, ha hiányoznak a tiszta verseny feltételei. Ilyenkor egy vagy csak néhány nagy cég uralja a piacot. **Különleges esete a tiszta monopólium, mikor egyetlen termelőre/szolgáltatóra/szereplőre szűkül egy szolgáltatás/termék piaca.** A tiszta monopólium esetén egy adott szolgáltatás egyedüli szolgáltatóhoz kötődik a szolgáltatások termék piacán, és egyedül elégíti ki az igényeket, függetlenül attól, hogy valójában ki tudja-e(!) elégíteni a valós igényeket/keresletet/elvárásokat. Addig, amíg egy quasi tökéletes verseny esetén a költségtényező külső tényezőként szerepel, a tiszta monopólium esetén a piaci ár, a kínált

mennyiség és minőség is az egy szereplő által befolyásolt. (Vulgárisan: **formálisan eleget téve valamely elvárásnak sok önkényes elem is elfér tűréshatár mellett a szolgáltatásban. Ez különösen igaz, ha nincs összehasonlítási lehetőség, illetve a szolgáltatás integrált jellege miatt a differenciálás nem egyértelmű. A monopólium biztonságsszolgáltatás piaci alkalmazásának lényege, hogy egyszerre határozza meg a saját kínálatának mennyiségét és a költségeket a kereslet látszólagos figyelembevételével.**) A monopólium, mint a legtöbb piacgazdasági szereplő befolyása maximalizálására törekszik.

A monopólium kialakulásának okai lehetnek: valamely adottság (óriási méretű szervezet, jó anyagi forrás birtoklása); jogi feltétel (állami háttér); egyéb okok (nem célszerű több szervezetet létesíteni, vagy egyet könnyebb irányítani), politika.

Az állam bármikor korlátozhatja a piacra lépést. Minden megengedett eszközzel és módon védheti a már meglévő szolgáltatókat. Speciális engedélyeket adhat bizonyos terület ellátására, de ilyenkor szabályozza a tevékenység bizonyos elemeit. (Itt jegyzendő meg, hogy az állami biztonságsszolgáltatási szerepvállalás jellege módosulhatna a tényleges szolgáltatás felvállalása helyett bizonyos tevékenységek piacosítása azok egyidejű hatósági felügyelete, szakmai kontrolljának garantálása mellett. Kényelmes megoldás a piac monopolizálása és kevés szereplős fenntartása annak figyelmen kívül hagyásával, hogy az rentábilis-e hosszú távon, vagy sem.)

Ha a monopólium és a tökéletes verseny összehasonlítását az állami biztonságsszolgáltatás szemszögéből vizsgáljuk, tekintettel arra, hogy a "gondoskodási szempont" megvalósul-e és nem szab gátat a valós igények piaci úton történő kielégítésének, akkor látható, hogy mindez milyen hatással vannak a társadalom jólétére.

Az eseményeket hosszú távra kihatóan célszerű vizsgálni, aminek azért van jelentősége, mert így minden szolgáltatási tényező változtatható, másrészt a „tökéletes verseny” szereplői is teret kaphatnak.

Bizonyos mérték után a monopóliumok létezése csökkenti a társadalmi hasznosságot, ezért hosszú távú fenntartása káros biztonságpiaci piaci viszonyokat teremt. Valójában a monopóliumok hasznosak lehetnek egyes piacokon, ha költségeik jóval a tökéletes verseny költségei alatt lehetnek, s helyzetük lehetővé teszi a kutatást- fejlesztést, ami szintén hasznos a társadalom számára.

Általános feltételezés, hogy a verseny önmagában képes az erőforrások legjobb elosztására. Ha a szolgáltatók (állam) viszont módot találnak a verseny korlátozására, akkor ez jóléti veszteségekkel és az erőforrások nem hatékony elosztásával jár.

A verseny korlátozása a szolgáltatók „integrálásával”/egyesülésével, formális „biztonsági” feltételteremtéssel/beavatkozással, vagy kulisszák mögötti „összejátszással” egyaránt lehetséges. Az államnak kettős szerepe van a biztonsági versenyrel kapcsolatban. Egyrészt hatékony versenyt kell biztosítani azokon a piacokon, ahol a verseny kívánatos. Másrészt szabályoznia (regulálnia) kell a költségeket azokon a piacokon, ahol a monopolizált piaci forma a kedvezőbb.

A regulációnak vannak természetesen hátrányai is. Például egy közérdekű szolgáltatás monopolszolgáltatója támogatást kap, hogy a kívánt elvárást teljesítse. Ilyenkor **a fix teljesítés tudatában nincs készlet a szolgáltató arra, hogy takarékosan gazdálkodjon.** Ezért jogosan felvetődhet a dereguláció kérdése, vagyis a szabályozott monopóliumok helyett verseny engedélyezése bizonyos biztonságügyi területeken.

Magyarország EU-tagságával a közösség tagjaként a globális hatások koncentrált hatása alá került. Egy nemzetközi piac szereplőjévé vált, így a biztonságügyi területen a nemzeti szereplők mellett megjelennek (ez várható!) a nemzetközi szereplők is. A nemzetközi piacok részét képező nemzeti piacok egyelőre nagyon elkülönülnek egymástól. Mindegyiknek más jogi, kulturális, történelmi, gazdasági háttere van, éppen ezért a nemzetközi piacra való belépés nem könnyű. Ezért **a nemzeti piacokat a korlátok mennyiségében leginkább a monopolpiacokhoz lehet hasonlítani.**

A fentiek nem csupán a marketingalapú gondolkodásra irányították rá a figyelmet, hanem arra a következményre, ami az alábbiakból eredeztethető. Megfelelő környezetben és érvényesülő feltételrendszerben a marketingnek (nem a vulgáris marketingnek!) igenis van létjogosultsága, sőt hatékony eszköz lehet. Csakhogy Magyarország sajátos belső viszonyai, a változtatás nehézségei, a megoldáskeresés determináltsága, a tanácsadói-szakértői-biztosi rendszerek konzervativizmusa vagy éppen nem releváns megoldási elképzelései (pl. a rendszet vonatkozásában⁵⁰) nem kompatibilisek az üzleti alapú megoldásokra, így azok alkalmazása újabb, nem egyszer az eredetnél nagyobb problémát vet fel.

⁵⁰ Sárközy Tamás: Államrendszerünk potenciázavarai. A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai. Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására. Bp. HVG-Orac Kiadó, 2006.

Ehhez tartozik még, hogy a kormányzati „ciklus-gondolkodás” nem ad teret a hosszú távú tervezésnek, a folyamat, rendszer és hálózatos szemléletű gondolkodásnak.

Magyarországon nem alakult ki a megalapozott jövőtervezés politikai konszenzuson alapuló mechanizmusa. Az általános politika (kormányprogramok) a komplex biztonságot marginálisan kezelik. Az általános politikából nehéz levezetni a biztonságpolitikai, biztonsági, biztonságszolgáltatási koncepciókat, szakpolitikákat. Olyannyira, hogy bár az EU-s politikák, szakpolitikák a dokumentumokban nevesítésre kerülnek, de tartalmi megtöltésük elmarad.

Nincsenek nemzeti szakpolitikák. Megjegyzendő, hogy az IRM Miniszteri Kabinet Stratégia Osztálya előterjesztésében 2007. január 16-án Kabinetértekezlet⁵¹ tárgyalta az IRM fejlesztési stratégiája alapelveit, ami során megfogalmazódott egy nagyon korrekt logikai megközelítés, ami a hosszútávú jövőtervezést egységesíthette volna, de az aktuálpolitikai érdekek 2010-ben(!) húzták meg a gondolkodás határát, így a logikai rendszer nem került elfogadásra.

A stratégia tervezés elméletében és gyakorlatában alkalmazott fogalmak és összefüggések helyett „újakat alkotott” az értekezlet, megszületett a nehezen értelmezhető „alágazati” stratégiai dokumentum kategóriája, s ennek a „stratégiának” deklarált „szakpolitikai” szerepet szántak. Ezzel szerette volna a tárca „pótolni” az illetékes országgyűlési bizottságok konszenzuson alapuló szakpolitikáinak, koncepcióinak hiányát. (Újabb példa a helyettesítésre.)

Ebből következik a következő lépés, hogy nincsenek a szakpolitikákból levezethető ágazati (stratégiai) koncepciók. Kormányhatározattal alátámasztott megrendelések voltak és vannak.

Erre jó példa a rendvédelmi, majd 2006 végétől a rendészeti stratégia története. A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2004. (IV. 15.) Kormányhatározat alapján elkészült a „Magyar Köztársaság Rendvédelmi Stratégiája” című stratégiai dokumentum-tervezet. A kidolgozási határidőt követően 2007 végéig nem született döntés az elfogadásáról, a koncepciótlan, ad hoc átdolgozások és átszerkesztések erőltetése az idő múlásával az eredeti szándékot is teljesen átformálta. Ezzel párhuzamosan is érzékelhető a koncepció-hiány, ugyanis a 1076/2004. (VII. 22.) Kormányhatározat az „Európa Terv (2007-2013) kidolgozásának tartalmi és szervezeti kereteiről” című jogszabály alapján „Biztonság stratégiát” kellett volna készíteni 2005. szeptember 30-ig vagy december 31-ig, összhangban

⁵¹ A Szerző személyesen részt vett az értekezleten.

más dokumentumokkal. A vitaanyag ez esetben is elkészült (az országos hatáskörű szervek képviselői kidolgozták), de az Európa Tervben a biztonság pozicionálása (politikai indíttatású) „megtakarításra” hivatkozva a „fenntarthatóság” részévé vált. A koncepció kényszerű nélkülözése folytán egyértelművé vált, az ágazati stratégiák -horizontális stratégia lévén- a tárcakereteket átlépik, a koordinációs szerepet komolyan kellene venni, a felelősséget meg kellene fogalmazni és az adott pillanatban felelős döntést kellene hozni. **Ehelyett formális, bürokratikus megközelítéssel a „van fontosabb érdek” elv érvényesült.**

A 2006. szeptember-októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendezvényekkel és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos eseményekről készült vizsgálati jelentés alapján végrehajtandó feladatokról szóló 1013/2007. (III. 13.) Kormányhatározat 4. pontja alapján a korábbi anyagok felhasználásával elkészült a „Rendészeti stratégia”, amely ez esetben sem felelt meg a „megrendelésnek”.

Ha nincsenek ágazati stratégiák, akkor a tárcaszintű, a testületi stratégiák, a funkcionális stratégiák hogyan készíthetők el?

(A rendőrségi-határőrségi integráció idején a határőrség rendelkezett stratégiával, de ugyanez már az integrált szervezetre nem mondható el.)

Miből készüljenek az akciótervek, programok? Megfelelő alapok nélkül logikusan az ad hoc megoldások kényszere maradt/marad fenn.

Ennek kiválóan eleget tett az ÁRB, amely az euro-atlanti integráció folyamatát nemzeti téren felgyorsította. A szervezeti megoldást nem társította következményvizsgálattal, amelynek tárgya a komplex biztonság, a jövő kellett volna, hogy legyen.

Utalnék a „konceptió-szereplők-szabályok” összefüggésre: egy szereplő lelépett a színpadról, koncepció nincs, a szabályok így nem a rendszerműködés valós lényegével függnek össze, a marketig-elv részben érvényesült: lett politikai eredmény, a rendőrség átmeneti humán és forrástöbblethez jutott, de mint befogadó nem készült fel ennek hatékony hasznosítására.

A fentiek nem a kritika szerepét kívánják betölteni, hanem azt jelzik, hogy a komplex biztonság összefüggésében a releváns megoldás helyett, milyen „helyettesítőt” alkalmazott a politika, az általános politikai, szakpolitikai, koncepcionális megalapozás, átgondolt jövőtervezés, stratégiai gondolkodás helyett, „gazdaságossági” megfontolásból, eltorzított politikai indoklással igazolt, rövid távú megoldást alakított ki, amelyben az üzleti-politikai megfontolások domináltak a szakmai megközelítés helyett.

Természetesen a rendészet területén van **pozitív példa** is, amely a szolgáltató jelleget előtérbe helyezve tartalommal megtöltött marketingszemléletet alkalmaz:

„A marketing még az EUROPOL-hoz hasonló közszervezet számára is értékes, mivel az ügyfélnek meg kell ismernie a szervezet által kínált termékeket és szolgáltatásokat. Az ismertség elért szintje kihat arra, hogy az ügyfél mennyire veszi igénybe a szervezetet. Ez különösen fontos, mert az ügyfél az is, aki hozzájárul a szervezet költségvetéséhez. A termékeket pontosan hozzá kell igazítani az ügyfél követelményeihez, hogy növelni lehessen a már az ügyfél rendelkezésére álló nemzeti termékekhez és szolgáltatásokhoz adható értéket. Az ügyfélkapcsolati rendszer (Customer Relationship Management, CRM), talán nagyképűen hangzik, de komolyan figyelembe veszi az ügyfél igényeit, a szervezet javíthatja a termékei és szolgáltatásai minőségét, és a vezetés figyelmét a legértékesebb ügyfélre irányíthatja, még az egyenlő jogokkal rendelkező, egyenlő ügyfelekből álló környezetben is.”⁵²

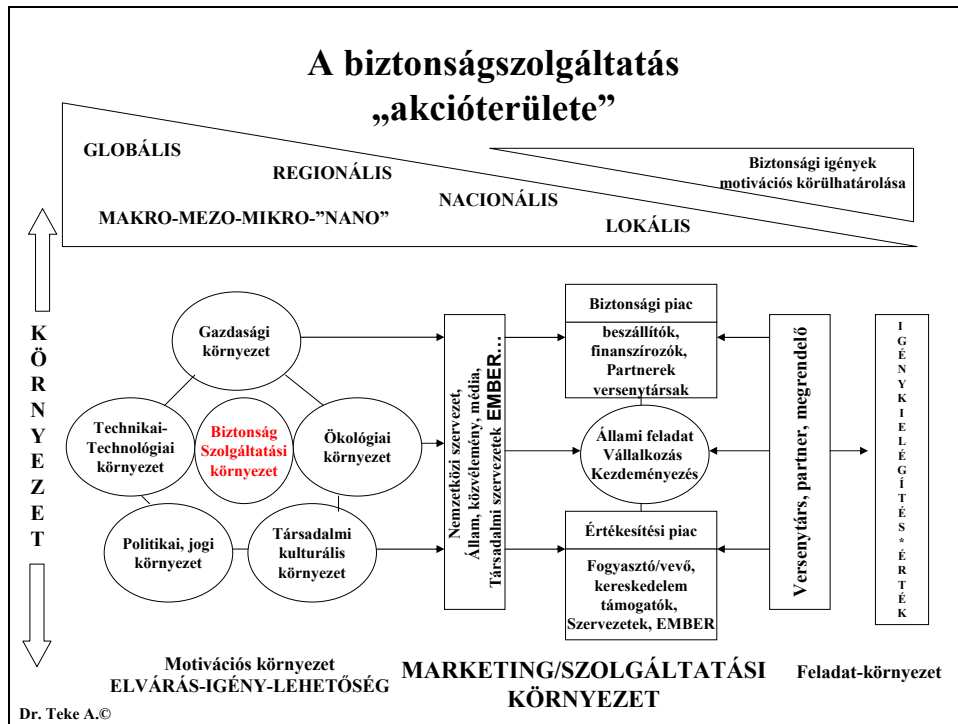
A gondolatmenetet követve a marketingelemek megjelenése, illetve kizárólagossága is egyfajta helyettesítés, de jelen tanulmány tárgya a határbiztonság/határrendészet helyettesíthetősége. Ehhez nézzük meg előbb, mi is az a helyettesíthetőség?

A „helyettesíthetőség” értelmezése

A helyettesíthetőség az üzleti életben értelmezhető elsősorban, marketing-kategória, a profitszerzés egyik eszköze, módszere és tárgya is. Közelítsük meg a kérdést gazdasági oldalról: a globalizáció, marketing, üzlet talaján.

A fogyasztói társadalomban a biztonságsszolgáltatás terén is megjelentek a „fogyasztás ösztönző” elemek, egyre újabb és újabb megoldásokat kínálnak, egyes termékeket, technológiákat favorizálnak, a korábbinál „jobbnak tűnő” komplex rendszereket mutatnak be. A globalizáció során a biztonságsszolgáltatás is globalizálódik. (Mi a baj? Kinek baj? Kinek éri meg, hogy baj legyen? Egyáltalán van baj?)

⁵² Az Europol stratégiája és kapcsolódó dokumentumok, EUROPOL-kiadvány, 2007. 46. old.



Nagy általánosságban elmondható, hogy a biztonság, a biztonságsszolgáltatás/szolgáltatók, illetve a társadalom, egy adott közösség számára (érdekében) a rendelkezésre álló erőforrásokat (input) és a „megtermelt biztonságot”(output) el kell osztani, mégpedig nevesítve a biztonsági rendszer szereplőit, vagy valamely módon érdekelt kapcsolódásai között, (s ez direkt vagy indirekt módon érinti a határbiztonságot is!). Az elosztás elvi alapja különböző lehet attól függően, hogy a szétosztás a kialakult hagyományokra vagy valamilyen központi hatalmi pozícióra, vagy önkéntes cserére épül-e. Ennek megfelelően beszélhetünk etikai, bürokratikus, piaci vagy szociális elosztásról.



Napjainkban szinte minden téren erősödik a piaci mechanizmus hatása. Sajnálatos módon a kevésbé fejlett politikai kultúrájú, nem kellően érett „piackelző” gazdasággal rendelkező, a szociális és biztonsági kérdéseket elsősorban politikai alapon, a folyamat és rendszerszemléletet mellőző módon megközelítő társadalmakban e hatásmechanizmus vulgáris értelmezést kap.

Az egészséges (biztonság)piaci viszonyok közt az erőforrások elosztása az állam/tulajdonosok/szolgáltatók és a fizetőképes(!) vásárlók/fogyasztók/igénybevevők közötti egyéni alkufolyamatok, piaci trendek, vagy az állami szerepvállalás mértékének eredményeképpen alakulhat ki, és egyfajta kölcsönösen előnyös cserében, kölcsönhatás-mechanizmusban realizálódik. **A határbiztonság esetében ez elsődlegesen politikai kérdés, tehát meghatározó az állam(!) szerepe, a magánbiztonság, állampolgári/birtokosi/tulajdonosi kezdeményezések közreműködése (egyelőre még) nem releváns, s ezzel együtt a Magyar Köztársaságnak e téren nincs deklarált szakpolitikája, stratégiája, kiforrott, hosszú távú megoldási koncepciója.**

Általánosságban a biztonsági piac a biztonsági áruk és szolgáltatások cseréjének színtere. Itt lép kapcsolatba egymással az állam/tulajdonosok/szolgáltatók és a fizetőképes(!) vásárlók/fogyasztók/igénybevevők. A gazdasághoz hasonlóan e rendszerben is a résztvevők szerepe állandóan változik, hol vevőként, hol szolgáltatóként jelennek meg.

HELYETTESÍTHETŐSÉG ÉRTELMEZÉSE

A helyettesíthetőség terjedelme szerint

mindig teljes:

Egymást segítő (komplementer);
Versenyző (kompetitív);
Egymástól független (szuplementer);

A helyettesítési ráta szerint:

Konstans rátájú
(helyettesítés teljes skáláján azonos)
Változó rátájú
(helyettesítés mértéke változik)

A helyettesíthetőség-erőforrás-megközelítés- alapján : kettő vagy több erőforrás akkor helyettesíthető, ha **ugyanaz az erőforrás** szükösen áll rendelkezésre és megosztjuk **több termék előállítására között.**

Termékek közti kapcsolat jellege szerint:

Konstans rátájú
Változó rátájú MHR negatív vagy pozitív
(MHR= marginális helyettesítési ráta)

Termék helyettesíthetőség (termékösszetétel) szerint:

Egymást segítő (komplementer);
Egymástól független (szuplementer)
Versenyző pozitív MHR
Versenyző negatív MHR

(X)

A határbiztonság esetében a biztonságra való igény (egyelőre) nem piaci alapon merül fel. Ez az állam „szolgáltatása”, amelyet a kötelező biztonságszolgáltatói szerepében valósít meg. Ha tetszik, ha nem, az állampolgár/ügyfél ezt a szolgáltatást „megkapja”. Ez esetben a biztonságszolgáltatás nem egy kétoldalú megállapodás eredménye és a szolgáltatást igénybe vevő nem is direkt módon fizeti ki az ellenértéket, sőt a szolgáltatás eredményét sem mindig közvetlenül „élvezi”.

Egy szakmai kérdést **nem** a meglévő szabályozókból, a szokásjogból, az ismertnek vélt szervezeti és/vagy szakmai kultúrából lehet elsősorban levezetni (sajnos ez az elterjedtebb), hanem az alábbi **összefüggések** tisztázásából eredő folyamat-rendszer-hálózatos szemléletre alapozva célszerű megközelíteni: globális vonatkozásban milyen jelenségek, elvárások, nemzetközi folyamatok befolyásolják az adott kérdés megközelítését, regionálisan milyen a viszonyrendszer és milyen nemzeti kapacitások kerülnek bevonásra.

A fogyasztó/igénybevevő/vásárló természetesen nemcsak a termék **hasznossága** alapján dönt, hanem mérlegelni kell azt is, hogy mennyibe kerül a termék/szolgáltatás. **A fogyasztónak és a választásnak komoly korlátot szab a fogyasztó elkölthető jövedelme (áttételesen az adó).** Megjegyzendő, hogy a határbiztonság tekintetében kimutatható költség az állampolgár

esetében nem jelenik meg, de az állam irányában, mint biztonságsszolgáltatást finanszírozónál igen és egyértelműen kimutatható, hogy az "aktív" igénybevétel mennyibe kerül.

Az egyén ténylegesen akkor válik fogyasztóvá, ha képes (van rá jövedelme) és hajlandó (a termék számára hasznos) egy termék/szolgáltatás megvásárlására. Ennek a döntési mechanizmusnak az eredményeképpen alakult ki a fogyasztók összességére nézve a termék/szolgáltatás piaci kereslete. A vásárló/fogyasztó/igénybevevő tehát alapvetően két szempontot mérlegel. Az áru hasznos tulajdonságai mellett annak árát is megnézi. Az ár tehát mint költség jelentkezik ebben a felfogásban. Az ár mellé egyéb költségeket is figyelembe kell venni, ilyen egyéb költség például a sorban állás, utazás stb.

A biztonságsszolgáltatás ma már nem tipikusan nemzeti keretek közt zajló tevékenység.

A külpiazi szereplést befolyásolja az adott ország 1.) gazdasági környezete, az ország fejlettsége, mérete, szállítási, hírközlési sajátosságai, fizetőképessége (eladósodottsága), valutájának bizonytalansága, a piac igényessége, gazdaság-és biztonságpolitikája; 2.) a politikai-jogi környezet, az ország biztos vagy bizonytalan politikai helyzete, politikai berendezkedése, a kormány külkereskedelmi koncepciói, a szabványok, az engedélyezési eljárások, a termékek, a szolgáltatások jogi védelme; 3.) a kulturális környezet, az ország kulturális, vallási, erkölcsi sajátosságai, szokásai, hagyományai; a biztonságpiaci-vállalkozási környezet: a vállalkozások működési feltételei, támogatása. A gazdasági kapcsolatteremtés és fenntartás feltételei, nehézségei.

A nemzetközi kapcsolatokat erősíthetik a komparatív előnyök. Kérdés, hogy e téren a biztonságsszolgáltatás milyen szerepet kaphat? (Lévéen, hogy állami monopóliumok működéséről is szó van.)

A komparatív előnyök realizálása sokkal könnyebben megy hasonló biztonság-felfogású és helyzetű, fejlettségű országok között. Ennek a határbiztonság oldaláról nézve a biztonság exportjaként van létjogosultsága. A biztonságsszolgáltatás során a know how, a tapasztalatok átadása is e kategóriába tartozik, függetlenül a profittól, ami a marketing lényege.

Ahhoz, hogy egy szolgáltató sikeresen működjön, a verseny sok részterületén kell sikerrel szerepelnie. A legfőbb ilyen területek: költségek, a szolgáltatás illetve a minőségi tényezők.

Ha megfigyeljük a fejlett országok külkereskedelmét, észrevehetjük, hogy tömegesen cserélnek egymás között olyan termékeket, amelyeket kisebb eltéréssel szinte mindenhol gyártanak.

Globális termékek azok, amelyeket lényegében azonos változatban értékesítenek a világ legtöbb országában, és csak ritkán és minimális mértékig módosítják a helyi piac sajátosságaihoz. Az ilyen termékek megítélése vegyes, mert az adott termék/szolgáltatás rendszerint a standardizált termékkörbe tartozik, ami csökkenti az előállítási költségeket. **A biztonságsszolgáltatás terén is megjelentek ezek a standardok.** A globális külpiacon fontos eszköz a franchise, azaz olyan engedély, ami lehetővé teszi a felhasználónak, hogy az adott terméket és szolgáltatást adott márkanév alatt forgalmazzon saját egységeiben. A biztonságsszolgáltatásban is egyre szélesebb körben terjed el. Ennek is meg vannak a maga előnyei: a szolgáltató/átvevő bevált, elismert/elismertetett terméket/szolgáltatástechnológiát kap; az új szolgáltatás gyorsabban és könnyebben bevezethető, kevesebb a többlet-ráfordítás. Hátránya, hogy az átvevőnek jelentős díjat kell fizetni, szigorú az ellenőrzés, sok a kötöttség. Nem ebbe a kategóriába tartozik, de gyakori jelenség a „kész modellek átvétele”. A biztonságsszolgáltatás terén rendkívül széles választékot kínáló technikai-technológiai-módszertani piac alakult ki, amely „kész recepteket” reklámoz. **A haza közigazgatási és kormányzati szakemberek is hajlamosak különböző modelleket példaként felhozni,** pl. a közösségi rendészet terén az angol-szász, holland vagy éppen a finn modellt, vagy határbiztonság vonatkozásában a német modellt és persze lehetne még sorolni a változatokat. Ez is egy klasszikus marketinges megközelítés: vegyük át kész terméket „szőröstül-bőröstül”(mert „olcsóbb”). De ismét kifejejtenek valami fontosat: „konceptió-szereplők-szabályok” elvet. Ezek a modellek rendszerint eltérő környezetben, eltérő gazdasági-politikai háttérrel működnek, mint az importáló országban. Adaptálásra lenne szükség, de ezt nem szívesen vállalja fel senki.

Ahhoz, hogy egy szolgáltató termékei sikeresek/eladhatók/toleráltak maradjanak azokat igényeknek megfelelően állandóan módosítani/javítani/fejleszteni kellene. Ez a változtatás lehet: horizontális, ilyenkor nincs lényeges minőségi változtatás, csak apróbb módosítások vagy vertikális, amikor a korábbi termék/szolgáltatás egy vagy több lényeges jellemzője megváltozik. Ezek a változtatások leginkább a szolgáltatástartalom kutatás-fejlesztés területének eredményei, de versenyszerepük is van. Ekkor lép a színre az innováció: az új termékek, új szolgáltatási eljárások kifejlesztésének piaci bevezetésekének versenye. Az

innovációs igazi verseny, s elsősorban azoknak a szolgáltatóknak kedvez, akik rendelkeznek elegendő tőkével a kutatás-fejlesztésre. **Egy integrált szervezetnek nagyobb esélye van(enne) az innovációra, mint a különálló kisebb szervezeteknek, s ennek a lehetőségnek az elmulasztása vezetői felelősségi körbe tartozik.**

És itt érkeztünk el ahhoz a ponthoz, hogy mi alapján történik piacialapú helyettesítés, ami nem azonos a politikai-szakmai helyettesítéssel. Egy paradox helyzet keletkezett. Marketingszemlélettel megalapozott döntést politikai kivitelezéssel a szakmai szempontok mellőzésével valósítanak meg, a kialakult helyzet kezelését a szakmától várva el. A szakmai szint természetesen nem rendelkezik a politikai eszközökkel és a marketing-forrásokkal.

Ha marketing megközelítéssel élénk, elmondhatnánk, hogy torz helyettesítési ráta alakult ki, mert nem mérhető helyettesítés minősége/mennyisége az egyik termék esetében a másikkal, (azonos szükséglet-kielégítési színvonal mellett), s egy beszűkített kínálati piac alakult ki.

A szervezeti/szakmai kultúra „kannibalizmusa”

A fejezet címe nem érzelmi hatáskeltést céloz meg, hanem próbálja érzékeltetni, hogy az integrált rendészeti működésben a tanulmány alaptémáját jelentő „helyettesítés”, amely burkolt vagy nyílt marketingindíttatású és politikai megoldást (is) sejtet, hogyan jelenik meg a befogadó szervezeti kultúrában. Nem titkoltan a rendőrség-határőrség integrációjáról van szó.

A Rendőrség Tudományos Technológiai és Innovációs Tanácsa részére készült tanulmány⁵³ a foglalkozási kultúra alakítására kidolgozott stratégia kiindulópontjaként (magának a rendőrségnek nincs stratégiája) egy négytényezős viszonyrendszert (*a civilekhez /a civilvilághoz/ való viszony, a rendhez való viszony, a hatalomhoz és az erőszakhoz való viszony, a szervezethez való viszony*) jelöl meg, amely a rendészetben dolgozók társadalommal való kapcsolatát mutatja, s amelyek segítségével leírható valamennyi rendészeti foglalkozási kultúra. Ezeknek a paramétereknek a tartalmát pedig az egyes determinánsoknak a megváltoztatásával tartja befolyásolhatónak.

Stratégiai célként egy olyan foglalkozási kultúra kialakítását tűzi ki, amely alkalmas arra, hogy a rendészet képes legyen csökkenteni a társadalmi konfliktus-potenciált.

⁵³ RENDÉSZETI KULTURÁLIS STRATÉGIA, 17. számú előtanulmány az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához, Készítette: Krémer Ferenc, Molnár Katalin, Szakács Gábor, Valcsicsák Imre, Budapest, 2008. <http://www.police.hu/magyarendorseg>

Ehhez egy, a stratégiai helyzetértékelés szempontjából is korrekt (!) helyzetértékelést találunk⁵⁴:

„A rendészeti foglalkozási kultúra jelen helyzetét a determinánsok alapján jellemezve megállapítható, hogy egy nyíltan kifejtett **társadalmi szerep-meghatározás nélküli, militáris**, erősen **hierarchikus, nem feladatorientált** struktúra uralkodik. Mindehhez egy **tisztázatlan** és **elavult** szelekciós rendszer, illetve egy olyan képzés tartozik, amely **túlhaladott koncepciók** alapján folyik, s az oktatók nem ritkán **kontraszelektáltak**. A jogi szabályozás a rendészetet mindenekelőtt **erőszakszervezetként** kezeli, ennek minden negatív következményével a civilekre és a rendészetben dolgozókra nézve.”

Mivel ezt az anyagot rendőrök, vagy a szervezethez kötődő személyek készítették, maga a megállapítás már a megoldás első lépéseként kezelhető, csak hogy a rendészettel kapcsolatos anyagokban (ez minden vonatkozásban bizonyítható) rendszeresen keveredik a rendészet és rendőrség értelmezése, ezzel együtt a belső viszonyrendszer megoldásközpontú vizsgálata nem kellő hatásfokú. A szervezeten belüli viszonyrendszer hierarchikus-militáns kritikai megközelítése (címkézés) nem fedi le a valós szervezeti működési mechanizmusokat. **A változtatások rendszerint kívülről kezdeményeződnek, aminek nincs belső szervezeti támogatottsága, sőt éppen erős ellenállást váltanak ki.**

A hierarchikus szervezetek nem minden esetben működnek az „általánosan elfogadott, a társadalmi átlagnak megfelelő módon”. Ez megjelenik a szervezeti kultúrában is.

Ha abból indulunk ki, hogy a szervezeti kultúra a szervezet tagjai által elfogadott, közösen értelmezett értékek, hiedelmek, meggyőződések rendszere, akkor ez egy erősen hierarchikus szervezetben sajátosan jelenik meg.

A szervezeti kultúra olyan, a szervezetben dolgozók által kívánatosnak tartott gondolkodás és viselkedésmód, amelynek alapját a munkatársak által közösen vallott és követett értékek adják, és amelynek szellemében a szervezet tagjai reagálnak a környezet kihívásaira, oldanak meg helyzeteket stb.

Az idézett RTTIT- tanulmány esetében a szervezeti kultúra alakítására irányuló stratégiai megoldások elméleti és gyakorlati vonatkozásai sok kérdést vetnek fel, hiszen rendszerint egy szerves fejlődés eredményeként alakul a szervezeti kultúra, az erőszakos beavatkozások rendszerint értékvesztést, értéktorzulást okoznak és a kialakított formáció fenntartása csak koncentrált és folyamatos „felülről jövő” ráhatással tartható fenn. **Meg kell jegyezni, hogy**

⁵⁴ U.o.

„befogadó szervezeti kultúra” esetén a befogadó szervezet a változatlanságot (a korábbi rendőri értékeket) preferálja, mint ez történt a rendőrség és határőrség esetében is.

Az integráció esetén két szervezeti kultúra került összevetésre. Való igaz, hogy egy megszűnt szervezet esetében ténylegesen nem beszélhetünk szervezeti kultúráról, hiszen maga a szervezet nem létezik, de a fenti szervezeti kultúra megközelítés alapján a korábbi tapasztalatok, emlékek, szervezeti kulturális kötődés az új szervezeti kulturális környezetbe kerülők esetében erősen jelen van. Itt inkább a **szakmai kultúrák** megmértetéséről lehet szó. Az „így szoktuk”, „nálunk ez így működik”, „ez nem elfogadott” kifejezések gyakoriak az integráció időszakában. De mindez mire vezethető vissza? A határőrség volt a fegyveres erők része, volt kettős rendeltetésű, sajátos jogállású fegyveres szerv és 2005-től rendvédelmi szerv. Leegyszerűsítve Magyarországon három éven keresztül két rendőrség volt: a válllapok/parolák színe és némi ékitmény volt eltérő külsőleg, a tevékenységi szabályozás nagyjából lefedte egymást, a képzés összehangolásra került, s ezek után hogyan merül fel a kérdés, hogy vannak lényegi különbségek?

Ha feladatrendszer nézzük, akkor a megoldás módszerei, a szemléletmód, az önazonosítás terén vannak/voltak különbségek. A szervezeti/szakmai kultúrák esetében meghatározó a szervezet tagjának viszonyulása a szervezethez, a foglalkozásához, a társaihoz és ahhoz a tudathoz, hogy őt, mint a szervezet tagját a társadalom, a szűkebb, tágabb környezet hogyan értékeli. Az egyenruhás állomány csak kis része készül kora óvodás korától erre az életpályára. Az tény, hogy nagy befolyással bír a mintakövetés, a pályára irányítás, de a rendszerváltozás után sok esetben a kényszermegoldás is. Már nem az lett a környezetben az alapvető érték, hogy ki mennyi ideig dolgozik egy munkahelyen, hanem, az, hogy képes-e munkát találni?⁵⁵

Kezdjük a munkahellyel! Munkahely általános értelemben: az a legális kereseti lehetőséget biztosító, rövidebb-hosszabb idejű munkaalkalom, amely során a munkavállaló és munkaadó közti viszonyrendszer az érvényes szabályozásnak megfelel, részben vagy egészben eleget tesz a munkavállaló nyugdíjmegalapozásának, a társadalom és egészségbiztosítási rendszerben maradásnak és rendszeres keresetet garantál. A rendszerben dolgozó állomány teljes egészére elmondható, hogy a munkahely szerepe és jelentősége a fentiekkel körülhatárolható.

⁵⁵ Teke András: MUNKAHELY - SZAKMA – HIVATÁS, „Határőr igazgatóságok hivatásos és szerződéses állományának pályán tartási távlatai” (Pályázat II. díjazás) Határőrségi Tanulmányok, 1998/4. szám 3/2-23/1998. (47-73. old.)

A rendszerváltozást követően (lassan már két évtized telt el azóta) több generáció vált ki a szervezetből és meghatározóvá vált egy bizonyos korosztály túlsúlya. A munkahelyi kötődés részben anyagi kényszer, részben szükségmegoldás, részben az elhivatottság/hűség/kötődés kifejeződése. A munkahely értelmezése utána következő szint a szakma, a foglalkozás lehet.

Szakma: valamely (meghatározott) képzettséget és gyakorlatot igénylő foglalkozás. Szakma lényege: a gyakorlója, a szakember a szokásostól eltérő munkahelyi/szolgálati/élet körülmények között is képes a tanult ismeretek magas szintű, közvetlen vezetői, illetve szakmai irányítás nélküli, önálló, gyors, hibátlan és szakszerű alkalmazására, tevékenységének és a munka eredményének önálló ellenőrzésére, hibáinak kijavítására. Tehát, a szakképesítésre jellemző munkatevékenység automatikus, a tudat közvetlen irányítása nélkül működő összetevője, eleme, amelynek szintje az adott készség birtoklása révén végezhető tevékenység tartalmát tükrözi.

Általános megközelítésben a foglalkozás: az a tény, hogy valakivel, valamivel foglalkoznak. Megélhetést nyújtó rendszeres tevékenység, munka. Szellemi foglalkozás. Szakma, mesterség. Oktatási, kiképzési időben terv szerint végzett tevékenység.⁵⁶

A klasszikus szakmák fogalma is változik az idők folyamán. A professzionalizáció/specializáció/automatizáció előrehaladása olyan gyors, hogy néhány évtized alatt is a hagyományosan elfogadott, teljes felsőoktatási integrációval rendelkező szakmák sorába kerülnek egyes, történetileg még mindenképpen újnak számító szakterületek szakmái, míg egyesek beolvadnak másokba, vagy teljesen új területek önállósodnak.

A növekvő számú (talán inkább differenciálódó?) szakmák léte egyúttal azt is jelenti, hogy a kapcsolatrendszerek jellege is változik.

Professzionalizációról azonban csak akkor beszélhetünk, ha az új tevékenység mint körülhatárolt szakmai kompetenciakör felsőoktatási integrációja is megtörténik. A felsőoktatási integráció pedig nem a továbbképzésekben, hanem az egyetemi, főiskolai alapképzésekben jut kifejezésre.

Ez egy lényeges mozzanat a szervezeti kultúra esetében. Az iskolai képzési rendszer mennyire képes egyidejűleg a szakmai/professzionális igényeket és a társadalmi elvárásokat kielégíteni, mennyire köti a szervezethez az egyént és mennyi mozgásteret ad neki a társadalmi/regionális/globális munkaerő-piacon?

A tanfolyamokat (vezetőképző/mester vezetőképző, stb.) nehéz az állami oktatási struktúrába és rendszerbe ekvivalenciaként beilleszteni és ennek megfelelően mindenképpen torz

⁵⁶ http://www.kislexikon.hu/foglalkozas_a_a.html

megoldás, ha a hierarchikus szervezetek a belső működés során ezt az állami képzés elé helyezik. A vezetői és szakmai képzést szerves egységben, de nem azonos mércével és egymást helyettesítve kellene kezelni, mert ez a szervezeti szakmai kultúra sérelmére, az értékrend aláásása irányában manifesztálódna. Vulgárisan kifejezve a jó szakember nem biztos, hogy jó vezető is és fordítva is igaz. Az lenne az ideális, ha ez a kettő fedné egymást. A jelenlegi gyorsan változó világban a vezetőnek döntően a változások kezelésével és a tudásmenedzsmenttel kellene⁵⁷ foglalkoznia. (Ez a Szerző véleménye, a szakmai megközelítés ettől eltérhet!)

Még mielőtt a változáskezeléssel foglalkoznánk, nézzük meg a harmadik fontos kategóriát, a **hivatást, amely az adott foglalkozás, pálya iránti hajlam, elhivatottság vagy ezek alapján történő pályaválasztás, artikulált életcél.** Ez a szint a szervezeti kötődést egyéb negatív feltételek esetében is értéknek kezeli. (Kérdés: más értékrendben is érték marad?)

Fontos lenne a szervezeti/szakmai kultúra oldaláról nézve annak az ismerete, hogy egy adott szervezet a változások mely stádiumában van. Természetesen feltételezhető, hogy az adott szervezetnél működik a **változásmenedzsment.** A változások kezelésénél csak a **komplex megoldások** jöhetnek szóba, s az integrált szervezet vezetőjének a felelőssége, hogy milyen szemlélettel, igénnyel, hatékonysággal alkalmazza a megoldási lehetőségeket egy új minőségi szintre emelve a szervezeti-tevékenységi-kapcsolati mutatókat.

A változások kapcsán abból célszerű kiindulni, hogy markánsan átalakulnak a szervezet lényeges jellemzői, a tevékenységi struktúra, a folyamatok, az alkalmazott eljárás-technológiák, a teljes szervezeti hierarchia belső tartalma és megjelenése, a szervezeti kultúra, magatartási normák. (Tehát a változások két nagy csoportját vizsgálva lehetnek „morfostatikus” változások, amikor csak az „üzemállapot” változik /a rendőrség-határőrség integrációjában ezt így értelmezte a rendőri vezetés!/, a szervezet nem, vagy „morfogenetikus” változások, amikor a szervezet is módosul, tehát átszervezés, szervezetfejlesztés, integráció valósul meg.)

Az integráció deklarált célja szervezeti hatékonyság növelése, speciális képességekre alapozott önállósági létjogosultság, versenyképesség, versenyelőny, költségtakarékosság stb.

⁵⁷ Az integrált intézményi és tevékenységi működés komplex megközelítése a vezetés- irányítás oldaláról, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX.(73-106. old.)

volt. A megvalósításra számos modell lett felsorakoztatva, hogy például fokozatosan, lépésenként, (inkrementális fejlesztés) vagy a szervezet egészére kivetítve, teljes, átfogó, radikális átalakítással (újjászervezéssel) lehet kivitelezni. (A fokozatosság szimpatikusabb, de elhúzódhat, és torzulások következhetnek be. Az újjászervezés fájdalmasabb, de következetes végigvitele sikert hozhatott.)

A szervezeti ellenállás nem egyféleképpen jelentkezett az integráció során, mert nem csak egy szervezetet érintett.

Teljes körűen felmerült az egyéni érdekek féltése: ez vezetőre, beosztottra egyaránt vonatkozott/vonatkozik. Ehhez társult a nagyfokú értetlenség, bizalomhiány. A változásokkal járó körülményeket tudatosítani kell/kellett volna, mert ennek hiányában az érintettek nem értették/értik a dolog lényegét és ösztönösen ellenállnak. A dolog kimenetelének hiányos ismerete bizalmatlanságot, bizonytalanságot eredményezett/eredményez.

Mindezt bonyolították az eltérő érdekek: a rendvédelmi szervek állománya heterogén mind életkor, mind képzettség, mind a szervezethez való kötődés(munkahely-szakma-hivatás) alapján. Motiváló tényező már nem a hivatástudat, hanem a pozícióhoz kötött hatalmi helyzet és a biztosnak tekinthető, adott nivójú megélhetést lehetővé tevő anyagi háttér. (Lásd munkahely-szakma lényege!) Az alkalmazott/dolgozó biztos munkahelyet akar, a megszokott helyzet tartós(!)fenntartását. A szervezeti működés rendszerszemléletű vizsgálata nem elterjedt, az egyes alkalmazottak nem ismerik a másik területen dolgozók tevékenységét, sok a téves megítélés, általánosítás. Az egyéni érdekek mellett megjelenik a csoportérdek is, amely akkor különösen veszélyes, ha szervezeti érdekként tünteti fel magát. Ezzel együtt jár egyfajta félelem is attól, hogy az új helyzetben nem tudnak megfelelni az elvárásoknak.

A megoldás során kellő figyelmet kell(ene) fordítani az alábbiakra: helyzetbehozás, tájékoztatás, felkészítés, részvétel (bevonás útján) a változási folyamatokba, ösztönzés, negatív jellegű részvétel kiküszöbölése, amely a „hogyan nem”-re helyezi a hangsúlyt, illetve indoklás és érv nélküli kritikát hoz fel, támogató vezetői magatartás, a problémákra való összpontosítás, tárgyalások, egyeztetések. Csak vázlatosan került érzékeltetésre, hogy mennyire összetett feladat a változások kezelése. A célt pontosan meg kell határozni, és ismerni kell az azt nem veszélyeztető kompromisszumok körét. Egy a lényeg, minden érintettnek kell alternatív lehetőséget biztosítani.

Az újjászervezés folyamán a körülmények vizsgálatokor mindig kell(ene) egyfajta kockázatelemzést végezni. Erre megvannak a kialakult technikák, csak alkalmazni kell tudni. Az új módszerek fokozatos bevezetése segíti a változások elfogadását (elektronikus vezetési megoldások, SWOT-analízis, PEST-analízis, brain storming, ötletbörze, stb.).

A változások kezelése a vezetői döntési folyamat során valósul meg. A lényeg a változtatási kényszer felismerésében van és azon információk megszerzésében, amelyekre szükség lehet. Újjászervezés esetén ajánlott pl. az RTEBP-módszer⁵⁸ adaptálása. (Reengineering Technology for the Effective Business Processes = üzleti folyamatok újjászervezésének módszertana)

A szervezeti működés átformálódását idézi elő (éppen a megfelelési kényszer miatt) a stratégiai gondolkodásmód, a minőségi szemlélet, a teljesítménymérés, a felelősség és az ügyfél-orientáció dimenzióinak az alkalmazása. Mint már utalás történt rá, a menedzsment fejlődése⁵⁹ folyamatosan (de sok esetben ellentmondásosan) épül be a közigazgatásba a versenyszférában létrejött eredmények felhasználásával és járul hozzá a közigazgatási szervek magas működtetési, fenntartási költségeinek csökkentéséhez, az új stílusú, egyéni és szervezeti teljesítmény-centrikus működés megteremtéséhez.⁶⁰

Összességében elmondható, hogy a hangsúly az eredményekre és a vezetők felelősségére kerül, jelentőséget kap a világos és egyértelmű szervezeti célok megfogalmazására való törekvés, a bürokratikus szervezeti és személyzeti struktúrák és folyamatok helyett pedig – a gazdaságosság és hatékonyság figyelembevételével – a rugalmasabb megoldások.

A hosszúra sikerült változás-kezelése anyag rész után térjünk vissza a szervezeti kultúrára belül a szakmai kérdéskörhöz. Ha tetszik, ha nem, két különböző szakma egy szervezetbe való összevonása nem pusztán szervezési kérdés. Annak ellenére, hogy a rendőrségi és a volt határőrségi tevékenységi rendszerek közt megvoltak a kapcsolódási pontok, az „átnevezés” az eltéréseket és sajátosságokat nem küszöbölte ki. A napi és a hivatalos szóhasználatban megmaradt a határrendész, határrendészlet kifejezés, sőt bizonyos külső jegyek (éki-tény) megmaradt, „kihordási ideje” van a volt határőrségi ruházati cikkeknek, a szervezeten belül markánsan jelenik meg a szakmai identitás problémája.

Szakmai identitás az egyén valamely szakma gyakorlójaként vallott felfogása saját magáról és elhatárolódása más szakmáktól. Az egyén (az adott szakma gyakorlója) tisztában van azzal, hogy mit tehet, mit kell megvalósítania munkája során, milyen kompetenciákkal rendelkezik,

⁵⁸ Raffai Mária dr.: RTEBP újjászervezési módszertan, Hazai üzleti kultúrára adaptált modell, Novadat Kiadó, a Menedzsment Sikeres Megoldásai sorozat, 1999.

⁵⁹ Farkas Ferenc: Változásmenedzsment, KJK-Kerszöv, Budapest, 2004.

⁶⁰ Teke András: Menedzsment és rendszerszemlélet, Határőr, 61. évf. 2006/6. június (18. old.)

és milyen célokat kell elérnie azon a szakmai területen, amelynek gyakorlására végzettsége feljogosítja. Itt a képbe a szervezeti kultúra, amely nehezen tolerálja az eltérő, valójában saját, mert már szervezetiileg hozzá tartozik, szakmai identitást. Azt igyekeznek mielőbb asszimilálni és a sajátjával helyettesíteni. (Lásd határbiztonság és közbiztonság viszonya!)

A **szakmai identitás** vizsgálatánál célszerű kitérni annak alkotóelemeire:

- élettapasztalat, (személyes és „örökölt”)
- tapasztalat a szakmai munka valamely szűkebb területén, sikerélmények,
- környezeti, otthoni, családi indíttatás,
- a barátok és környezet közvetett és közvetlen hatása,
- a szociális kapcsolatok minősége, hátrányos érintettség, modell-képzési képességek,
- a környezetben végbemenő változások, azok kezelési képessége,
- iskolázottság, végzettség, műveltség, a fejlődés iránt igény,
- az adott szakterület törvényi szabályozása, ha van ilyen (pl. szakmai etikai kódex, szakmai etika)

Látható, hogy integráció során mi a „hozott” anyag és mi az, amit „el kellene fogadni”.

Kérdés, hogy a kettőt hogyan lehet összeegyeztetni, azaz a helyettesítés hogyan történik meg.

A szervezeti kultúrát alkotó értékek:

- a munkakörrel (szűkebb szakterülettel, szakmával) vagy a szervezettel való azonosulás,
- egyén vagy csoportközpontúság,
- humán orientáció (feladat-kapcsolat, mozgástér),
- belső függés – függetlenség (általános-speciális),
- erős vagy gyenge kontroll,
- kockázatvállalás (vezetési szintek viszonya),
- cél/teljesítményorientáció/sikerorientáció/eszközorientáció/túlélés,
- konfliktuskerülés – konfliktustűrés/ kezelés,
- környezettudatosság foka,
- rövid vagy hosszú távú időorientáció/jövőtervezés/jövőkép.

Az értékeknél, a helyettesítés „tétjénél” ki kell térni arra is, hogy a szervezeti/szakmai kultúra milyen választ jelenít meg arra vonatkozóan, hogy a szervezet/szakma hogyan viszonyul a külső változásokhoz (egyfajta adaptáció), és hogyan valósítja meg a belső folyamatok integrációját.

Integrált szervezet esetében erős az a szervezeti kultúra, amely garantálja a kiszámítható viselkedést; lehetővé teszi és elvárja erős lojalitást, elkötelezettséget, azonosulást; biztosítja a szervezet számára a munkaerő hatékonyabb megtartását és alacsonyabb fluktuációt; illetve a szervezeti tagok életében a külső (formális) szabályok helyett önkéntes normakövetést indukál. Az erős kultúra legjelentősebb kockázata a rugalmatlanság (változtatás nehézsége). Rugalmas lehet a pre és proaktív jellegű szervezet, jövőképtelen a reaktív és inaktív jellegű szervezet.

A fentiek szellemében, kiindulva a szervezeti/szakmai kultúraváltozás alakulásának feltételezett folyamatából, ha a szervezeti/szakmai kultúrára hatást kívánunk gyakorolni, ami önmagában nem veszélytelen szándék, indokolt a szervezet jövőképevel, értékeivel, filozófiájával, a kiválasztással és előléptetéssel kapcsolatos alapelveket áttekinteni és egy folyamatba illesztve tudatosan alakítani. Érdeemes lehet a munkakörnyezet fizikai kialakításán is változtatni, hatékony munkavégzést garantáló feltételrendszert kialakítani. Átgondolandó a meglévő szlogen, nyelvezet, arculati elemek felfrissítése.

Fontos, hogy a munkatársak megfelelő készségfejlesztő, attitűdformáló tréningekben, belső képzésekben részesüljenek, és a **vezető maga** is adja át tudását a beosztottaknak.

A jutalmak és előléptetések rendszerének változtatásával is befolyásolható a kultúra, hiszen a régi kultúra elem helyett (pl. minden egység csak a maga munkáját végezze), most az újat célszerű jutalmazni (pl. folyamatszemlélet, a funkcionális egységeken túlmutató ügyfél-centrikusság). Befolyásoló hatással bírnak azok a történetek, legendák, mítoszok melyek a szervezet kulcsembereiről és a szervezet életében fontos eseményekről terjednek. A vezető viselkedése mindenkor modellként szolgál a munkatársak számára. **Alapvető kultúrabefolyásoló hatása van annak, hogy mint vezető a problémahelyzetekben viselkedik.**

A szervezeti struktúra, a hierarchia formális szintje és a működő rendszerek is hatással vannak a szervezeti/szakmai kultúrára. A hatékony kultúraváltás egyszerre igényli az egyes részelemek tudatos változtatását és összehangolását. Nos, ez főleg elméletileg igaz!

A szervezeti/szakmai kultúra érvényesülését nagyban befolyásolja az adott társadalomban érvényesülő politikai kultúra.

A **politikai kultúrára** mindig az illető ország történelme és sajátos vonásai nyomják rá bélyegét. Politikai kultúránkat ugyanazok a tényezők alakították sajátossá, amelyek a politikai

rendszer túlsúlyát létrehozták. A politikai rendszer túlsúlyossá vált, s mint a társadalom alrendszere oly mértékben kiteljesedett, hogy olyan rendszereket is befolyásolt, amihez nem lett volna köze. Az ilyen politikai rendszernek kicsi a konfliktustűrő készsége és a kompromisszumok kötésére való képessége.⁶¹

A politikai kultúra öröklődik, importálódik és alakul. Nem az az igazi politika, amely az ország (kérdés, hogy ki mit ért ezalatt) problémáit oldja meg, úgy nagy általánosságban, szépen lózungosan, hanem valódi emberek vagy embercsoportok konkrét aggodalmaira vagy problémáira, a szakmai kérdésekre is kínál megoldást, előre gondolkodik, látja az összefüggéseket és ezeket kezeli egy komplex csomagban. Az, hogy a (politikai) szakértők újabb és újabb programokkal hozakodnak elő a probléma/válság/veszélyek azonnali(!) kezelésére, nem reálpolitika, hanem aktuálpolitikai hazardjáték a jövővel. **Ami a politikai kultúra érték-elve lenne, az a konszenzuskeresés, éppen az hiányzik s ez a fő gátja a szakmai érdekérvényesítésnek.**

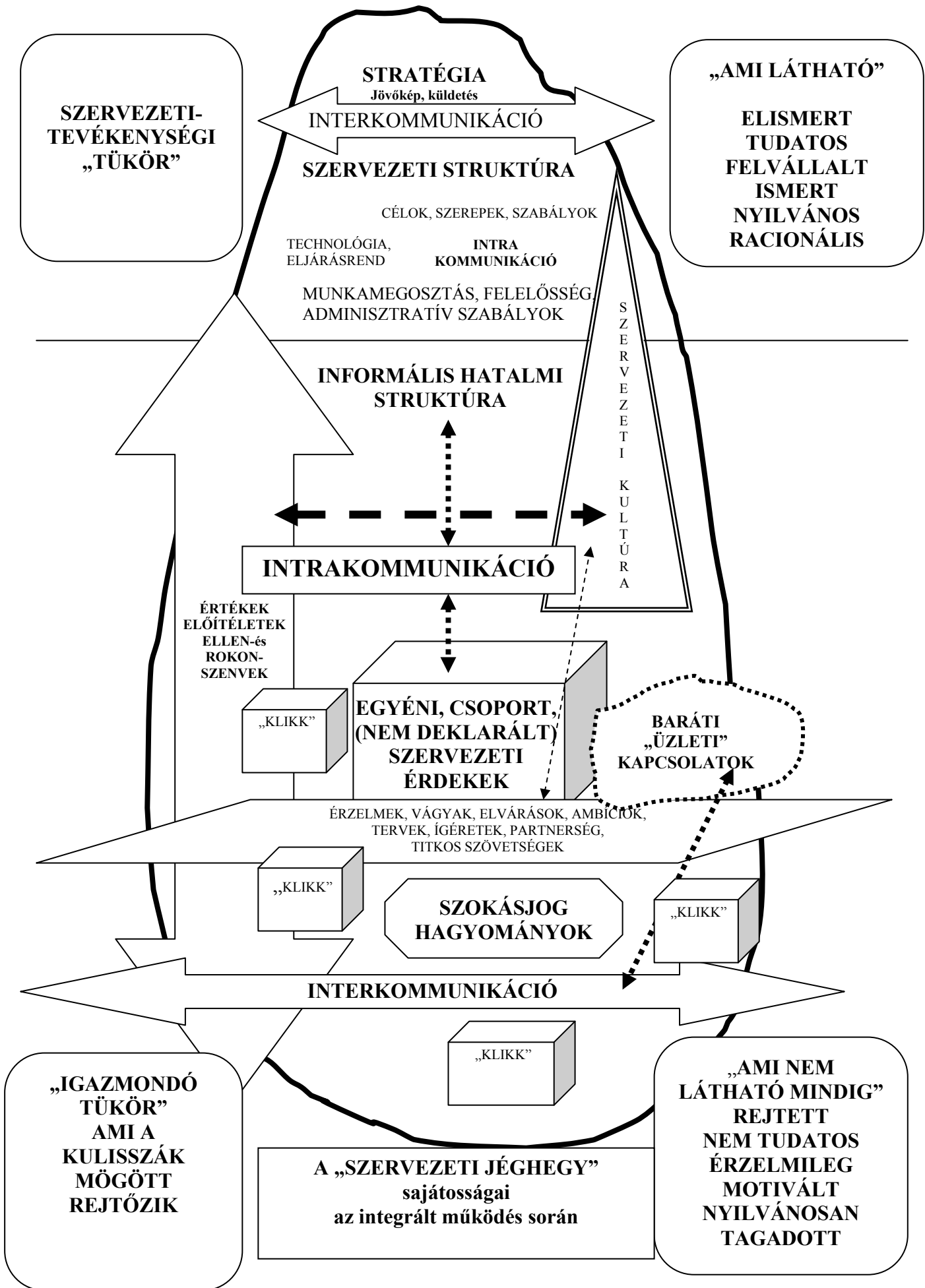
Gond van magának a kultúrának az értelmezésével, ami lehetővé teszi a valós tartalom mással való helyettesítését. „... a kultúra általános fogalmát meghatározhatjuk egyrészt valamiféle olyan teremtő tevékenykedés felől, mely egyfajta belső viszonyulást és magatartást fejez ki, másrészt e tevékenységek objektivációi, tehát a vallás és az állam, a művészet a tudomány, a nyelv, a jog, stb. felől is. Azaz a kultúra fogalma magába foglal mindenfajta teremtő tevékenységet és azok eredményeit, ekképp valamiféle értéket is.”⁶²

A fentiekből kiindulva hogyan jellemezhetnénk a politikai kultúra és biztonságsszolgáltatáshoz kapcsolódó szakmai kultúra viszonyát? A kapcsolat túl direkt, visszacsatolás nélküli, egyoldalú és nem funkcionális. A Stratégia helyett „üzleti megoldások” című fejezetben vázlatosan bemutatásra került a politika szerepének lényege a biztonság vonatkozásában. A releváns szakpolitikák hiánya hosszú távon nem tartható.

Sajnálatos módon a szervezeti/szakmai kultúra is tükrözi a politikai kultúra állapotát. Ennek elemzésre jó alkalmat adhat az ún. szervezeti jéghegy-struktúra elemzése.

⁶¹ http://www.vizsgazz.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=952&Itemid=220

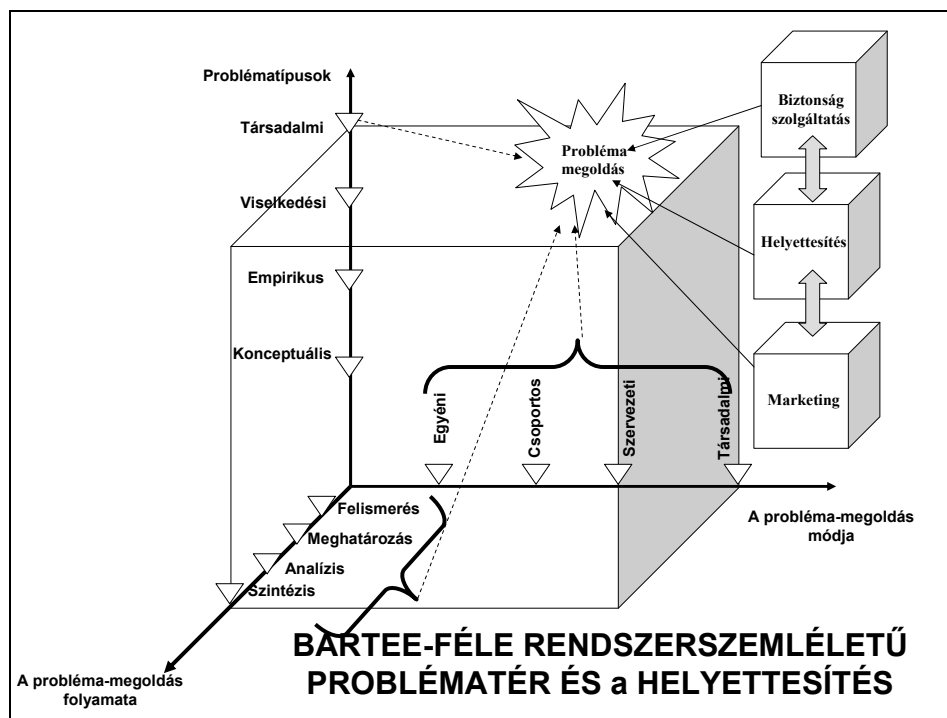
⁶² Kondor Zsuzsanna: A kultúra fogalmának és tartalmának változása Cicerótól Carey-ig
<http://www.phil-inst.hu/uniworld/kkk/crosscul/kondor/1.htm>



A problémamegoldás problémája

A megoldást rendszerint a pillanatnyi elváráshoz igazítjuk. (Ez sajnos jellemző és a következmények kedvezőtlen alakulásának egyik fő okozója!)

A megközelítés rendszerint nem azért eltérő, mert logikai hiba került a gondolkodásba, hanem mert eredendően másképp észleljük a problémahelyzeteket.⁶³ **A valós problémamegoldás nem az egyetlen megoldást keresi, hanem a jó megoldást.** Ha ezt előre „sugallják” akkor nem problémamegoldásról van szó, hanem feladat-végrehajtásról, és a probléma-megoldásra kötelezett kivár, hogy megkapja a szükséges instrukciót. A problémamegoldást⁶⁴ 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 annak megoldhatóságát, hanem azonnal az **eredményre** (adott esetben az elvárás formális teljesítésére) koncentrálnak. Nem az okot keressük, hanem sokszor a vélt okozót (felelőst).



⁶³ Baracska Zoltán-Velencei Jolán: Problémamegoldás, www.mba.bme.hu/data/jegyzet/velenceijolan/probleme megoldas_2006.pdf, 2008.03. 03-i letöltés.

⁶⁴ Teke András: Az integrált intézményi és tevékenységi működés komplex megközelítése a vezetés- irányítás oldaláról, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. 2008.(73-106. old.)

A folyamat-rendszer-hálózatos szemléletű elemzések rendszerint elmaradnak, pedig az elemzés eredményeként kialakítható modell stabil alapot és keretet szolgáltat a megoldási alternatívák meghatározásához, a megalapozott döntéshez és a megvalósításhoz.

Az analízis fázisában készített állapotfelvétel mindig meghatározó szerepet tölt be a további munkában, célja, hogy a jelen állapotra és a jövőben várható változásokra vonatkozóan is pontosan rögzítse a probléma környezetének sajátosságait, a működés feltételeit és folyamatait, definiálja a rendszer viselkedését, valamint a kritikus elemeket és pontokat.

Sajnos éppen az aktuálpolitikai megközelítés miatt nehezen készülhetnek reális és komplex helyzetértékelések.

Pedig ennek a fázisnak különösen nagy jelentősége van, hiszen a döntés eredményessége, a megvalósítás sikere attól függ, hogy a megoldás hogyan tud a szervezeti/szakmai célokkal összhangban a meglévő (integrált) rendszerhez illeszkedve, és annak működését támogatva funkcionálni, mennyire képes hosszú távon problémamentessé tenni a rendszert.

Éppen ezért vizsgálni és elemezni kell az alábbi területeket:

- Milyen külső tényezők befolyásolják a vizsgált szervezet vagy szervezeti egység tevékenységét?
- Kik a partnerek, érdekeltek, érintettek stb. velük milyen kapcsolatban vannak?
- Hogyan lehet befolyásolni az érdekeltek magatartását és az igényeiket?
- Mik a külső késztetések, kik a versenytársak, ezek milyen stratégiát követnek, mely területeken vannak jelen, mire számíthatunk velük kapcsolatban a jövőben?
- Melyek azok a szabályok, előírások, amelyeket követni, esetleg módosítani kell?
- Melyek azok a tényezők, amelyek meghatározó szerepet játszanak a működésben, amelyek befolyásolják a sikert, vagy amelyek akadályozzák a sikeres működést?
- Mi az ágazati/szervezeti/funkcionális stratégia, mik a célok?
- Milyen a szervezeti struktúra, a szerepek és az egyéb szervezeti komponensek kapcsolata?

Annak érdekében, hogy választ kapjunk a fenti kérdésekre, alaposan meg kell vizsgálni a rendszer egészét és a kérdéses területet a funkcionalitás, a folyamatok, a feladatok és a szerepek, a „termékek/szolgáltatások” vonatkozásában, és részletesen el kell végezni a funkciókhoz kapcsolódó tartalomelemzést.

A rendszer vizsgálatának fenti megközelítése és leírása lehetővé teszi a rendszerfunkciók egyértelműsítését, amellyel egzakt módon megfogalmazhatók a problémamegoldással

kapcsolatos elvárások, definiálhatók a rendszer funkcionális igényei, és kifejezhetők az elvárási prioritások.

A szervezet és kapcsolatrendszerének feltárása után alapos vizsgálatot kell végezni a probléma most már ténylegesen definiálható okaival kapcsolatban, fel kell tárni azokat a tényezőket, amelyek befolyással vannak a probléma keletkezésére.

Az megoldási modell ismeretében a szakterület szakértői, valamint az elemző munkatársak közösen pontosítják a problémákat, és a probléma-okok elemzésével, a következtetések levonásával felvázolják a lehetséges megoldásokat.

A szervezeti diagnózis valamint a problémaelemzés eredményeinek ismeretében javaslatokat kell(ene) tenni a probléma megoldására, majd ezeket az alternatívákat valamilyen egzakt módszerrel ki kell értékelni. A kiértékeléshez számos megoldás áll rendelkezésre. (Ezek alkalmazása még nem elterjedt, kivétel néhány kezdeményező vezető eseti próbálkozása.) Az alternatívák kiértékelését követően javaslatot kell tenni a döntési változatra, indokolva/bizonyítva a megvalósítás várható eredményeit.

Azt az alternatívát, amely a döntési változat lett, pontosan specifikálni kell olyan precizitással, hogy az valóban az eredeti szándék szerint megvalósítható legyen.

Nos, itt kezdődik a probléma, mert a döntések rendszerint megelőzik a döntés-előkészítést!

Ezzel visszakanyarodtunk a problémához. Az integráció korunk jellemző megoldása az egyre összetettebb problémák és kihívások kezelésére. Megoldás vagy cél, lehetőség vagy kényszer, verseny vagy kooperáció, szerves fejlődés eredménye vagy evolúcióidegen döntés: az integráció sokféle lehet az érdekérvényesítés mechanizmusa, a folyamat előkészítettsége, kivitelezése, továbbélése és fejlődése szempontjából is.

A kényszerhelyzetek kezelése rendszerint csak átmeneti feszültségoldást jelent, mert az így születő megoldások nagy valószínűséggel újabb kérdéseket, problémákat vetnek fel. Izgalmas kérdés, hogy az integráció következményei a hatásmechanizmus mely tartományaiba esnek?

A helyettesítés ez esetben, mint megoldási „panel” jelentkezik. Valahol már kipróbálták, valaki ismeri, eszébe jutott, vagy éppen ez hozza meg az elvárt eredményt. Sokszor nincs magyarázat arra, hogy mi a megoldás tényleges motivációja, sőt előfordulhat, hogy nem is maga a probléma került megoldásra.

A közbiztonság és határbiztonság viszonyrendszere⁶⁵

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

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 kontroll-fogalomnak.

A közbiztonság leegyszerűsítve tulajdonképpen az, amit maga a fogalom jelent: *a „köz” biztonsága*, vagyis az állampolgárok mindenkori „köz”biztonság-érzete, amely általában szubjektív, ugyanakkor 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.

⁶⁵ A Rendszertani Stratégiához készült RTTIT-háttér anyag felhasználásával. (Szerző.)

Miből „rakhatja össze” egy magyar állampolgár a közbiztonsághoz való viszonyulását?

- a szűkebb és tágabb lakóhelyén történt bűncselekmények számának alakulása, valamint a bűncselekmények súlya, az abban való sértetti érintettség „minősége”,
- a közvetlen lakóhelyén, a munkahely környezetében az útvonalak közlekedési állapota,
- a lakóhelyen és a munkahelye körül a közvilágítás állapota, „éjjel ki lehet-e menni az utcára?”
- a közvetlen környezetben tapasztalt köztisztasági helyzet(szemét, graffiti),
- az állampolgár és a rendőrök egymáshoz való viszonya,
- az állampolgár által észlelt rendőri jelenlét a közterületeken (amikor nem kellene, akkor mindig felbukkan egy rendőr, amikor szükség lenne rá, akkor sosincs),
- a rendőri reagáló képesség 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 szubjektív biztonságérzet kérdéskörében.

A közbiztonság egy állapot is, amelyben az embereknek nem (folyamatosan, vagy a tolerálhatónál sűrűbben) kell bántódásra, veszélyekre számítaniuk, ha pedig ilyenek bekövetkeznek, segítségre lelnek (főleg) az állam erre hivatott szerveinél.

Ez egy ideális állapot, ami 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 életminőség primer összetevője. Az egyes állampolgár közérzetére, csakúgy mint az összlakosság hangulatára jelentős hatással van. Ahol kellő mértékű a biztonság, ott a materiális életkörülmények is jobbak, és nagyobb a tőkebefektetési kedv.

A rossz közbiztonság taszítja a tőkét, taszítja az idegenforgalmat, ezért a közbiztonsággal mint gazdasági tényezővel kell számolnunk. A probléma össztársadalmi, így hát a megoldásnak is össztársadalmi 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. Eszerint a közbiztonság alkotóelemei – egyben követelményei – az alábbiak:

- 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 igény,
- 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 állami, társadalmi eszközrendszere,
- a közterületek és a közlekedés biztonságát, zavarmentessége, mint igény, illetve a közállapotok rendjének jogi, rendészeti és intézményi eszközökkel való biztosítása,
- a közbiztonság a társadalmi együttélés rendjének – adott időszakban és helyen – jogilag szabályozott olyan tényleges helyzete, amelyben az emberek élete, személye, javai és jogai biztosítottak az illetéktelen támadástól,

- a közbiztonság infrastrukturális tényező is a gazdaság működésének üzemén kívüli feltétele, amely befolyásolja a beruházási szándékot, az idegenforgalmat, a terméke előállítási költségét stb.

A közbiztonság ugyanakkor (rész)**rendszer (a komplex biztonság része/eleme)**, amely alatt 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 megbontja az egyensúlyt, és biztonságihiány lép fel. A sok elemből álló biztonságteremtés része kell 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 biztonságteremtés pedig egy szolgáltatás. A háborítatlan, sérelmektól 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 az a „munka/ráfordításmennyiség” határozza meg, amit a közbiztonság megteremtésére hivatott szervek, intézmények és személyek kifejtnek.

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

Ez úgy is igaz, hogy 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 úgy pénzben, mint odafigyelésben.

Kevés munkával és kis pénzzel általában nem lehet nagyfokú közbiztonságot produkálni.

A közbiztonság csak sokrétű és összehangolt tevékenységgel állítható elő, azt kevésszámú vagy elszigetelt „termelő” nem képes szolgáltatni. A jó közbiztonság nem valósítható meg kizárólag a bűnüldözés és igazságszolgáltatás hagyományos rendszerében. A biztonságteremtés folyamata

egy sokszereplős láncolat, amelynek elemei (az előállítók) szükségképpen egymásba kapcsolódnak, mint a fogaskerekek.

A biztonsági láncolatban 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 felügyelet, állami közútkezelő társaságok);
- az önkormányzatok és önkormányzati intézmények (polgármesteri hivatal, városüzemelési és vagyionkezelő 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, biztosítóintézetek, 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, ugyanakkor az állam nem képes biztosítani a teljes körű háborítatlanságot.

Az előállítók között a rendőrség a legnagyobb termelő, de nem az egyetlen. A rendőrség kitüntetett szerepet visz annak függvényében, hogy az állam mit vár el tőle, és mihez biztosít feltételrendszert. Concha Győző 1901-ben elhangzott akadémiai székfoglalójában kifejtette: „A rendőrség a közrendnek csak kiegészítője lehet, helyére nem léphet. A rendőri működés járulékos, vele állami vagy társadalmi szükségletet kielégíteni nem lehet.”

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 elvárásainak a minél teljesebb közbiztonság szolgáltatása felel meg.

A tulajdonviszonyok megváltozása a közbiztonsággal szembeni elvárásokra is hatással kell, hogy legyen, de ez nem megy gyorsan.

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. A fentiek alapján a közbiztonság esetében a rendszerhatárokat nem lehet egyértelműen meghúzni, tehát a nemzeti közbiztonsági rendszerek sajátos megközelítést igényelnek.

A közbiztonság csak az országhatáron belül értelmezhető?

2004.05.01-től már elvileg kiterjesztően, 2007.02.12-től egyértelműen kiterjesztően kell értelmezni, a határon átnyúló rendőri együttműködés és a belső határokon való ellenőrzés nélküli mozgás vonatkozásában.

Arról viszont nem lehet szó, hogy egységes „európai közbiztonsági térség” alakult volna ki.

Ennél a gondolatnál nézzük meg a határbiztonságot.

A *komplex biztonság*, a *határbiztonság* viszonyát rendszerszemléletre alapozva célszerű megközelíteni. A komplex biztonság az átfogó rendszer, a határbiztonság az a tágabb fogalom, amely a koordinációs és intézményi rendszer elemei mellett (a külső határ egyoldalú preferálása helyett) az államhatárhoz köthető mindennemű, béke(normál) időszakban rendvédelmi eszközzel kezelhető biztonsági tevékenységet(koordináció, kooperáció, kommunikáció) magába foglal.

„A határbiztonság ma már nem elsősorban a fizikai határok őrzését jelenti, hanem számítógépes információt, amelyből megtudható hány külföldi tartózkodik az országban, miért és meddig marad” - fejtette ki a közelmúltban Asa Hutchinson államtitkár a szlovákiai Új Szóban, 2003. május 21-én.

Az ország határbiztonsága tehát nem elsődlegesen szakmai, hanem mindenek előtt komplex politikai és stratégiai kérdés, amely akkor lehet sikeres, ha konszenzuson

alapuló, folyamatos és eredményorientált politikai támogatáson nyugszik. Önállóan is értelmezhető és európai rendszerbe is illeszthető.

Az adott ország földrajzi helyzete, a migrációs folyamatok kezelésében játszott szerepe, a szomszédos, ún. harmadik országoknál fejlettebb határrendészeti felkészültsége, tapasztalatai, a második körös csatlakozókkal és a távolabbi jövőben tervezett csatlakozókkal való területi közelség és kapcsolatok, a több évszázados történelmi együttélés határozza meg egy ország térségi és globális határbiztonsági potenciáját.

Bár a határbiztonság fogalom (Grenzsicherheit, Border Security) nem túl gyakori az EU dokumentumokban, a bel- és igazságügyi területre vonatkozó programoknak, így a 2004-2009. között funkcionáló Hágai programnak is kiemelt részét képezi.

A Hágai Program a határbiztonsággal összefüggésben rögzíti a tennivalókat a biztonság belső- és külső dimenziójának összehangolása érdekében a határon átnyúló problémák kezelésére, a bűnüldözési hatóságok, különösen a rendőrségek, határőrségek és a vámőrségek közötti közösségi és nemzeti szinten egyeztetett fellépés terén, a határon átnyúló problémák (illegális migráció, emberkereskedelem, embercsempészet, terrorizmus, szervezett bűnözés) kezelésének egységes szemlélete kialakítása vonatkozásában, illetve a közös képességek javítása a külső határok ellenőrzésében, a határon átnyúló szervezett bűnözés és terrorizmus kiküszöbölése érdekében.

Határbiztonság nélkül nem beszélhetünk komplex nemzeti és európai biztonságról, s az Európai Biztonsági Stratégia alapján is kiemelt három veszélyforrás: a terrorizmus, a nemzetközi szervezett bűnözés és az illegális migráció elleni fellépés hatékony és hosszútávon mással nem helyettesíthető eszköze, módszere és megoldása a határbiztonsági rendszer hatékony működtetése.

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

Ezt az alábbiakra célszerű alapozni: a biztonság, szabadság és jog csak szerves egységben, olyan rendszerben értelmezhető, melynek szereplői (nemzeti és közösségi szinten egyaránt) érdekazonosság mentén kooperálnak. A biztonság (ennek részét képező határbiztonság) az érték-és érdek „triáson” belül kulcselem, mert a kölcsönös függőség mellett a másik kettő megvalósulása ennek függvénye.

A kitűzött célok csak akkor valósul(hat)nak meg, ha a folyamat résztvevői azonos módon viszonyulnak a kérdésekhez, azonos fogalmakat alkalmaznak és tiszteletben tartják a komplexitás és kompetencia elvét, ez mind nemzeti, mind közösségi szinten elengedhetetlen.

A komplex biztonságból kiindulva általános értelemben egy integrált rendszer(modell) felelhet meg az elvárásoknak. Ez egyidejűleg célállapot, módszer és eszköz is, amely politikai, intézményi és tevékenységi-technológiai síkon valósul meg, kulcsszava az „Integrált Border Management” és a „Border Security”.

Az Integrált Border Management (Az Integrált Border Management (IBM) magyar nyelvű fordítása és értelmezése nem mindig szerencsés, mert az igazgatás és az irányítás oldaláról történő megközelítésen túl lényegesen komplexebb tevékenységről van szó, s nem feltétlenül csak a (külső) határhoz közvetlenül kötődő folyamatokat érinti) létező fogalom, tevékenységi rendszer, amely a komplexitásra törekvés ellenére a külső határok primátusát deklarálja. A Határrendészeti (FRONTEX) Ügynökség létrejöttével lényegében a (korábbi) központok integrálásával **létrejött** EU szinten az „Integrált Border Menedzsment”-et koordináló szerv, mely az Európával és más, a biztonságot erősítő nemzeti és közösségi intézményekkel szoros együttműködésben, a nemzeti biztonsági rendszerekre építve és azokat összehangolva működtetheti az európai közösségen kívüli demokratikus és jogkövető közösségek és állampolgárok érdekeit is érvényesíteni képes határbiztonsági rendszert, mely igazi válasz lehet a XXI szd.-ban jelentkező számos kihívásra, s zökkenőmentesen képes lesz kezelni a további EU-bővítésekből adódó biztonsági problémákat..

A jövőbeni határbiztonsági rendszer lényege: a komplex (európai) biztonság, az annak részét képező (európai) határbiztonság megvalósítása, a nemzeti biztonsági (határbiztonsági) rendszerek összehangolt regionális tevékenységi rendszerbe való szervezése és működtetése útján valósítható meg, amely a FRONTEX érdekérvényesítő tevékenységét hatékonyá teheti. A nemzeti határbiztonsági rendszer az európai komplex határbiztonsági rendszer, az Európai Integrált Határbiztonsági Rendszer elemét képezi.

Tisztázni szükséges, hogy mit értünk biztonság alatt, s ezen belül mit jelent a határbiztonság?

Kiindulás: a határbiztonság olyan állapot, helyzet, amely megelőző, visszatartó, szabályozó és ellenőrző jellegű komplex, kooperatív, koordinált tevékenység, intézkedés és magatartás által vagy annak következményeként jön létre, továbbá az országra, illetve a közösségre nézve

potenciális veszély jelentő vagy nemkívánatos személyek, tárgyak, technológiák közösségi felelősségi térségbe való bejutási esélyének, a határokhoz fűződő érdekek érvényesítési szintjére mutat rá.

A határbiztonság fogalmából kiindulva az **Integrált Határigazgatás** munkadefiníciójának az alábbi javasolt:

„Az (nemzeti) integrált határigazgatás a tagállam kompetens hatósága(i) által történő olyan egységes szemléleten alapuló fejlesztési tevékenysége, amely a meglévő emberi erőforrás, eszközök, és technológia és ismeretek tudás felhasználásával, az EU szabályok egységes és következetes alkalmazásával, az irányítási és ellenőrzési feladatok realizálásával a magas szintű határbiztonság megteremtésére irányul.” (Szerző)

A határbiztonsági (határrendészeti) rendszer lényege

A biztonság komplexitásából következően célszerű a biztonság-hierarchia keretei közt gondolkodni:

- Globális biztonsági rendszer (GSS)=Global Security System
- Regionális (kontinentális) biztonsági rendszer (RSS)=Regional Security System
- Európai Biztonsági Rendszer (ESS)= European Security System
- Európai Határbiztonsági Rendszer (RBSS)=European Border Security System
- Európai Határbiztonsági és rendészeti igazgatási rendszer (EBSPMS)=European Border and Policing Management System
- Nemzeti Biztonsági Rendszer (NSS)=National Security System
- Nemzeti Integrált Határbiztonsági Rendszer (NIBSS)=National Integrated Border Security System

Nemzeti Integrált Határbiztonsági és határrendészeti igazgatási rendszer (NIBSPMS)=
National Integrated Border Security and Policing Management System

Megjegyzés: a fogalomhierarchián belül nemzeti és európai szinten nevesíteni célszerű a szereplőket, a területi illetékességet, a technológiát.

A „határbiztonsági modell” nemzeti szintű megvalósítása integrált rendszerek működtetésével a schengeni szűrőrendszerhez igazodva történik, rendelkeznie kell legalább az alábbi főbb összetevőkkel:

- a külső határok – egységes standard szerinti – ellenőrzése,
- az ország egész területére kiterjedő (mélységi), rendészeti koordináción és kooperáción alapuló tevékenységi integráció, (a külső határhoz kapcsolódóan a határterületen kívüli térség idegenrendészeti és -általános- biztonsági átfogására),
- a belső határok biztonságát is garantáló, a kompenzációs intézkedések keretében megvalósuló ellenőrzési rendszer.
- A külső és belső biztonság koherenciájának megvalósítása a határon átnyúló együttműködés, kapcsolattartás intézményi és tevékenységi rendszerén keresztül.
- Az ellenőrzési rendszer részelemei összehangoltak (a teljes jogú schengeni csatlakozás után határforgalom-ellenőrzés nélkül!), ami biztosítja a határforgalom-ellenőrzés visszaállításának lehetőségét, és kiegészíti, teljessé teszi a másik két elemet. Ehhez szükséges, hogy a belső határok mentén a szomszédos EU országok (határ)rendészeti/rendvédelmi szervei szorosan együttműködjenek és érvényesítsék a Közösség előírásait és a Bizottság ajánlásait.
- A preventív jelleget a „távoltartás” és a „gyors, hatékony, biztonság központú-idegenrendészeti és menekültügyi ügyintézés” elvének érvényesülésével is biztosítani kell.
- A schengeni szűrőrendszer elemeit az új helyzetnek megfelelően újszerűen célszerű értelmezni és új tartalommal megtölteni. A szűrőrendszer elemeinek áttekintése szükséges azért is, hogy a külsőhatáros szemlélet egyoldalú érvényesítése helyett rendszert az egész ország területére kiterjedően, a várható biztonsági környezettel összhangba hozva - még hatékonyabbá lehessen tenni.
- Komplex rendszerről van szó, amelynek nemzeti megvalósítása elemenként értelmezendő (Részletesen: dr. Ritecz György: Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar Határőrség zöldhatár őrizetére, (Doktori/PhD/értekezés, ZMNE 2002.) „Schengeni szűrőrendszer” **Megjegyzendő, hogy a FRONTEX 2008 óta preferáltan négy elemet emel ki a „szűrőrendszerből: külső-belső határ, mélység és vízumrendszer!**

- politikai, gazdasági, tájékoztató eszközök széleskörű alkalmazása a migráció kezelésében;
- egységes vízumrendszer alkalmazása, és egységes gyakorlat érvényesítése;
- kihelyezett okmányszakértők (tanácsadók) alkalmazása a várható veszélyeztetés helyszínén és veszélyeztetés irányában;
- összekötő hivatalnokok kölcsönös kiküldése, alkalmazása, az információcsere biztosítása;
- a szállító vállalatok illegális migrációhoz kötődő felelősségének következetes érvényesítése;
- „tranzitállamok” határőrizeti és határbiztonsági rendszerének megfelelő szintre hozása, segítése a migrációs folyamatok kezelésében;
- az ún. biztonságos harmadik országok helyzetbe hozása, határbiztonsági rendszerük kialakításában, hatékonyra tételében aktív közreműködés megvalósítása;
- a külső határok szigorú, egységes elvárások szerinti őrzete;
- kiegyenlítő intézkedések tervszerű, az ország egész területére kiterjedő fogantatása (Checknet);
- a belső határ (térsege) biztonságát garantáló ellenőrzés végzése.

A határbiztonsági (rész)rendszernek és annak összetevőinek/elemeinek a komplex biztonsági rendszerbe kell szervesen illeszkedni.

A határbiztonság vizsgálatakor figyelemmel kell lenni arra is, hogy az állami feladatok átstrukturálásával a rendvédelemnek biztonsági rendszerben betöltött szerepe is új tartalommal töltődik fel.

Az állami, a közösségi és az egyéni szféra mellett számolni kell az EU és NATO tagságból fakadó szövetségi, és a polgári szerveződésekhez kötődő biztonsági rendszerek megjelenésével. Az új struktúra csak a teljeskörűen alkalmazott rendszerszemlélet mentén kezelhető, a „mozgásterületek” szigorú behatárolásával. Fontos elem a diszkrimináció tilalma, és a nemzeti rendszerek szövetségi biztonság erősítő vonásainak markánsá tétele. A specializálódás mellett párhuzamosan egyfajta generalizáció is folyik (ez fordítva is igaz) amely a rendvédelem (biztonság) szereplői közti koordináció és kooperáció, folyamatos kommunikáció fenntartását igényli. Sokszereplős tevékenység esetén fontos a rendező elvek, szabványok tisztázása, ami a minőségügyi tevékenység előtérbe kerülését idézi elő. A közösségi/szövetségi tevékenység során elvárás a „legjobb gyakorlat”(„the best practice”) alkalmazása, ami a kommunikáció magas szintjével és naprakészségével biztosítható.

A határbiztonság vonatkozásában ehhez még a bizalmi elv érvényesítése is járul, mert a külső határral nem rendelkező tagországok közvetlenül nem tudják érvényesíteni a biztonsági elvárásokat, azok teljesítését más tagországok hivatottak megvalósítani.

A komplex határbiztonsági rendszer elvi működése:

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 alatti tartásának szándékát fejezi ki, azaz, hogyan lehet a kockázati szintet minél alacsonyabb szintre szorítani, a veszélyeket, fenyegetéseket időben és térben távol tartani, a védelmi rendszer hatékonyságát hogyan lehet javítani.

A határbiztonsági rendszert kezelését célszerű elhelyezni a komplex biztonsági rendszerben. Ezt az alábbiak indokolják:

- a határbiztonság veszélyeztetése esetén a feladatokban az általános biztonság szereplői érintettek;
- a speciális helyzetből adódóan a speciális tevékenység az általános tevékenységre épül;
- a folyamatok komplexitásából kiindulva a reagálás a biztonsági rendszer keretein belül történik;
- a tervezés rendszerében a veszély alapú, az erőforrás alapú és a célorientált módszereket egyidejűleg indokolt alkalmazni.

Ezt 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. Azonban a globális környezet, e gyors és radikális változások a kezelés terén is a hatékony alkalmazkodást kényszerítik ki, s 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 „azonnalóságát”, „egyidejűségét” nagy mennyiségben való tárolását, szelektálását, eljuttatását teszi lehetővé.

A nagy mennyiségű és heterogén információhalmazból már valamilyen szempontok szerint szelektált és elosztott információt 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 kezelését, amelynek részei az egyes veszélyekre való reagálás sorozatok.

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”-jára és a „miből”-re koncentrálnak.

Az elemzés-értékelés alapján, a folyamat és rendszerszemlélet következtetés érvényesítése útján végre kell hajtani a kockázatelemzést.

A kockázat a veszély, fenyegetés magvalósulási 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 rendvédelem területén a kockázatok becslése a korábbi időszakra alapozódik és a bázis alapú tervezésnek „köszönhetően” 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, ugyanakkor célszerű hozzátársítani a gyengeségek (belső) alapján formáló kockázatokat, amelyek a veszélyhelyzetek kezelése során veszély jelentenek, azaz a kockázatok mértékét növelik.

A kockázat becslés 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.

A kockázatok ellensúlyozására készült tervnek tartalmaznia kell 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 lenni biztosítani a különféle intenzitási fokozatok igényeit (pl. belső határon a határellenőrzés visszaállítása)

Intézményrendszer

Az intézményrendszer alatt a megvalósító –rendőri- szervezetek, egységek és elemek összessége értendő a koordináló szervvel együtt.

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

Az információs rendszernek teljes körűnek kell lennie, és az elemzés-értékelésnek komplexnek és felhasználó kompatibilisnak.

Az intézményrendszer biztosítja a tevékenységi rendszer működését, mindenek előtt a forrásbiztosítással, elosztással és felhasználással.

A minőségügyi szemléletre már volt utalás. Az intézményrendszert minőségi alapra kell helyezni, ami a környezeti igény-kielégítési, elégedettségi és a saját kollégák elégedettségi szintjével mérhető.

Összegezve:

A teljesjogú schengeni csatlakozást követően, a határrendészet 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.

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.

Hosszútávon számolni kell határrendészet új megközelítésű feladataival, a speciális képességeit 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 szerepét jövőben a szerepét akkor tudja igazán betölteni, ha a komplex nemzeti biztonságban jelentős szerepet vállal, a meglévő nemzetközi kapcsolatait tovább bővíti, nagyobb részt vállal az EU határellenőrzési szakmai-koordinációs feladataiban (FRONTEX), stabilizálja regionális szerepét és pozícióját a további EU-bővítés szakmai koordinálásában.

Az intelligens határbiztonsági rendszerről: (Előretékinés)

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 képezzen átjárhatatlan akadályt. A belső határon ezt egyértelműen az ellenőrzési rendszer jellege miatt nem lehet érvényesíteni, de a kompenzációs 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 (Schengener Information System)-el fémjeleznek.

Egy ilyen rendszertől intelligens lenne a külső határ? Van olyan nézet, amely szerint igen. Valójában a SIS egy elem csupán a rendszerben, igaz, fontos elem.

Az „intelligens limes” kialakítása csak valamennyi EU/schengeni tagállam együttes erőfeszítése révén valósítható meg.

Ez egy folyamat, amely az alábbi irányokban jelenik meg markánsan:

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

Tudástranszfer folyamat: a szakértelem, szaktudás, felhasználói tapasztalatok átadását biztosítja. A felhalmozott tudásnak haszonélvezője lehet minden arra jogosult szereplő. Aki bekapcsolódik a folyamatba a haszonélvezői szerep mellett egyúttal a fejlesztésbe is bekapcsolódik.

Gazdasági, fejlesztési folyamat: az információs társadalomban az automatizáció prioritást 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 biztosít. Lehetőség van a globális fejlesztés mellett a regionális és lokális különbségek egységes standardra emelésére is.

A folyamatok egységes rendszerbe szervezett nemzeti informatikai rendszerhálózatokon alapulnak.

Az elmélet szépen hangzik, viszont a megvalósítás már sok időt, pénzt, türelmet és egyeztetést igényel.

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

Nyilvánvaló, hogy azon személyek, 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 koordinálásával és a tagországos 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 meg kell valósítani, ellenkező esetben a schengeni vívmányok sérülnek és a szabadság jogok nem érvényesülnek.

Információ – szemlélet – következetesség – koordináció – kooperáció – kommunikáció – innováció - technológia – bizalom a kulcsszavai a felvázolt intelligens limes víziójának, amely a jövő határbiztonságnak kereteit megadja.

A koordinációt az EU szintjén kell biztosítani, amelyhez regionális és funkcionális alrendszerek csatlakoznak. A nemzeti komplex biztonsági rendszerek koordinatív irányítását azon rendészeti szervek képesek megvalósítani, amelyek megfelelő hatáskörrel, kapcsolatrendszerrel és szervezeti kultúrával rendelkeznek e téren.

Az intelligens limes tehát több mint egy mesterséges sáv vagy vonal a térképen, mert egy komplex tevékenységi és kapcsolatrendszer feltételez, amely a kölcsönös bizalomra és felelősségre épített biztonság garantálását eredményezheti.

Talán ez lehet a határbiztonság jövője....mindezt megerősítik az alábbi FRONTEX-szel kapcsolatos legutóbbi dokumentumok.⁶⁶

A fentiekből kiindulva a HATÁRBIZTONSÁGI RENDSZER nem tagozható be a KÖZBIZTONSÁGI RENDSZERBE, bár vannak párhuzamos és átfedő elemek, a

⁶⁶ 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 and 6 June 2008.

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK, Jelentés a Frontex értékeléséről és jövőbeni fejlesztéséről, Brüsszel, 13.2.2008. COM(2008) 67 végleges

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) kialakításának vizsgálatáról, 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 Unió határigazgatása terén teendő újabb lépések előkészítéséről, Brüsszel, 13.2.2008. COM(2008) 69 végleges

határbiztonság speciális helyzetét a külső határok minimálisra csökkenése esetén is prioritásként kell kezelni.

A határbiztonságért a Rendőrség, mint intézmény a felelős (Nem egyedül!).

A határbiztonsági feladatellátás, tehát a rendőri feladatellátás számon kérhető része, amelyet rendőr valósít meg, tehát a rendőri képzés részét kell, hogy képezze. Ugyanakkor speciális ismeretanyagot is jelent, amely nem terhelhető rá a rendőri tananyag általános részére. A belső határ közelében és a mélységben végzett határbiztonsági tevékenység ismeretanyaga a közbiztonság érdekében végzett tevékenységhez társítható, de a külső határon végzett határbiztonsági/határrendészeti tevékenység sajátosságait a tananyagban is külön célszerű kezelni, azaz az OKJ-s határrendész képzést célszerű minimum 2012-ig fenntartani. Az OKJ-s rendőrképzés tananyagát a fentiek alapján célszerű kiegészíteni.

Indokolt megvizsgálni egy generális rendőri alapképzés esetén a határrendész speciális ismeretek kiegészítő képzésként való megjelenítését és besorolását. (Pl. a korábbi okmányszakértőkhöz hasonlóan.)

Az idegenrendészet és igazgatás rendészet viszonyrendszerét vizsgálva sajátos helyzet állhat elő.

Először is tisztázni célszerű, hogyan viszonyul egymáshoz a határrendészet és idegenrendészet. Ahogy a Határőrség/határbiztonság/határmenedzsment helyzetét is az euro-atlanti folyamathoz viszonyítva ítélte meg a politika, INDOKOLT lenne ugyanilyen megfontolásból a BÁH/migrációkezelés helyzetét is megvizsgálni.

A magyarországi illegális migráció alakulását az elmúlt tizenöt évben egyfajta ciklikusság jellemezte, az illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények miatt eljárás alá vont személyek száma meghaladta a 25.000-26.000 főt is, de az ezredfordulót követően alapvetően a csökkenő tendencia érvényesül, Románia EU-tagsága óta a statisztikai helyzet lényegesen módosult(a mögöttes tartalom hatása még nem ismert!).

Az illegális migrációval kapcsolatos jogellenes cselekmények számának mérséklődése mellett, azok arányaiban is eltolódás következett be.

A migrációs jellegű jogellenes cselekmények elkövetőinek számában – a zöldhatár őrizete hatékonyságának növekedésével (külső-belső határ aránya!) – a tiltott

határátlépés és kísérlete szabálysértést elkövetők aránya csökkent, míg a többi jogellenes cselekmény elkövetéséért indított eljárások száma növekedett.

Arra vonatkozóan, hogy Magyarország, illetve az Európai Unió területén hány illegális (szabálytalan) migráns tartózkodik pontos adatok nem állnak rendelkezésre. Ez a szám legfeljebb úgy kezelendő, mint a családfenntartó és a családtagok viszonya, mert előbb-utóbb a hatóságokkal való kapcsolatba kerüléskor a külföldiek menedékkérelmet nyújtanak be, majd a családegyesítés következik. Így várhatóan az európai uniós jogszabályokat kihasználva legálisan érkeznek további külföldiek.

Ez szorosan összefügg azzal a jelenséggel, ami az **Európai Unión belüli migráció jellemzője**. A külső határok egységes standard szerinti ellenőrzése ellenére a belső határokon keresztül történő migrációs mozgás a külsőt meghaladja, s ez tartós, az EU-s elemzők szerint a jövőben meghatározó tendenciát képvisel. **(Ez fontos kriminálpolitikai tényező is!)**

E tény is alátámasztja azt a stratégiai alkalmazkodási felismerést, amely a külső határok egyszemélyes preferálása helyett (mellett) a komplex határbiztonsági megközelítést helyezi előtérbe.

Az illegális migráció folyamatában jellemzővé vált, hogy az elkövetők Magyarországon csökkenő számban folyamodtak menekült státuszért és a menekültügyi eljárás megkezdését követően 70%-uk – a befogadó állomásokat elhagyva - ismételten illegálisan megkísérelte a Nyugat-Európába jutást.

A tapasztalatok alapján megállapítható, hogy az elfogott migránsok jelentős része a menekültügyi eljárást az illegális tovább utazásuk megszervezésének fedezésére használták fel.

Az idegenrendészeti és menekültügyi tevékenység uniós szabályozásának alapja az illetékesség megállapításán alapuló eljárási kötelezettség, amely a belső határok térségének ellenőrzési fontosságát egyértelműen alátámasztja.

Az EU-és a teljesjogú schengeni csatlakozást követően a veszélyeztetés minősége és hatásmechanizmusa változik, ami a meglévő képességek növelését igényli.

A tagországok területén tartózkodó illegális migránsok és az EU polgárok önkéntes jogkövető magatartása aszimmetrikus, mert míg az „idegenek” irányában fennáll a diszkrimináció tilalma, addig a külföldiek továbbra is saját értékrendjük szerint kívánnak élni, sőt

honfitársaikat támogatják az illegális migrációs folyamatban. A biztonsági szint mérőszáma lehetne a **külföldiek szocializációjának mértéke**. Ez a viszonyszám jelenleg rendkívül alacsony, hiszen a nagy számban lévő külföldiek több nemzedéken keresztül viszonylag zárt közösségben élnek, életmódjukat nem kívánják feladni, s a szervezett bűnözés és a terrorizmus befolyása alá is kerülhetnek. Az illegális migráció tehát olyan vivő bázisa a veszélyeztetésnek, amit nem szabad figyelmen kívül hagyni, sőt kiemelten kell kezelni.

Az eddigiek során következetesen az illegális migráció fogalmát alkalmaztam. Érdekes módon az illegális jelleg megítélése szakmai megítéléstől is függ, és sok sajátosságot hordoz. A terminológia tisztázása kapcsán a „szabálytalan migráció” az a fogalom, amely még kifejezné azt, amit az illegális migráció alatt értünk általában, de ez még nem honosodott meg.

„Szabálytalan migráció: egy személy új helyre való letelepedése vagy tranzitja, szabálytalan, vagy illegális módon.”

Az EU-n belüli migráció kezelése azonban nem csak a határhoz köthető. A migrációt a közösségi érdekeknek alárendelt koordinatív és kooperatív nemzeti működés keretében kell kezelni.

Ebből fakadóan újabb kérdések várnak megválaszolásra:

Felelős-e egy EU tagállam, ha a területéről potenciális veszélyt jelentő személy, tárgy vagy technológia jut át a belső határon keresztül egy másik EU ország területére?

Elegendő-e a külső határok legmagasabb standard szerinti ellenőrzése, és a kompenzációs intézkedések kiterjesztő értelmezése?

A válasz minden esetben a felelősséggel párosuló illetékességben keresendő, hiszen ezzel konkretizálható a bizalmi elv érvényesítése („Egy mindenkiért, mindenki egyért.”).

A schengeni csatlakozást követően Magyarország is adhat ki nemzeti vízumot, amely Magyarország területére érvényes, s garantálni kell, hogy ez a valóságban is így lesz. Az EU-s belső határokon a vámellenőrzés megszűnt, schengeni csatlakozás után pedig a határforgalom-ellenőrzés is. A határellenőrzés (ekkor más quasi zöldhatár lesz minden belső határ) más módszerekkel folyik.

A problémát úgy kell megoldani, hogy a „szabadságjogok” ne sérüljenek, az EU polgárok ne „érezzék” a biztonsági elvárások érvényesítését, ugyanakkor a potenciális veszélyek megelőzhetőek, felismerhetőek, megszólíthatók és megakadályozhatóak legyenek. (Biztonsági dilemma)

Az EU területén tartózkodó illegális migránsok, bűnözők felfedése, repatriálása, szocializálása csak akkor lehetséges, ha felfedésre kerülnek. Ezért fontos minden hatóság számára, hogy ha érintkezésbe kerül ezen személyekkel, azokat felismerje, azonosítsa és kezdeményezze a szükséges eljárást.

A Közösség vonatkozásában a határbiztonság tehát nem csak a külső határszakaszra, hanem a közös belső határokra is értelmezendő, és a nemzeti rendszereknek egységes elvek szerint indokolt egymáshoz kapcsolódni. Ehhez pontos, ellenőrzött adatokra, ismeretekre, a bekövetkezéssel egyidejű információkra, azonos módon értelmezett fogalmakra, eljárás-technológiákra, szoros együttműködésre és bizalomra van szükség.

A nemzetközi migráció kezelése a határbiztonsági rendszer működésének alapja. A migráció napjaink globalizálódó világának szerves velejárója, tény, jelenség és folyamat, amely a természetes emberi szükségletek kielégítésének egyik eszköze is.

A migráció konfliktusokkal járó transznacionális társadalmi folyamat, amelynek pozitív és negatív hatásai is vannak. E hatásokat kizárólag komplex módon, rendszerszemléletűen szabad vizsgálni.

Két szélsőség dinamikája van jelen: a szigorú tiltás és a megengedő, humánus hozzáállás. A hozzáállás mindig érdekmotivált. Magyarország jelenlegi helyzetében az alábbi kihívásoknak kell, hogy megfeleljen:

- meg kell felelni az EU bevándorlási és menedékjogi politikájának, de garantálni kell az elvárt biztonságot is, amelyben fontos szerepet játszik a (külső) határok ellenőrzése;
- kormány szinten ki kell alakítani a migrációkezelés (EU tapasztalatokra épülő) legjobb gyakorlatát, intézményrendszerét;
- a társadalmi kihívásokat a bevándorlás-politikával összhangban kell kezelni.

Ebből következik, hogy megalapozott, hosszú távú MIGRÁCIÓS POLITIKÁ-t kell kialakítani. (Ilyen Magyarországon nincs!)

A nemzeti érdekek mellett markánsan megjelenik a közösségi érdek is. A migráció kezelésének kereteit a **migrációirányítás** és **migrációellenőrzés** rendszerébe kell beilleszteni. Másképp kell kezelni a **kényszermigránst** és az **önkéntes** migránst, és ugyancsak differenciáltan a **legális** és **illegális** migránst.

Az országba történő bejutás megelőzését, megakadályozását, a folyamat megszakítását, a „legális migráns”-ból „illegális migráns”-sá minősülőket kezelését, a jogellenes tartózkodás ellenőrzését egyértelműen **rendészeti eszközökkel**, az **egész ország területére kiterjedően** **kell** kezelni, illetve ezáltal **elősegíteni a legális rendszerbe** terelést.

A menedékes, menekültstátuszt kérelmezők, hivatalosan bevándorlottak, legalizáltak ügyét hivatali módszerekkel, államigazgatási eljárás keretében célszerű rendezni.

A biztonsági elvárásokat a „biztonságos harmadik országok zónájának” kialakításával lehet elősegíteni, ugyanis az illegális migránsok oda visszautasíthatók, illetve onnan intézhetik hivatalosan bevándorlási kérelmüket. **Meggondolandó, hogy rendészeti hatáskörbe célszerű-e utalni a legális migráns státuszát elvesztő külföldi ügyét is?**

(A Magyarországon tartózkodó külföldi széleskörű jogosultságokkal rendelkeznek, azonos elbírálás alá esik a magyar állampolgár, ezért „cserébe” elvárás az önkéntes jogkövetés, ha ezt nem teszi, EU-s gyakorlat, hogy a befogadási eljárás megszűnjön és legálisból illegális migránssá válik, sőt az országot is elhagyja.)

A migrációirányítást a schengeni szűrőrendszerhez célszerű és indokolt kapcsolni és a migráció-kibocsátó országokat segíteni a problémák kezelésében, ehhez kapcsolódik a nem EU-tag szomszédos országok hatóságaival és kiemelten a határellenőrzési szervekkel a szoros együttműködés. Az illegális migrációt segítő nemzetközi szervezett bűnözés ellen is célszerű e rendszerben, rendvédelmi eszközökkel és módszerekkel fellépni.

Az illegális migráció és a legális migráció közötti markáns választóvonal a jogkövetéshez köthető. Illegális migráns az, aki a tagállam külső határát nem megengedett helyen, időben és módon lépi át, és az ott-tartózkodás feltételeivel nem rendelkezik, illetve azt megszegi, vagy legálisan lépett be, azonban a tartózkodás szabályait megsérti, illetve a hatóság eljárását követően az országot nem hagyta el.

A legalizáció az illegális migránsok tartózkodásának hatóság általi büntetlen elismerését, törvényessé tételét és dokumentálását jelenti.

Az illegális migráció kezelése tehát alapvetően rendészeti eszközökkel a távoltartásra, illetve eltávolításra irányul, míg a legális migráció kezelése a letelepedést, szocializációt, integrációt jelenti.

Magyarországon a migrációt jelenleg törvények, vízumpolitika alapján kezelik, nincs kvóta bevezetve, a kezelés fontos eleme a kétoldalú szerződések rendszere.

Illegális migráció mindig is lesz, amíg bárminemű szükséglet-kielégítési különbség fennáll, kezelése a fő ösztönzők hatásának csökkentésével javítható, ellenőrzése rendészeti eszközökkel, irányítása hatósági módszerekkel befolyásolható.

A kezelés meghatározó eleme a legális folyamatba épülő szocializáció, integráció, illetve szükség szerint a kibocsátó államba való reintegráció.

A hatékonyabb és költségtakarékosabb eljárások érdekében **a jogszabályokban és az intézményrendszerben is egyértelműen el kell(ene) különíteni a legális és az illegális migrációt, az államigazgatási típusú** (általában a jogkövető külföldiek kérelmére induló) **eljárást, hatósági hatásköröket és alkalmazható intézkedéseket a rendészeti típusú** (általában a jogsértő külföldiekkel szemben, hatósági kezdeményezésre, illetve kényszerrel induló) **eljárásoktól, hatásköröktől és alkalmazható intézkedésektől, kényszerítő eszközök alkalmazást igénylő eljárási cselekményektől.**

A rendvédelmi feladatrendszer új megközelítése előtérbe helyezi a határbiztonsághoz kötődő migrációs tevékenység jogszabályi megközelítésének újragondolását is.

Amíg nincs Magyarországon konszenzuson alapuló migrációs politika és autentikus stratégia (ami van az elsősorban az egy szervezet stratégiája!) addig a migrációkezelés rendszerszemléletű megvalósítása nem garantálható, tehát a rendészeti tevékenység súlyát garantálni kell. Ez a rendőrségi feladatrendszerben a határrendészethez áll legközelebb és 2012-ig célszerű a fentiek szerint kezelni.

Ezek után mi lehet a helyettesítés tárgya?

Következtetések:

Biztonságmenedzsment vonatkozásában:

- A biztonság, ezen belül a közbiztonság és a határbiztonság kérdése országos szinten nem komplex módon kerül kezelésre.

- A biztonság értelmezése nem rendszerszemléletű, a felelősség-kiküszöbölő, feladatalapú megközelítések formális, párhuzamos megjelenése a horizontalitást nem preferálja.
- Magyarországon nem alakult ki az általános politikából levezethető, politikai konszenzuson alapuló szakpolitikák kialakításának és az erre épülő koncepcionális stratégiaalkotásnak a rendszere.
- Az EU-szabályozások, ajánlások, szakpolitikák nevesítése formálisan megtörténik, de tartalmi adaptálásuk elmarad, vagy csak utaló jellegű.
- A közösségi elvárások tartalma nem kellő súllyal jelenik meg a döntések során.
- A biztonsággal összefüggő kérdések, problémák megközelítése nem folyamatelvű, rendszer illetve hálózatos szemléletű.
- A jövőtervezés kormányzati ciklusok által determinált, a stratégiai tervezés formális, a tárcakereteket átlépő koordináció alacsony hatásfokú, önkorlátozó jellegű.
- A probléma-megoldások során keverednek a politikai, az állam-és közigazgatási, a jogi, a szakmai, az üzlet-politikai, a PR elemek, amelyeket a rövid távú érdekeknek rendelnek alá.
- A rendelkezésre álló stratégiai tervezési módszertani anyagok ellenére a készülő tervezési dokumentumok, tervek, anyagok nem koherensek a már meglévő anyagokkal.
- Az elkészült programok, projektek országos egyeztetése nem kellő hatásfokú, a fejlesztések nem egymásra épülnek, a környezet és biztonságtudatosság elemei marginálisan jelennek meg.
- A biztonság érdekében történő forrásfelhasználások nem követhetőek, mérhetőek és elszámoltathatóak.
- Rendszerint elmarad a következmények vizsgálata, a hatástanulmányok nem a komplex helyzetet fogják át, hanem az elvárt eredményt támasztják alá.
- A megoldásokban az üzleti stratégiákra, üzleti gondolkodásra jellemző haszonelvű, sokszor vulgárisan megjelenő fiskális megközelítések jelennek meg, amelyek a rendelkezésre álló, sok esetben költséges „helyettesítő megoldásokat” preferálnak.
- A rendészeti és rendőrségi értelmezés a problémakezelésben keveredik.
- A menedzsment rendszer a biztonság területén deklaráltan igen, de a gyakorlatban csak látszat tevékenységként van jelen.

Problémakezelés-helyettesítés vonatkozásában:

- A direkt politikai hatásmechanizmus miatt a szakmai érdekérvényesítés korlátozott.
- A problémakezelés nem a valós, a megoldáshoz vezető okok feltárására, az összefüggések tisztázására, hanem felelősségmegalapításhoz társuló „felelős” (bűnbak) keresésére irányul. Az okozati jelenségek tüneti kezelésével a valós okok elfedésre kerülnek.
- A megkezdett programok, projektek befejezése nem mindig garantált, de helyettük rendszerint újabbak kerülnek bevezetésre.
- A szakmai kérdések sok esetben politikai megoldást kapnak, a szakmai oldal bevonása nélkül, vagy politikailag indokolt megoldások esetében a szakma sokszor magára marad.
- A szakmai érdekek érvényesítésének ellensúlyozására marketing (üzleti) megoldások születnek.
- A felülről történő irányzás helyett alulról jövő reformjavaslatokra kíván a politika építeni, ami a jövőtervezés és stratégiai tervezés hiányosságaiból fakad.
- Pusztán pénzügyi megfontolásból szereplők kivonására kerülhet sor.
- A helyettesítés esetén fellépő biztonsági deficit következményvizsgálata már nem képezi a problémamegoldás tárgyát.
- A reális helyzetelemzések elmaradásával, önkényes összehasonlítási bázisok alkalmazásával a politika számára elvárt eredmény produkálása a cél.
- A tevékenységek nem mérhetőek, az indikátorrendszerek nem kialakultak, illetve nehezen illeszthetőek.
- Strukturális szervezeti problémák nem orvosolhatók az eredeti struktúra érintetlenül hagyásával, egyes elemek formális módosításával, a szervezeti működés változatlanságával.

Határbiztonság-határrendészet-közbiztonság vonatkozásában:

- a **HATÁRBIZTONSÁGI (rész)RENDSZER nem tagozható be a (rész)KÖZBIZTONSÁGI RENDSZERBE, bár vannak párhuzamos és átfedő elemek, a határbiztonság speciális helyzetét a külső határok 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 feltétele rendszer kritikus szintet elérő mennyiségi és minőségi változásáig más részrendszerekkel nem helyettesíthető.
- Mint körülhatárolható részrendszer, a határbiztonság fenntartása mérhető, kimutatható forrásbázissal kell, hogy rendelkezzen.
- A rendszerműködés sajátosságai miatt az átfogó határbiztonsági-határrendészeti koordináció garantálása elengedhetetlen hatékonysági feltétel.
- A határbiztonsági rendszer csak valamennyi eleme egyidejű és összehangolt működésével lehet hatékony.
- Az egyes elemek egyoldalú preferálásával, illetve háttérbe szorításával a rendszerműködés akadályozás lép fel. A határbiztonság speciális jellegéből fakadóan a rendszer elemek működése általános rendszerek elemeivel nem célszerű helyettesíteni.
- A speciális rendszerműködést az általános értékelési rendszer részeként, mint önálló szakterületet indokolt értékelni, de az egész részeként arányosítani torz megoldást hozhat.
- A rendszerműködés erősítése érdekében indokolt a szakirányítás egységes érvényesítése.
- A határbiztonság szakirányítása minőségügyi alapokon nyugszik, míg a közbiztonsági tevékenység szakirányítása nem komplex és nem mérhető minőségügyi mércével.

Ergo: a folyamat-, rendszer-és hálózatos szemlélet alapján, komplex helyzetértékelésre alapozva, tényekre épülő döntés-előkészítést követően, konszenzusos megoldásra törekedve, a következményeket is figyelembe vevő, a valós problémát kezelő döntésekre volna szükség.

Balla József

Biztonság növelése a határforgalom-ellenőrzésben

BEVEZETÉS

Az Európai Unió egyik legnagyobb kihívása, amellyel kénytelen szembenézni, nem más, mint az illegális migráció folyamatos jelenléte. Hiába az eddig tett mérhetetlen erőfeszítés, hiába a már több mint húsz éve megfogalmazott illegális migráció elleni fellépés. Azok az emberek, akik napról-napra éheznek, az életbenmaradásukért „harcolnak”, azok az emberek, akik nyomorban élnek, nem adják fel és a jobb élet reményében (mely jobb élet számukra „csupán” annyit jelent, hogy minden nap van mit enniük és nem kell gyerekeik szenvedéseit végignézniük) „útrakelnek az ismeretlenbe”, amelyről azt hallották, hogy ott jó élni. Ebből a szempontból nem javul a helyzet sem Ázsiában, sem Afrikában.

„Az illegális migráció, szünni nem akaró intenzitással támadja az uniós tagállamokat. Vannak ugyan „hullámvölgyek”, akadnak nyugodtabb időszakok, de a „jogtalanul” beáramló külföldiek száma csak nem akar csökkenni.

Az Európai Uniót több irányú „támadás” fenyegeti az illegális migráció területén, melyekkel szemben igyekszik megtalálni a legoptimálisabb ellenlépéseket. Szinte minden ország és régió más-más veszélyforrásnak van kitéve, máshonnan érkeznek az illegális migránsok.”⁶⁷

A jellemzően, kiinduló országokra sem vet jó fényt az elvándorlás, hiszen a tömeges megjelenés egy másik országban az ott lakók esetében sokszor félelmet gerjeszt, melyet kivetítenek az adott állam polgáira, így negatívan ítélik meg az adott országot is.

A tömeges elvándorlás pillanatnyilag ugyan enyhíthet valamit egyes túlnépesedett, szegény ország terhelésén, de ennek hamar káros következményeivel szembesülhet az adott ország, hiszen még az a kevés munkaképes ember is elvándorol, aki egyébként a hátramaradottakról valamilyen módon helyben tudna gondoskodni, így ez a felelősség teljes egészében az államnak jut. Az elvándorlás támogatására bünszövetkezetek alakulnak, akik a kevéske megtakarított anyagi javakat is elveszik annak fejében, hogy illegálisan juttatnak külföldre hiszékeny embereket.

Jelentős teher hárul a tranzit országokra is, melyek kénytelenek hatalmas összegeket költeni a megnövekedett „átmenő forgalom” kezelésére, a határellenőrzés fokozására a belső biztonság

⁶⁷ Vájlok László: „A gyarmatok bosszúja”- Európába irányuló afrikai illegális migráció; Kutatási anyag; 2006.

fenntartására. Ezek az államok harapófogóba kerülnek, melynek egyik oldala a néha mérhetetlenül megnövekedett illegális beáramlás, másrészt egy fokozott elvárás a célországok részéről, folyamatos számonkérés és megszorító intézkedések kilátásba helyezése. A bűnözők hamar ráéreznek a hiszékeny emberek kihasználhatóságára, az utazás továbbszervezése érdekében embercsempészettel, közokirat-hamisítással, feketemunkával, prostitúciós kizsákmányolással tovább őrlik őket. Az államnak gondot nemcsak a megnövekedett bűnözés és a fokozott elvárás jelent, hanem az országban maradt illegális migránsokról való gondoskodás is, hiszen azok akár menekültstátusz terhére maradnak ott, akár kitoloncolással kell őket visszajuttatni, mindenképp jelentős költségeket indukál az állami kiadásokban.

A célországoknak, a sokszor több százéves migrációs nyomás visszaszorítása jelentős költségeket emészt fel, melyek egy idő után a nemzeti teherviselésben is komoly problémákat okozhat. Az illegális migránsok elleni fellépést minden állampolgár a saját pénztárcáján is megérzi, hiszen fokozott fellépés szükséges a határellenőrzés, a belső biztonság fenntartása érdekében. A bejuttatott migránsok megélhetését biztosító anyagi fedezet előteremtése bűncselekmények elkövetéséből, illegális munkavállalásból, koldulásból történik.

1. Integrált Határbiztonsági Modell

A fenti problémák kezelése csak egy átgondolt, minden államra kiterjedő, globális szemlélettel biztosítható.

„Az Európai Közösség az IBM (Integrated Border Management (IBM), Integrált határbiztonsági modell) meghatározásával elsődlegesen a közösségi határrendszert érintően egy teljesen új határellenőrzési politikát hozott létre. Korábban a határigazgatással összefüggő elgondolások, koncepciók fogalmi meghatározásai sem voltak egységesek az egyes államokban, így azok 2002-től történt újraértelmezésével már egységes gondolkodásmódot honosított meg.”⁶⁸

Az IBM a határellenőrzési politika minden egyes aspektusát felölelő rendszer egységes elnevezése. Ez a rendszer alapvetően négy, egymásra épülő, egymást szorosan kiegészítő szint/szűrő kombinációja, melyek egységes, követelményszintű alkalmazása teszi lehetővé, hogy azonos elvek mentén értékelje minden tagállam a saját határellenőrzési politikáját.

⁶⁸ Samu István r. vezérőrnagy, XVI. Nemzetközi Határrendészeti konferencia, balatonalmádi, 2008.

1.1. A négy alapszűrő:⁶⁹

A. a harmadik (származási és tranzit) országokban végzett tevékenység:

Ez időben és helyszínét tekintve is elődleges fontosságú intézkedések összességét takarja, hiszen itt kulcsfontosságú szerep jut a delegált **okmányszakértőknek**, összekötő tiszteknek, illetve a konzulátusok tevékenységének. Ez utóbbi elsősorban a vízumkiadásból adódóan rendelkezik hatékony szűrő szereppel. Biztosítani kell a konzulátusok számára bizonyos adatbázisok elérésének lehetőségét is, így például a schengeni információs rendszerhez és elektronikus okmánynyilvántartó rendszerekhez való hozzáférés biztosítása - bizonyos határok között – melyek hatékony segítséget adhat az előzetes szűrés során.

B. a két- és többoldalú, nemzetközi határrendészeti együttműködés:

A nemzetközi határrendészeti együttműködés több szintre bontható, beszélhetünk két- vagy többoldalú együttműködésről, illetve elsődleges fontosságú a helyi szinten megvalósított kooperációs tevékenység. A határbiztonság fokozásának hatékony eszközének tekinthető a tagállamok és a szomszédos harmadik országok határrendészeti szervei között megkötött megállapodások. Az együttműködés támogatásával az Unió felismerte azt a tényt, hogy a tranzitországok határellenőrzési rendszerének hatékonyabbá tétele jelentős mértékben növeli a saját határbiztonsági rendszerünket, illetve jókora tehertételtől szabadíthatja meg a tagállamok határellenőrzést végző szerveinek munkáját.

C. a külső határokon fogantatosított intézkedések (alapvetően a határellenőrzés):

Az IBM sarokköve egy jól funkcionáló határellenőrzési rendszer a tagállamok külső határain, amely kockázatelemzésen alapuló határforgalom-ellenőrzésen és aktív határőrizeti tevékenységen alapul. Ahhoz, hogy ez megfelelően és kellő hatékonysággal működjön, megfelelő jogszabályi háttérre, infrastruktúrára, technikai eszközparkra van szükség, továbbá nem elhanyagolható a személyzeti gazdálkodás, illetve a szakemberképzés kérdése sem, valamint a működés során kialakított belső és külső koordináció kidolgozottsága és működtetése.

D. a belső területeken végzett egyéb tevékenységek:

Az illegális migráció, illetve a hozzá kapcsolódó bűnözés nem földrajzi kérdés, ahogy azt már többször, több fórumon is hangsúlyozták a szakemberek, valóban nem ismer

⁶⁹ SCHENGENI KATALÓGUS (A Schengeni Megállapodás Végrehajtását Értékelő Munkacsoportnak, A schengeni megállapodás vívmányainak és élenjáró gyakorlatának helyes alkalmazását elősegítő ajánlások katalógusa)

határokat és az ellenük való eredményes fellépés csak közös erővel, egy komplex belső biztonsági térség kialakításával és tagállamonkénti azonos értelmezésével valósítható meg. Ezt segítheti egyébként az a szabályozási rendszer is, amely a belső határokon a rövid, konkrét időtartamra visszaállítható határellenőrzés lehetőségének megteremtésével egy eredményesebb, ugyanakkor a schengeni elvekhez aránytalanul „durva” intézkedésekre ad módot.

Az egyszerűbb érthetőség, valamint a gyakorlati megvalósítási fázisok jobb elkülöníthetősége érdekében a négy szűrőrendszert további összetevőkre célszerű bontani, melyek közül az alábbiakat emelném ki:

A. Egységes formátumú okmányok alkalmazása (útlevelek, vízumok, tartózkodási engedélyek):

A közokirat-hamisítások számának folyamatos növekedése és a hamisítványok egyre kvalifikáltabbá válása megköveteli az egységes fellépést. Ennek érdekében szükséges, hogy a tagállamok az útleveleiket, személyazonosító igazolványaikat, vízumaikat és tartózkodási engedélyeiket azonos formátumban készítsék és egységes elvek, eljárási mechanizmus alapján adják ki.

B. Egységes vízumrendszer alkalmazása:

A meghatározott vízummentességi és vízumkötelezettségi körbe tartozó állampolgárokkal szembeni egységes fellépés, a vízumkiadásért felelős külképviseletek, hatóságok tevékenységének szabályozása, a szükséges adatbázisokhoz és információkhoz történő hozzáférés biztosítása.

C. Kihelyezett okmányszakértők, okmánytanácsadók:

Szakértelmükkel, tanácsaikkal és javaslataikkal rövid (1 hét) közép (1 hónap) és hosszú (minimum 1 év) távon támogatni képesek a külképviseletek vízumkiadását, a kiinduló és tranzitországok nemzetközi repülőterein szolgáló rendészeti szervek tevékenységét. Kizárólagos cél a hamis, hamisított okmányok, illetve ezeket felhasználó személyek felismerésében szerzett szakismeret, tapasztalat alkalmazása, esetleges átadása a fogadó ország határellenőrzésbe bevonható szervezetek munkatársainak;

„(1) A Szerződő Felek, közös helyzetértékelések alapján, összhangban az Európai Unió Tanácsának 377/2004/EK (2004. február 19.) számú, a bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatának létrehozásáról szóló rendeletének releváns

rendelkezéseivel, okmánytanácsadóknak az illegális migráció forrás- vagy tranzitországának tekintett államokba való kihelyezéséről állapotodnak meg.

(3) Az okmánytanácsadók kihelyezése során az egyik Szerződő Fél megbízhat egy másik Szerződő Felet a konkrét intézkedések koordinációjával. Ez a koordináció lehet ideiglenes jellegű is.”⁷⁰

2. Útlevelekre vonatkozó egységes szabályozások:

- Az 1981. június 23-iki Tanácsi Döntés:

Célja: - a közösséghez való tartozás érzésének erősítése és a közösségi állampolgárok utazásának elősegítése.

Hatály:- a tagállamok állampolgárai (a lehetőség adott más állampolgársági kategóriákra is);

- Az 1982. június 30-iki Tanácsi Döntés:

Formátum: az ICAO ajánlásnak megfelelően

A. Az útlevél színe: • borító: Burgundi vörös (RAL 4004)

• belső oldalak: halvány (választható)

B. Biztonsági védelem: hamisítás elleni minta; perforált útlevélszám (választható); vízjel (választható); a személyes adatos oldal, fóliázása (választható).

C. A borító anyaga: rugalmas

D. Az adatos oldal elrendezése: lehet vízszintesen

- Az 1995. július 10-iki Tanácsi Döntés:

- Az Európai Közösség név helyett Európai Unió

- 2252/2004 Tanácsi Rendelet (2004. December 13.) a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról:

Új megközelítés: – „kemény jog” (hard law)

– minden tagállamra kötelező

Főbb célok: – a biztonsági jellemzők harmonizálása

– a biometrikus adatok beépítése a tagállamok úti okmányaiba

⁷⁰ 2007. évi CXII. Törvény a Prümi Szerződés kihirdetéséről (IV. fejezet, 20.cikk)

Hatály: – egy évet meghaladó érvényességű útlevelek és úti okmányok;
– személyi igazolványok **NEM**.

Ebből a rövid kronológiai áttekintésből láthatjuk, hogy az úti okmányok egységesítésének a jogszabályi háttere már 1981-ben kialakításra került. Sajnos a gyakorlati megvalósításához elengedhetetlen a megfelelő gazdasági háttér, mivel a biztonsági okmányok előállítása és az állampolgárok ezekkel történő ellátása nagyon költséges. A másik fontos dolog, hogy egyes tagállamok nem „hajlandóak” ezen szabályokat figyelembe venni és ezeknek megfelelően tevékenykedni (pl., Olaszország). A 2252/2004 Tanácsi Rendelet konkrét határidőkkel és pontos adattartalommal határozza meg az útlevelek formai és tartalmi követelményeit.

3. Biometrikus azonosítás:

*"Biológiai személyiségjegyek összehasonlítása, az emberek egyedi testi jellemzői alapján történő azonosításának a tudománya."*⁷¹ Ez a **biometria** fogalma.

Ebből következik, hogy a biometria az ember valamilyen olyan jellemzőjét, adottságát használja fel azonosításra, amely egyedi és gépileg is könnyen kezelhető. A biometrikus személyazonosítás során ezekkel az emberi jellemzőkkel (pl.: *ujjlenyomat, hang, a szaruhártya érhálózata, az arc alakja, stb.*) történik a személy azonosítása.

A biometrikus személyazonosítás jelentősége abban rejlik, hogy a módszer ténylegesen magát a személyt azonosítja. Megfelelő eszköz, illetve technológia alkalmazásával meg lehet győződni arról, hogy a mintavételezés valós élő személytől származik, ezzel jelentősen csökkentve a megtévesztés lehetőségét.

Az elektronikus útlevelekben az adatok rögzítését, tárolását az un. „RFID” chip-eken valósítják meg. Az ICAO Logical Data Structure (logikai adatstruktúra) értelmében az okmány gépi leolvasást biztosító mezőjének (MRZ – Machine Readable Zone) alfanumerikus adatait, valamint a digitális okmány biztonsági adatait (PKI) a chip-en a biometrikus azonosítókkal együtt kell tárolni.

A 2252/2004/EK rendelet 1. cikkének (2) bekezdése kötelező jelleggel előírja, hogy az uniós polgárok útlevele biometrikus jellemzőként digitális arcképet és ujjlenyomatokat tartalmaz. A rendelet 6. cikke értelmében és az Európai Bizottság 2005. február 28-i C (2005) 409 számú határozatával összhangban a tagállamoknak állampolgáraik útlevelebe a digitális arcképet 2006. augusztus 28-ig kell bevezetniük, az ujjlenyomatokat pedig 2009. június 28-ig. A biometrikus jellemzők útlevelekbe történő felvétele messzemenő következményekkel jár az

⁷¹ Forrás: www.biztostu.hu

útlevelék birtokosaira nézve. A 2252/2004/EK tanácsi rendelet alkalmazását követően az uniós polgároknak biometrikus adataikat digitális formában kell rendelkezésre bocsátaniuk.

Az Európai Parlament 2004. december 2-i jogalkotási határozatában a valamennyi uniós polgár biometrikus és egyéb adatait tartalmazó európai uniós útlevelék és úti okmányok központi adatbázisa létrehozásának tilalmát követelte.

Bármely központi adatbázis növelné a visszaélés, valamint a jogtalan használat veszélyét. Ezenfelül növelné a céltól való eltávolodás veszélyét is. Végül pedig, megnövelné annak a lehetőségét, hogy a biometrikus azonosítókat különböző adatbázisok „hozzáférési kulcsaként” használják, adatszoportokat kapcsolva össze ezáltal.

Az útlevelékben, egyéb úti okmányokban vagy személyazonosító igazolványokban szereplő biometrikus jellemzők különösen szenzitív adatok. Éppen ezért biztosítani kell, hogy a chipen tárolt adatokhoz csak az illetékes hatóságok férjenek hozzá. A jogtalan hozzáférés nem elfogadható.

A biometrikus elemek rögzítése az úti és személyazonosító okmányokban elősegítheti a biztonsági kockázat minimalizálását, de nem szüntetheti azt meg. Azért nem, mert a 2252/2004/EK rendelet csak a tagországokra vonatkozik. A tagországok állampolgárainak a schengeni külső határokon egy egyszerűsített, kedvezményes ellenőrzésen kell átesni, tehát ebből következik, hogy csak az úti okmány eredetiségének és érvényességének a megállapítását és a személyazonosítást kell végrehajtani. A különböző adattárakban történő ellenőrzést csak szűrőpróbaszerűen szükséges elvégezni. Felvetődik a kérdés, hogy a biometrikus adatok ellenőrzése része-e a személyazonosításnak, vagy az úti okmány eredetiségének és érvényességének megállapításának. Ha nem, akkor a biometrikus elemek úti okmányba történő rögzítése nem növeli a határok biztonságát. Ha igen, akkor az ellenőrzési idő növekszik, és a tagállamok állampolgárainak várakozásokra kell számítaniuk, mivel a jelenlegi átkelőhelyek áteresztőképessége adott.

4. Az ellenőrzés során figyelembe veendő szempontok⁷²

- a) A biometrikus azonosítók ellenőrzése **a hagyományos határellenőrzést** (belföldi ellenőrzés is) **csak kiegészítik, és nem helyettesítik.**
A biztonsági nyereség a hagyományos eljárásoknak és a biometria technikai lehetőségeinek kombinációjából adódik.
- b) A biometrikus adatokkal ellátott úti okmányok helyszíni ellenőrzése, az okmányokkal történő visszaélés gyanúja esetén **lerövidíti az időigényes rendőri/határőri ellenőrzést** és az azzal szükségszerűen összefüggő személyi szabadság-korlátozását.
Meglévő azonosság esetén a nyilvántartási rendszerekben/adattárakban a körözési lekérdezéseket és kereséseket eredményesebben lehet végrehajtani.
- c) A biometrikus adatokkal ellátott útlevelek támogatják a **rendőri/határőri munkát az okmányvizsgálat és a személyazonosítás során.**

⁷² AJÁNLÁS A BIOMETRIKUS ADATOKKAL ELLÁTOTT ÚTLEVELEK ELLENŐRZÉSÉRE; A XV. NEMZETKÖZI HATÁRRENDÉSZETI KONFERENCIA, HATÁRFORGALOM-ELLENŐRZÉSI MUNKABIZOTTSÁGA; BALATONALMÁDI, 2006.

Felhasznált irodalom

1. 2007. évi CXII. Törvény a Prümi Szerződés kihirdetéséről
(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)
2. SCHENGENI KATALÓGUS (A Schengeni Megállapodás Végrehajtását Értékelő Munkacsoportnak, A schengeni megállapodás vívmányainak és élenjáró gyakorlatának helyes alkalmazását elősegítő ajánlások katalógusa)
3. AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 562/2006/EK RENDELETE (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról
4. Európai Tanács 2252/2004/EK Rendelete (2004. december 13.) a tagállamok által kiállított útlevélek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról
5. AJÁNLÁS a biometrikus adatokkal ellátott útlevélek ellenőrzésére; A XV. Nemzetközi Határrendészeti Konferencia, Határforgalom-ellenőrzési Munkabizottsága; Balatonalmádi, 2006.
6. Vájlók László: „A gyarmatok bosszúja”- Európába irányuló afrikai illegális migráció; Kutatási anyag; 2006.
7. Samu István r. vezérőrnagy, XVI. Nemzetközi Határrendészeti konferencia, Balatonalmádi, 2008.
8. 8/2008. (OT 6.) ORFK utasítás a Rendőrség Határrendészeti Szabályzatáról
9. 21/2008. (OT 11.) ORFK utasítás az illegális migrációval összefüggő jogsértések kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására
10. www.biztostu.hu

E számunk szerzői

Balla József r. alezredes

ORFK Rendészeti Főigazgatóság, Határrendészeti Főosztály, Dokumentációs Osztály vezetője

Hortobágyi Dániel r. százados

Somogy Megyei Rendőr-főkapitányság, Rendészeti Igazgatóság, Határrendészeti Osztály kiemelt főeladó

Laufer Balázs százados

Nemzetbiztonsági Hivatal, elemző-értékelő tiszt

Sebestyén Attila bv. alezredes

Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság, Információtechnológiai Főosztály vezetője

Dr. Teke András (PhD)

nyugállományú határőr ezredes, határőrségi főtanácsos