

VI. évfolyam 1. szám

HATÁRRENDÉSZETI TANULMÁNYOK

2009/1. SZÁM



BUDAPEST
- 2009 -

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

Felelős kiadó:

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

Szerkesztő:

GÖRBE ATTILÁNÉ ZÁN KRISZTINA
rendőr alezredes
rendőrségi tanácsos

ISSN: 1786-2345

Nyomdai munkák:

Rendőrség Nyomda

A kiadványban megjelenő tanulmányok nem tükrözik a kiadó álláspontját

Tartalomjegyzék

Hortobágyi Dániel: A gyorsreagálású határvédelmi erők létrehozása és alkalmazásának tapasztalatai („Petovio-2008”Művelet)	4. oldal
Laufer Balázs: A Magyar Köztársaság aktuális biztonsági jellegű kihívásai, kiemelten az illegális migráció jelenségére	16. oldal
Lipics László: Rend és biztonság: csak programokban?	25. oldal
Sebestyén Attila: Az Internet a tudománymetria szolgálatában	38. oldal
Siklósi Hajnalka: A rendőrségi tevékenység és a rendvédelmi CAF önértékelés összefüggései	49. oldal
Szabó József: A schengeni folyamat, a prümi szerződés megvalósulása a XXI. századi kihívások közepette	64. oldal

Hortobágyi Dániel

A gyorsreagálású határvédelmi erők létrehozása és alkalmazásának tapasztalatai („Petovio-2008” Művelet)

Az Európai Unió a tagállamai belső határain kialakult biztonsági deficit csökkentése és a kialakuló rendkívüli helyzetek kezelésére évek óta tervezte olyan közös határrendészeti erők kialakítását, amely gyorsan összevonható, bevethető és hatékonyan alkalmazható bármely tagállam területén. Az egyeztetéseket és a részletek kidolgozását követően megszületett az Európa Tanács rendelete az erők létrehozásáról, felkészítéséről és alkalmazásáról.

A gyorsreagálású erők magyar tagjainak kiválasztása és felkészítése

Magyar Köztársaság Határőrsége a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK¹ tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról szóló 863/2007/EK rendelet 2007. június 11-i kihirdetését követően megkezdte az állományából kiválogatni azokat a szakembereket, akik megfelelő szakmai tapasztalattal és nyelvtudással rendelkeznek ahhoz, hogy tagjai lehessenek a Gyorsreagálású Határvédelmi Csapatoknak (továbbiakban: RABIT)².

A felvételi eljárás 2007. év második felében kezdődött meg háromfős bizottság előtt és alapvetően három részből állt, melyből az első és második magyarul, míg a harmadik a tervezett munkanyelven, angolul zajlott.

Az első részben a jelentkezők képességeinek felmérése zajlott. A felállítandó szakértői bázisba olyan szakembereket kerestek, akik jártasak a határőrizetben, a határforgalom ellenőrzésében, a mélységi ellenőrzés feladatrendszerének végrehajtásában, képesek a mobil hőkamera kezelésére, szükség volt szolgálati kutyavezetőre, kockázatelemzést végrehajtani képes

1. Az Európa Tanács 2007/2004/EK rendelete az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (továbbiakban: FRONTEX) felállításáról, kihirdetve: 2004. október 26-án

² RABIT: Rapid Border Intervention Teams

szakértőre, de az sem volt elhanyagolandó szempont, hogy a felvételiző tud-e terepjáró gépkocsit vezetni.

Az eljárás második részében a bizottság a jelentkezők jogszabályi jártasságát ellenőrizte. Alapkövetelmény a személyek határátlépésére irányadó közösségi kódex³ (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) és a Schengen kézikönyv ismerete volt. A jogszabályok elméleti ismeretén túl a bizottság helyzetbeállításokkal is tesztelte a jelentkezők rátermettségét.

A felvételi eljárás harmadik része az angol nyelv ismeretét mérte fel. Az elbírálásnál nem a meglévő nyelvvizsga, hanem a jelentkező tényleges nyelvismerete volt meghatározó. Abban az esetben, ha valaki nem tudott társalgási szinten, a határrendészeti szakszöveg maradéktalan ismeretét bizonyítva válaszolni a kérdésekre, elbukott a felvételi eljáráson, hiszen nem megengedhető, hogy olyan határrendész szakember kerüljön ki, aki nem beszél jól az elfogadott munkanyelvet.

A több napig tartó felvételi eljárás végére 30 fős magyarországi szakértői csoport alakult ki. Minthogy azonban 2008. január 1-jén megtörtént a Rendőrség és a Határőrség integrációja a 2007. évben kialakult létszám – a nyugdíjazások, a civil szférát választó kollégák miatt – 21 főre olvadt.

Vizsgáljuk meg, hogy mi is tulajdonképpen a RABIT, milyen tevékenységet folytat, miért is hozták létre:

A RABIT egy olyan szakértői adatbázis, amelyet minden tagország, illetve a FRONTEX nyilvántart. Ha a tagállamok közül bárhol olyan helyzet alakul ki, amelynek kezelését önerőből az adott állam nem tudja megoldani, akkor megküldi igényét a FRONTEX ügyvezető igazgatójának a RABIT erők alkalmazására a problémás terület megjelölésével. Amennyiben az ügyvezető igazgató úgy látja, hogy a tagállam részéről az igény megalapozott (a döntésre 5 munkanap áll rendelkezésére), jelzi a felkérő tagország felé, hogy a kérését jóváhagyta és kéri, hogy készítsék el a kialakult helyzettel kapcsolatos legfontosabb információkat tartalmazó operatív tervet. Ezt követően az ügyvezető igazgató felveszi a kapcsolatot a tagállamok kapcsolattartó tisztjeivel, hogy tegyék meg felajánlásukat az ügynökség felé. A felajánlás igazodik a kialakult helyzethez (pl.:

³ 562/2006/EK rendelet, kihirdetve: 2006. március 15-én

ha tömeges migráció miatt érkezik a felkérés, akkor a zöldhatár őrizetéhez, illetve a határforgalom ellenőrzéséhez értő szakembereket neveznek meg). A kiküldetés ideje határozatlan, addig tart, míg a kialakult sürgős és az átlagos állapottól eltérő helyzet meg nem oldódik. Mindez nem évekig tartó kiküldetést jelent és a RABIT erők nem tehermentesítik teljes mértékben a kérelmező országot: a RABIT rendkívüli helyzet gyors kezelésére hivatott erő. Igénybevétele addig tart, míg a fogadó ország nem lesz képes saját erővel hosszútávon megoldani a külső határain kialakult rendkívüli helyzetet.

A RABIT minősített időszak alkalmazása eddig – hivatalosan – nem került napirendre, azonban Európa országainak zöme már az Európai Unió és a Schengeni övezet tagja, így a jövőben a minősített időszakok kialakulása során is elképzelhető a tagállamok által elismert nemzetközi csapaterő ilyen jellegű bevetése.

Mindezek tükrében 2008. év első felében a RABIT-ot életre hívó a FRONTEX úgy döntött, hogy megkezdi a kiválasztott határrendészeti szakemberek felkészítését, alapképzését.

Az oktatás a partner rendvédelmi akadémiákon folyt, a következő helyszíneken:

- Traiskirchen (Ausztria)
- Gaeta/Cesena (Olaszország)
- Lübeck (Németország)
- Bratislava (Szlovákia)
- Espoo/Imatra (Finnország)
- Medininka (Litvánia)
- Dover (Nagy-Britannia).

A képzések egységes tematika alapján zajlottak:

A képzések első részében a FRONTEX által kidolgozott alaptanterv lényegét, illetve az Európai Unió és a Schengeni övezet kialakulásának történeti áttekintését ismertették. Ugyanebben a részben részletesen elemezték a Schengeni határ-ellenőrzési kódexet és a Schengen kézikönyvet.

Az előadók alaposan kidolgozott tematika alapján dolgozták fel a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, a kiküldött határőrök feladatainak és hatásköreinek szabályozásáról, valamint a FRONTEX felállításáról szóló rendeleteket.

A képzések utolsó részében helyt kapott a menekültügyel kapcsolatos Genfi Konvenció, 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyv, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája. A zárónapokon a nemzetközi együttműködések, illetve közegészségügyi veszélyhelyzet jelentőségét is hangsúlyozták.

A képzési idő utolsó etapjai mindig csapatépítő tréningek voltak (pl.: szituációs gyakorlatok, szerepjátékok).

A RABIT alkalmazása

A RABIT alkalmazására ez idáig kétszer került sor. E két alkalom inkább annak vizsgálata volt, hogy a gyorsreagálású erők a fogadó állam rendvédelmi szakembereivel miként tudnak közösen dolgozni.

Az első Portugáliában, a lisszaboni (Portó) repülőtéren zajlott 2007. év novemberében (1 fő magyar RABIT tag részvételével), az illegális migráció elleni fellépés modellezésére. A művelet célja az volt, hogy megvizsgálják: a repülőtereken szolgálatot ellátó különböző nemzetiségű RABIT tagok hogyan képesek együtt, illetve a fogadó portugál szakemberekkel közösen dolgozni szimulált körülmények között. A műveletben részt vevő 16 ország (köztük magyar) határrendész szakemberének egy fiktív közép-amerikai szigetről érkező illegális migrációs hullámot kellett megfelelő módon kezelni. Az érkező migránsok elsősorban hamis és hamisított úti okmányokkal, vízumokkal próbálnak Portugáliába bejutni. A RABIT szakembereinek elsődleges feladata az volt, hogy a hamis, hamisított úti okmányokat, vízumokat minél nagyobb számban kiszűrjék.

Az első RABIT bevetés tapasztalatai szerint kommunikációs hibák léptek fel, a munkanyelvként használt angol nyelv okozott néha kisebb problémákat.

Ugyanakkor pozitívum, hogy a résztvevők a rendelkezésükre álló számítógépes rendszereket (SIS, portugál nemzeti adatbázis) készség szinten

tudták alkalmazni. Az okmányellenőrző és okmányvizsgáló gépek (kézi UV lámpa, UVEC PASS/D, UVEC PASS/H) használata sem okozott gondot a résztvevő határrendész szakembereknek.

A feladat összességében kedvező eredménnyel zárult, bizonyította, hogy a kijelölt állomány megfelelően felkészült, képes hatékonyan együttműködve sikeresen fellépni a váratlan helyzetekben, a tagállamok közös biztonsága és a segítséget kérő tagállam támogatása érdekében.

„PETOVIO-2008” művelet Szlovéniában

A második — immár nem szimulált — művelet Szlovéniában, a Maribori és a Celjei Rendőr Igazgatóságok illetékességi területén került végrehajtásra 2008. április 7-11. között. A célja a két igazgatóság illetékességi területén az esetleges illegális migráció szűrése, a jelentős fegyver-, áru-, cigaretta- és kábítószer-csempészet visszaszorítása volt. Ebben a műveletben ugyancsak 1 fő magyar RABIT szakértő vett részt az Ormož-i Kapitányság területén működő szolgálat tagjaként.

Általános helyzetértékelés:

Szlovénián keresztül vezet az illegális migráció egyik jelentős európai útvonala. 2006-ban 4026 fő, majd 2007-ben 2479 fő illegális migránst fogtak el, ez jelentős, (38,4 %-os) visszaesést jelentett. 2007-ben a legtöbb illegális migránst a szlovén-horvát (schengeni külső) határon fogták el (1913 fő, az elkövetők 77,1 %-a)⁴. A mélységben elfogott, migrációval összefüggő jogsértő cselekményt elkövető személyek száma 117 fő (4,7 %) volt.

Az elkövetési helyek vizsgálata szerint két rendőri igazgatóság fogja el az elkövetők jelentős hányadát: A Maribori Rendőri Igazgatóság 2007-ben 315 főt, míg a Celjei Rendőri Igazgatóság 146 főt fogott el (összesen 461 fő, ami a 2006-

⁴ A kevésbé veszélyeztetett határszakaszok: olasz-szlovén határszakasz (277 fő illegális migráns, 11,1 %), magyar-szlovén határszakasz (123 fő illegális migráns, 4,9 %), osztrák-szlovén határszakasz (46 fő illegális migráns, 1,8 %).

ban elfogott 698 főhöz képest 34 %-os csökkenést jelent). A „Balkáni Útnak” hívott szállítási útvonal e két igazgatóság illetékességi területén halad keresztül⁵.

Az elkövetők állampolgársági kategória szerint szerbek (többnyire koszovói albán nemzetiségűek), macedónok (főként szintén albán nemzetiségűek) és albánok.

A rendőri hatóságok 2006-ban 1161 db, míg 2007-ben 999 db hamis vagy hamisított okmányt fedtek fel. Ezek közül a Maribori Rendőri Igazgatóság 2006-ban 218 db, 2007-ben 226 db, a Celjei Rendőri Igazgatóság ugyanezen időszakokban 9, illetve 10 hamis vagy hamisított okmányt fedett fel. Az igazgatóságok határátkelő helyei közül Gruškovjen 2006-ban 162, 2007-ben 146 db okmányt fedtek fel, a második helyen Zavarč áll 2006-ban 18 db, illetve 2007-ben 15 db felfedésével.

Elkövetési módszer:

A Horvátországba szállított illegális migránsokat a fővárosban, Zágrábban gyűjtik össze, itt pihentetik (szállodákban, panziókban, kempingekben), majd szervezett módon szállítják őket Krapina, Varaždin és Čakovec térségébe (mindhárom település a horvát-szlovén államhatár közelében található). Az illegális migránsok az embercsempészek személyautóiban, illetve kisbuszaiban megbújva jutnak le a „zöldhatár” közelébe, ahol már várják őket horvát vagy szlovén nemzetiségű szállítók (embercsempészek), akik gyalogosan viszik tovább őket, majd kis csoportokban lépik át a határt az embercsempészek vezetésével⁶. Amikor belépnek Szlovénia területére, igyekeznek minél hamarabb az ország mélységébe eljutni, majd tovább utazni Ausztria vagy Olaszország irányába.

Az illegális migránsok számos esetben bújtak meg teherautókban, kisbuszokban és így próbáltak átlépni Szlovéniába a Gruškovje-i és Zavarč-i Közúti Határátkelőhelyeken, illetve nagy számban kíséreltek meg bejutni az országba hamis vagy hamisított úti okmányok felhasználásával is.

⁵ Ez a „Balkáni Út” áthalad Koszovón, Montenegrón, Bosznia-Hercegovinán és Horvátországon, így érkeznek Szlovéniához.

⁶ Az illegális határátlépések főbb elkövetési helyei a Maribor vonatkozásában: Gruškovje, Zavarč, Ormož, Središče ob Dravi, illetve Celje vonatkozásában: Rogatec.

Speciális helyzetértékelés:

A Szlovénia délkeleti részén folyamatosan növekvő illegális migráció kezdett áterjedni az ország egész területre. Ezt a befelé irányuló nagy nyomást a szlovén határrendészeti szervek önállóan nem tudták kezelni. Az illegális migránsok száma ugrásszerűen nőtt a „Balkáni Úton”, naponta 20–30 fős csoportokban lépték át az államhatárt.

A kockázat-elemzés és a hírszerzői információk értékelése azt valószínűsítette, hogy az illegális migránsok számának további növekedésével lehet számolni.

A helyzet javítása érdekében a szlovén rendőri vezetés felkérte a FRONTEX ügyvezető igazgatóját, hogy megerősítésként a RABIT szakértőket vesse be a két érintett rendőri igazgatóságon.

A művelet tárgya:

A művelet tárgya, hogy a RABIT erők megerősítsék, segítsék az igen leterhelt szlovén határrendészeti erőket és ez által biztosítsák schengeni külső határok biztonságát, rövid idő alatt bevezetett biztonsági intézkedések életbe léptetésével.

A fő műveleti cél az volt, hogy elhárítsák a külső határra irányuló fenyegetéseket. Ennek érdekében a RABIT és a szlovén határrendészeti erők a „zöldhatáron” megerősített járőrözési feladatokat, az átkelőhelyeken pedig okmányellenőrzést, hamis vagy hamisított okmányok kiszűrését, illetve vizsgálati munkát hajtottak végre.

A szlovén határrendészeti erőket 30 fő RABIT szakértővel erősítették meg, 5 csoportba osztották (2 csoportot határforgalom ellenőrzési, 3 csoportot határőrizeti feladatokra).

Szomszéd és bevonható erők:

A hatékonyság növelése és az erőösszpontosítás fokozása érdekében a közúti határátkelőhelyeken mobil vámos csoportokat vontak be, akik meglepetésszerű ellenőrzéseket hajtottak végre az árucsempészek kiszűrésére.

A művelet során mindvégig folyamatos, napi kapcsolatot tartottak fenn a horvát határőrizeti szervekkel.

A Vöröskereszt felkészült arra, hogy ha a műveleti területen nagyszámú rossz egészségügyi állapotú illegális migráns jelenik meg, akkor humanitárius és orvosi segítséget tudjanak nyújtani.

Műveleti területek:

1. Határátkelőhely Gruškovje, Határrendészeti Kirendeltség Gruškovje, Rendőri Igazgatóság Maribor;
2. Határátkelőhely Zavarč, Határrendészeti Kirendeltség Zavarč, Rendőri Igazgatóság Maribor;
3. Határrendészeti Kirendeltség Podlehnik, Rendőri Igazgatóság Maribor;
4. Határrendészeti Kirendeltség Ormož, Rendőri Igazgatóság Maribor;
5. Határrendészeti Kirendeltség Rogaška Slatina, Rendőri Igazgatóság Celje.

A Maribori és Celjei Rendőri Igazgatóságok illetékességi területén 162,5 km hosszú schengeni külső határszakasz (Maribor 90 km, Celje 72,5 km) található.

A műveleti erők elosztása:

Rendőri Igazgatóság Maribor:

- A) Határrendészeti Kirendeltség Gruškovje (107 fő szlovén határrendész);
- Határátkelőhely Gruškovje (6 fő RABIT szakértővel megerősítve);

- Határátkelőhely Zgornij Leskovec.

B) Határrendészeti Kirendeltség Zavarč (51 fő szlovén határrendész);

- Határátkelőhely Zavarč (4 fő RABIT szakértővel megerősítve);
- Határátkelőhely Meje;
- Határátkelőhely Drenovec.

C) Határrendészeti Kirendeltség Ormož (80 fő szlovén határrendész);

- Határrendészeti Kirendeltség Ormož (10 fő RABIT szakértővel megerősítve);

D) Határrendészeti Kirendeltség Podlehnik (28 fő szlovén határrendész);

- Határrendészeti Kirendeltség Podlehnik (4 fő RABIT szakértővel megerősítve).

Rendőri Igazgatóság Celje:

Határrendészeti Kirendeltség Rogaška Slatina (39 fő szlovén határrendész).

- Határrendészeti Kirendeltség Rogaška Slatina (6 fő RABIT szakértővel megerősítve).

Szlovénia kimerítette lehetőségeit, az összes szabadnapra irányuló kérelmet elutasították és minden rendőrnek 24 órán át elérhetőnek kell lennie. További 25 szlovén rendőrt vezényeltek át az ország másik területeiről a műveleti területre.

A RABIT erők összetétele:

A műveletben a határforgalom ellenőrzésben, határőrizetben jártas szakemberek, okmányvizsgálók, kihallgató tisztek részt vettek.

A műveletben az alábbi országok képviseltették magukat:

1. Olaszország,
2. Hollandia,
3. Ausztria,
4. Lengyelország,
5. Franciaország,
6. Dánia,
7. Ciprus,
8. Portugália,
9. Belgium,
10. Észtország,
11. Bulgária,
12. Magyarország,
13. Románia,
14. Finnország,
15. Lettország,
16. Litvánia.

A RABIT tagok általános feladatai:

A meghatározott feladat szerint a RABIT szakértői kötelesek:

- megakadályozni az illegális határátlépést;
- megakadályozni a körözött bűnözők határátlépését;
- a gyanús személyeket ellenőrizni;
- az ellenőrzés alá vont személyek okmányait megvizsgálni;

Intézkedést, kényszerítő eszköz használatát csak a szlovén határrendész utasítására hajthattak végre, kivéve, ha a saját, a társa vagy egy harmadik személy élete vagy testi épsége veszélybe kerül.

Öltözet és felszerelés:

A RABIT tagoknak szolgálati idejük alatt kötelező volt viselniük saját országuk nemzeti egyenruháját (évszaknak megfelelőt), illetve a FRONTEX felirattal ellátott világoskék karszalagot. Kérésre kötelesek voltak a FRONTEX által kiállított akkreditációs kártyát felmutatni.

A felszerelések közül a RABIT tagok a szlovén határrendészek által használt, Szlovéniában rendszeresített rendészet-technikai eszközöket használhatták. A saját eszközök közül szolgálatban megengedett volt a kézi lőfegyver viselése (9 milliméter űrméretig). Megengedett volt a zsanéros és patentbilincs, illetve a műanyag bilincs viselése. A vegyi eszközök közül a bors vagy a paprika spray viselése megengedett szolgálatban (a CS vagy a CN gázokat tartalmazó spray viselése tilos volt). Viselhető volt a tonfa vagy gumibot (60-120 cm hosszúság és 2,5-4,5 cm szélesség között).

Eredmények:

A művelet alatt a RABIT tagok által végrehajtott intézkedések és felfedett jogsértő cselekmények:

- 7 db. SIS találat,
- 5 fő fegyvercsempész elfogása,
- 21 fő tiltott határátlépést megkísérlő elfogása,
- 1 fő túltartózkodott elfogása,
- 3 darab hamis okmány felfedés,
- 1 fő cigaretta csempész felfedés (70 csomag cigaretta),
- 1 fő drogcsempész (marihuána),
- 1 darab körözött okmány felfedés.

Megállapítható volt, hogy a Szlovéniába szervezett „PETOVIO 2008” művelet eredményes volt, mivel a RABIT tagok jelentős számban fedtek fel jogsértő cselekményeket, hatékonyan és zavartalanul tudtak együtt dolgozni a fogadó állam határrendészeivel. A RABIT egyhetes szlovéniai tartózkodása alatt az elfogott illegális migránsok száma nőtt, enyhült a migrációs nyomás az ország keleti régiójában. A művelet előrelépést hozott a munkanyelv (angol) ismerete és használata terén és bizonyította, hogy a FRONTEX rendelkezésére megbízható, feladatorientált szakértői gárda áll.

A magyar rendészeti szakemberek RABIT erőkből való részvétele és ezen erők nemzetközi alkalmazása azt is mutatja, hogy a Schengeni övezet tagjaként 2007. december 21-e óta Magyarország egy egységes elgondolású rendvédelmi övezet ismert és elismert tagja, mindkét műveletben résztvevő magyar szakértőről dicsérő szavakkal nyilatkoztak a vezetők.

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
- A RABIT erők felkészülési dokumentumai (a szerző saját jegyzetei)
- A műveletek felkészülési és munkaokmányai

Laufer Balázs

A Magyar Köztársaság aktuális biztonsági jellegű kihívásai, kiemelten az illegális migráció jelenségére

Bevezető

A globalizáció korában a divatos elméletek szerint a nemzetállamok immár elszenvedői a körülöttük (bennük) zajló folyamatoknak, nem képesek (pontosabban korlátozottan képesek) érdemben befolyásolni „saját sorsukat”. Gazdasági értelemben vélhetően teljesen igaznak tekinthető e gondolat, ugyanakkor a világgazdasággal párhuzamosan kiépülő (virtuális) „világtársadalom” nézetem szerint még koránt sem ért el arra a fejlettségi szintre, hogy az önszerveződés folyamatában az információs korszak elvárásainak megfelelő védelmi mechanizmusokat is ki tudjon építeni.

Az elkövetkező évtizedekben a nemzetállamok továbbra is meghatározó aktorok lesznek a – valójában intenzíven változó – nemzetközi erőviszonyok kialakításában, sőt számos jel szerepük erősödésének szükségszerűségét mutatja. Céлом ezen tanulmánnyal, hogy rávilágítsak: egy modern, a jelenkor aktuális kihívásaira is válaszolni kész, erős, ugyanakkor demokratikus berendezkedésű jogállam megteremtése nem öncél, mivel más gyenge államok léte további feszültségeket generálhat. Továbbá végiggondolásra érdemesnek tartom azt a feltételezésem, miszerint a rendszerváltás „liberális” korszelleme után Kelet-Közép-Európában a XXI. században ismét a „nacionalizmus” ébredésének lehetünk tanúi. Ezen tanulmánynak azonban nem célja e terület kockázatainak (mint például radikalizálódás az európai társadalmakban) megvilágítása.

Aktuális kihívások

Immár több mint egy évtized óta az illegális migráció jelenti az egyik legfőbb kihívást hazánknak is. A világ válságövezeteiből menekülők legtöbb esetben a természetes földrajzi viszonyokat is követik, így az Európába irányuló vándorlás egyik legfőbb útvonala a Balkánon, majd jelentős mértékben Magyarországon keresztül húzódik. Európai Unió, illetve a schengeni övezet

történt csatlakozásunk nagyobb felelősséget is ró hazánkra, ismét a „Nyugat védőbástyája” (ezúttal önként vállalt) történelmi szerepnek kell megfelelnünk.

A szervezett bűnözés kelet-európai megjelenése a rendszerváltás után szintén új helyzet elé állította a társadalmat, amely nagyrészt kiszolgáltatott volt a gazdasági, illetve számos ország esetében politikai kapcsolatrendszerrel is bíró csoportoknak. A kapitalizmus térnyerésével a piaci logika és verseny primátusával a szervezett bűnözés aktivitása, szerepe csökkent, illetve egyfajta evolúciót feltételezve „kifehéredett”.

Ugyanakkor napjainkra egy sokkal nehezebben legyőzhető kihívás körvonalazódott ki, ez pedig a – társadalom minden szegmensében jelen lévő – korrupció. A társadalom jelentős része a Kádár-rendszerben szocializálódott, amikor a hagyományos polgári értékek nagyfokú relativizálódása mellett a diktatúra az egyéni – a kollektív kontrollt nélkülöző – életminőség javító stratégiákat, a „mutyit” adta lehetőségként. E mentalitás a szocializmus fokozatos leépítése idején, a demokráciába történt átmenet során tovább élt, sőt ma is az élet legtöbb területén az anyagi gyarapodás lehetőségét kínálja. A korrupció azonban nem csupán erkölcsi szempontból ítélnélhető el, de az állami szervek és intézmények estében a társadalom részéről megnyilvánuló nagyfokú bizalomvesztést is okoznak.

A belső biztonságot szavatoló szervek

A Magyar Köztársaság belső biztonságának megteremtésében számos állami szerv vesz részt. A „hagyományos” természeti katasztrófák, tüzek, egyéb veszélyhelyzetek és balesetek kezelése a XX. század óta megoldott, jelenleg az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság keretén belül. A magyar rendőrség az Országos Rendőr-főkapitányság vezette szervezetrendszerben közrendvédelmi, és bűnügyi, illetve egyéb, az állampolgárok biztonságát szavatoló tevékenységet végez.

A Határőrség, 2008. január 1-ével önálló szervezetként megszűnt, integrálódott a Rendőrség-gel (-be). Ezen modernizációs és hatékonysági célzatú összevonás nem jelenti a határőrizeti, határvédelmi munka, a határrendészet megszűnését, degradálódását, sőt, régi-új alapokról annak perspektivikus

fejlesztése tűnik – a tanulmányban kifejtett kihívások megjelenése okán – szükségesnek.

Fontos kiemelni, hogy a fent említett állami szerveken túl hangsúlyt kell helyezni – a belső biztonság migrációs szempontú szavatolása során kulcsszerepet játszó – Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) működésére is. Rá kívánok világítani a későbbiekben, hogy a BÁH a jelenlegi törvényi felhatalmazás alapján szűk térben mozog alapfeladati ellátása és Magyarország biztonsági igényei között.

Továbbá nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a polgári, illetve a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok is jelentős szerepet játszanak az „új” kihívások detektálásában, korlátozott mértékben a kezelésében. A nemzetbiztonsági szolgálatok közül is ki kell emelni a Nemzetbiztonsági Hivatalt (NBH), amely országos hatáskörű alapvetően belső rendeltetésű szervként, különleges eszközeit, módszereit kihasználva jelentős mértékben képes (elsősorban információval) támogatni a rendvédelmi szerveket, valamint az egyéb hatóságokat.

Jelen rövid cikk az új kihívásokat kísérel meg felvázolni, azon belül is elsősorban az illegális migrációt, a területi korlátok következtében azonban csak felvillantva annak biztonsági kockázatokat magában hordozó jellegét. A nemzet biztonságára veszélyt jelentő migrációs folyamatok felvázolása során ugyanakkor ki kell térni – az annak leküzdésére hivatott – szervek feladatkörének a (teljesség igényét nélkülöző) leírására is.

Az illegális migráció, mint hosszútávon is jelentkező, legfőbb kihívás

Magyarországon a rendszerváltást követően a – korábban lényegében zárt határok közé szorított – társadalom jellege alapvetően megváltozott, és nyitott, a külvilág által generált folyamatokra érzékeny, azok hatásait elszennvedő, ugyanakkor továbbra is forráshiányos, gazdaságilag is átalakuló entitássá vált. A délszláv háborúk indukálta menekülthullám kezelése is jelentős erőfeszítéseket igényelt, de politikai földrajzi okokból hazánk e tranzit szerepet nem tudja, illetve a jövőben sem lesz képes megváltoztatni. Az egyik legfőbb kihívás mégis akkor következhet be, amennyiben Magyarország gazdaságilag (illetve

életszínvonalban) is eléri az EU átlagát, hiszen abban az esetben tranzitországból a migránsok számára célországga válhatunk.

A migráció a történelem folyamán mindig jelen lévő, természetes jelenség, amely napjainkban az öregedő nyugati társadalmak fennmaradásának nélkülözhetetlen forrása is. Ugyanakkor a migrációs mozgások hatással vannak az országok, így Magyarország biztonságára is.

Ezért a hatóságok a jogi keretek között maradvá figyelemmel kísérik, valamint kontrollálják is a folyamatokat.⁷

Hazánkban három, befelé irányuló fő migrációs csatornát különböztethetünk meg. Az egyik Ukrajna felől, az ukrán-magyar határszakaszon éri el területünket, majd tovább húzódik Ausztria, illetve Németország felé. A hazánkat felhasználó másik illegális migrációs útvonal Törökországból kiindulva Bulgárián és Románián át halad. Ekkor Budapesten két felé ágazik: Ausztria és Észak-Olaszország, illetőleg Németország, Hollandia irányába. A harmadik útvonal a „klasszikus” balkáni, amely Törökország és Bulgária mellett a néhai Jugoszlávia tagköztársaságain át húzódik.⁸

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.

A Nemzetbiztonsági Hivatal 2005-ben kiadott Évkönyve 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

⁷ NBH-Évkönyv 2004.; 42. oldal

⁸ NBH-Évkönyv 2004.; 51. oldal

feszültségek felhalmozódását a befogadó államokban, mint ahogyan azt a hetekig tartó párizsi zavargások is mutatták.”⁹

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 „rég” 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. Elgondolkoztató, hogy a szélsőséges iszlamisták Európában is a sariát tartják magukra nézve kötelezőnek.

Véleményem szerint kissé egyoldalúan, a biztonsági szempontokat háttérbe szorítva, az EU szakemberei a migrációs folyamatok rugalmas kezelésében, a társadalmi integrációs modell továbbvitelében látják a helyes utat, azonban a globális kapitalizmus világában azt is el kell ismerni, hogy a profit-érdekek, a nemzetgazdasági igények a bel-és külbiztonság elé kerülnek a döntéshozók preferencia-sorrendjében. Biztonsági igények általában már csak túl későn, a súlyos társadalmi feszültségek felszínre kerülésekor szoktak megfogalmazódni.

A Magyar Köztársaság az EU többi tagállamához képest jelenleg kedvező helyzetben van (hiszen a bevándorlók egy jelentős része határon túli magyar, míg az illegális migránsok általában tranzitországgként használják területünket), egy megfelelően szigorú, következetes, ugyanakkor befogadó migrációs törvénycsomag, illetve egy modern infrastruktúrával rendelkező, és jogszabályi lehetőségeit maximálisan kihasználó rendvédelmi és bevándorlási szervezetrendszer képes lehet új modell mentén megelőzni a jelenlegi bevándorlási rendszerbe kódolt társadalmi feszültségeket.

⁹ NBH-Évkönyv 2005; 43. oldal

Az NBH tevékenysége az illegális migráció kezelésében

A csatlakozást követően Magyarország az EU schengeni térsége külső határainak 15%-át védi, ezáltal óriási felelőssége van a közösség biztonságának szavatolása terén. 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.

Egy napilapban is megjelent, hogy ismét Magyarország lehet a legfőbb tranzit-terület a schengeni csatlakozást követően. „...a tavalyi számadásokról már az következtethető ki, hogy a '90-es évek végéhez hasonlóan egyre többen vannak azok, akik Magyarországot szemelik ki tranzitországnak. 2007-ben számuk megközelítette a háromszázat, és 2008 első hónapjának tapasztalata szerint ez a mutató idén csak nőni fog. Az ukrán-magyar határszakasz ukrán részéért felelős Munkácsi Határőrsztag parancsnoka, Olekszandr Kruk őrnagy szerint azért kedvelik ismét jobban Magyarországot, mert a szlovák menekültügyi szabályozás, sokkal szigorúbb a magyarnál. A magyar jogszabályokat lényegesen liberálisabbnak tartja.”¹⁰

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.¹¹

Az illegális migráció szoros összefüggésben van az embercsempészetrel, amely tevékenység kísérőjelensége az úgy nevezett másodlagos bűnözés. E körbe tartozik az okmányok hamisítása, vagy az eredeti iratok illegális úton történő beszerzése is. További kísérőjelenség a migránsok zsarolása, prostitúcióra, valamint kábítószer-kereskedelemre, - csempészetre, valamint „fekete-munkára”

¹⁰ Népszava, 2008. március 12. száma; 13. oldal

¹¹ Lásd bővebben Gubicza József tanulmányában

történő kényszerítése. Az embercsempész hálózatok jelentős bevételre tesznek ez által szert, ami további lehetőségeket ad kezükbe.

Az esetleges korrupciós viszonyrendszerek feltárása tehát szintén alapvető érdek, hiszen a közbiztonsági vetületeken túl – mint fentebb láthattuk – hosszabb távon össztársadalmi, illetőleg nemzetbiztonsági vonatkozásai is vannak az illegális migrációnak.

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.”¹²

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 koncepciója¹³ érvényesül, ezt tükrözi alkotmányunk, jogrendszerünk egésze és biztonságpolitikai koncepciónk, nemzeti biztonsági stratégiánk, valamint a hazánk által ratifikált nemzetközi szerződések egyaránt.

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

¹² Dr. Cséve Lajos: Néhány gondolat a Nemzetbiztonsági Hivatal létrejöttéről és munkájáról; Rendészeti Szemle, XXXI. évfolyam, 9. szám, 1993. október

¹³ Jónás Endre: Terrorizmus, Magyarország; Belügyi Szemle, 1999/12., 90. oldal

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.

2006 decemberében az Országgyűlés elfogadta az új idegenrendészeti jogszabályokat:

2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról

2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról

A Nemzetbiztonsági Hivatalnak az új jogszabályok vonatkozásában 2007. július 1-től továbbra is fontos, ugyanakkor néhány esetben megváltozott tartalmú szakmai feladatokat kell ellátnia. Tevékenység révén a Hivatal a jövőben is hatékonyan akadályozhatja meg azon illegális, illetve leplezett törekvéseket, amelyek felszámolása az egész társadalom érdeke.

Következtetések

Rövid tanulmányomban igyekeztem felvázolni, mely kihívásokat értékelhetünk a legaktuálisabbaknak. Álláspontom szerint a szervezett bűnözés, illetve az állami szervezetrendszer működésében is diszfunkciókat okozó korrupció visszaszorítása elsőrendű kérdés, ugyanakkor már rövid-, de közép- és hosszútávon az illegális migráció lehet az a biztonsági kockázat, amelyet az illetékes magyar szervezeteknek (döntéshozói és törvényhozói támogatással) leginkább kezelni célszerű. Minél korábban kezd hozzá Magyarország egy átfogóbb, a biztonsági szempontokat is erőteljesebben tartalmazó komplex migrációs politika kialakításába, annál könnyebben tudjuk majd kezelni az abból fakadó (Európa nyugati felén már súlyos gondokat okozó) potenciális ösztársadalmi feszültségeket.

Felhasznált irodalom:

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

Gubicza József: Az embercsempészet és az ellene folytatott tevékenység a Magyar Köztársaság Határőrségénél. Határőrségi Tanulmányok, 1997. 3. 2-15. oldal

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

Szabó A. Ferenc. A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai; Zrínyi Kiadó, Budapest, 2006.

NBH-Évkönyv 2004.

NBH-Évkönyv 2005.

Népszava, 2008. március 12.

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról

2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról

Lipics László

Rend és biztonság: csak programokban?

„...sem pénz, sem jogszabály hiánya nem akadályoz meg bennünket...”¹⁴

Magyarországon a közbiztonság megítélésével baj van. Ezt gyakorló rendőrként, állampolgárokkal történő érintkezésből is tudom. Ezt a tényt megerősítette a Századvég Alapítvány és a Forsense közvélemény-kutató cég 2009. áprilisában készült felmérése.¹⁵ Másfelől ugyanakkor ott vannak a statisztikai számok mely szerint soha ilyen kevés – ismerté vált - bűncselekmény nem történt, mint 2008-ban. Cikkem megírásának ösztönzője a legújabb, 2009. szeptember 7-én nyilvánosságra került közbiztonsági program, illetve annak elemzése.

A lakosság véleménye a közbiztonságról

A bevezetőmben említett felmérés alapján a közbiztonság helyzetét átlagosan 37 százalékosra értékelték. Ebben természetesen országosan és különböző szintekre vonatkozóan eltérőek voltak az eredmények.

Az országos állapotokat a legkedvezőtlenebbnek a fővárosban (35 %) és a falvakban (36 %) élők gondolták, míg a legkedvezőbb értékelést a megyeszékhelyeken (42 %) mérték. Régiós bontásban, a Nyugat-Dunántúl (43 %) vonatkozásában kedvezőbb a kép, ugyanakkor Észak-Alföldön és Észak-Magyarországon (34 %, illetve 35 %) lakói adták a legalacsonyabb pontszámot az általános közbiztonsági helyzetre.

A közbiztonság helyi szintű megítélése jobb, azonban ebben az esetben is csak 54 % volt az átlag. A közbiztonságról a legrosszabb véleménnyel a városokban élők voltak (52 %), míg a legjobb értékelést (58 %) a megyei jogú városok lakosai adták. Észak-Alföld és Észak-Magyarország lakóinak helyi szintű biztonságérzete (48-48%) sokkal rosszabb a többi régióban tapasztaltnál.

¹⁴ Bajnai Gordon miniszterelnök 2009. szeptember 7-én a Rendőrtiszti Főiskola tanévnyitóján mondott beszédéből idézet

¹⁵ Kedvezőtlen a közbiztonság állapotának megítélése Századvég – Forsense 2009.04.28. forrás: <http://www.szazadveg.hu/kutatas/archivum/kozvelemeny-kutatas-es-partreferencia-elemzes/kedvezotlen-a-kozbiztonsag-allapotanak-megitelese-130.html> 2009. május 20-i letöltés

Az átlagember a rossz közbiztonsági állapotok legfőbb okaként a fokozódó szociális feszültségeket és az elszegényesedést nevezte meg (42%), míg a megkérdezettek további 15 százaléka jelölte meg főbb kiváltó okként a rendőrség általánosan rossz helyzetét (itt is voltak eltérések, például Budapesten 22 %).

A kedvezőtlen helyzeten – valószínűleg a felajánlott opciós válaszlehetőségek közül - a megkérdezettek jelentős része (45%) egyértelmű büntetőjogi szankcionálással javítana. A válaszadók mintegy egyharmada szerint a megoldást az jelenthetné, ha a mindenkori kormányok határozottabb rendvédelmi politikát folytatnának. 17 százalékuk úgy vélekedett, hogy a rendőrség személyi állományának növelésével is kezelni lehet a helyzetet.

E mellett az idei évben a Rendőrség is készítettett közvélemény-kutatást, melynek ismertetése még várat magára. A felmérés eredményei közül HVG magazin internetes honlapján Bencze József országos rendőrfőkapitány néhány adattal szolgált.¹⁶ A lakosság 2 százaléka még 2009-ben is fél a rendőröktől, 19 százaléka pedig rossznak tartja a közbiztonságot. A megkérdezettek biztonságérzete romlott ugyan, de a korábbi felmérések eredményeihez (2005, 2002- részletesen nem ismertetve) képest nem jelentősen. A válaszadók 68 százaléka biztonságban, 12 százalék pedig teljesen biztonságban érzi magát.

A megrendelt közvélemény-kutatás annyiban mindenképp összecseng a Századvég Alapítványéval, hogy az országostól a helyi szint felé haladva nő a közbiztonságot jónak tartók aránya. Ezt Bencze József is kiemelte. „Míg a megyékre vonatkozóan a válaszadók 17 százaléka gondolta, hogy minden rendben van ezen a téren, addig a településekre vonatkozóan már 39 százalék vélekedett így.” E kutatásban a közbiztonság romlásának is elsődleges okként jelölték meg a megkérdezettek a fokozódó társadalmi feszültséget, e mellett az etnikai konfliktusokat, az elit példamutatását, valamint a rendőrség általános rossz anyagi helyzetét. Ezt úgy értékeli Bencze József, hogy ezek sem a rendvédelem munkáján múlik. Érdekesnek találom, hogy e részleges felmérés-ismertetés alapján a lakosság nem igényel több rendőri erőt a közterületekre, más szóval nincs okként felsorolva a rendőrhány.

¹⁶ Rossz az emberek közbiztonságérzete, de bíznak a rendőrökben 2009. július 15. Forrás: http://hvg.hu/itthon/20090714_orfk_kozvelemeney_kutatas_bencze.aspx 2009. augusztus 10-i letöltés

„Az emberek véleménye fontosabb, mint a bűnügyi statisztikák, hiszen azok hiába mutatnak javuló tendenciát több bűncselekménytípusban, ha az emberek máshogy érzik” – vélekedett az interjúban a központi szerv vezetője.

Az emberek Rendőrség iránti bizalmával kapcsolatban még egy adalékot adnék. Az interneten keresztül gyakorlatilag minden hónap végén az NRC Piackutató Kft. 1000 ember kiválasztásával értékelteti az intézményeket, melyet Intézményi bizalmi értéként táal. (Természetesen ez nem reprezentatív kutatás.) A legutolsó felmérés¹⁷ alapján a Rendőrség a 15 felsorolt intézmény közt a középmezőnyben áll 4,2 osztályzattal (10 fokú skálán), megelőzve a köztársasági elnököt, de messze lemaradva az ENSZ-től és az Alkotmánybíróságtól.

Az eddigi rendőrségi programok

A Rendőrség által az utóbbi időben több program és akcióterv került kidolgozásra. Ezek közül néhányat ismertetek. Mi is a program? „Program gör 1. terv, tervezet, munkaterv; időre beosztott cselekvési stb. terv 2. célkitűzés, szándék 3. politikai, társadalmi szervezet alapvető feladatainak és céljainak foglalata 4. tárgysorozat, napirend 5. műsor 6. inf a számítógépet vezérlő utasítások rendezett sora; az ezt tartalmazó mágneslemez.”¹⁸ Azaz cikkem szempontjából az 1-3 értelmezés jöhet szóba.

Bizalom, Biztonság, Becsület – 23 pont a XXI. századi rendőrség megteremtéséért¹⁹

„A Magyar Rendőrség az állampolgárok adóforintjaiért cserébe biztonságot teremt, fontos, hasznos szolgáltatásokat nyújt – ígéri a program.” Ennek érdekében a kihívásokra kíván válaszolni: elsősorban a szervezett, nemzetközivé váló bűnözés ellen fellépni és a baleseti statisztikák javítását ígéri. A bűnüldözés, a bűn- és balesetmegelőzés hatékonyabbá tétele mellett kijelenti, hogy a Rendőrség munkájának értelme az emberek, a családok, a magán- és köztulajdon

¹⁷ NetHangulat: vége a nyári „eufóriának” 2009. szeptember 08. Forrás: http://www.nrc.hu/hirek?page=details&news_id=545 2009. szeptember 8-i letöltés

¹⁸ Bakos Ferenc: Idegen szavak és kifejezések szótára, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1994-ben átdolgozott és 2001-ben változatban lenyomatban kiadott 629.o.

¹⁹ Forrás: http://www.police.hu/sajto/sajtoszoba/orf_071020_01.html?query=BIZTONS%C3%81G,%20BIZALOM,%20BECS%C3%9CLET 2009. szeptember 8-i letöltés

biztonsága. A program, ahogy az alcímben is látszik 23 pontot ölel fel. Ezek egy része valóban megvalósult, bár nem igazán tartom programnak, hiszen a nyilvánossá tett dokumentumban szerepel: „2007 júliusa óta ezt tettük a XXI. századi rendőrség megeremtéséért”, azaz múltbeli dolgokkal is foglalkozik (például beszerzett gépjárművek).

Négy alfejezetre tagozódik: 1. A közlekedésbiztonság javításáért; 2. A rendőrségbe vetett közbizalom megerősítéséért; 3. A hatékonyabb és gazdaságosabb működésért; 4. Az eredményesebb bűnüldözésért és bűnmegelőzésért. A kiadott terv valójában három jövőbeni feladatot tartalmazott (19. Önálló Repülőtéri Rendőrségi Szolgálat; 20. Felkészültünk a schengeni csatlakozásra: és 2008. január 1-jével végrehajtjuk a Rendőrség és Határőrség integrációját; és 22. Szorosabb együttműködést alakítunk ki, erősítjük a rendszeres tapasztalatcserét az INTERPOL-lal és az FBI-jal, kezdeményeztük a szomszédos országok rendőri vezetőivel és rendőreivel való szorosabb együttműködést.)

Védőbástya Program

2007. november 29-én került ismertetésre a Védőbástya Program, melynek alcíme „Belépő a XXI. századba”. Az ország és a Rendőrség által kapott új kihívásokra, lehetőségekre és feladatokra (teljes jogú schengeni tagság, Határőrség megszűnése) adott, adható válaszokat tartalmazza, illetve kijelenti, hogy az a „Biztonság, Bizalom, Becsület” jelszavakat is felölelő keretprogram része. Hét alpilléért hirdettek meg: 1. Mindennapok biztonsága; 2. Felelős közlekedés az utakon; 3. Nyitott határok a polgároknak, zárt kapuk a bűnözésnek; 4. Aktív kapcsolat a nyilvánossággal; 5. Korszerű technológiák a polgárok szolgálatában; 6. Tudásalapú szolgálat; 7. Példamutató szervezet, becsületes rendőrség.²⁰

A programban foglaltak többségükben előremutatóak (például rendőrök kommunikációs és konfliktuskezelési képzése – a legújabb tervben is szerepel), azonban néhány pont valószínűleg soha nem fog megvalósulni (például: Létszám-

²⁰

Forrás: http://www.police.hu/sajto/sajtoszoba/orf_071129_02.html?query=v%C3%A9d%C5%91b%C3%A1stya 2009. szeptember 8-i letöltés

növelés: 45.000 főre), más részük csak nehezen magyarázhatóan kapcsolódik egy rendőrségi programhoz (például: Élhetőbb és járhatóbb főváros), de szépen mutatott.

Biztonság és Rend közbiztonsági program

Cikkem ihlető elgondolását Bajnai Gordon miniszterelnök 2009. szeptember 7-én a Rendőrtiszti Főiskola tanévnyitóján mondott beszédében ismertette, illetve a Miniszterelnöki Hivatal Szóvivői Iroda adott bővebb tájékoztatást az újságíróknak – ugyanakkor a Népszabadság már részleteket kiszivárogtatott korábban. Érdekességként megjegyzem, hogy a programot a hivatal honlapján nem lehetett fellelteni, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium honlapján pedig némi távolságtartással írnak: „Tíz pontból álló közbiztonsági programot hirdetett meg Bajnai Gordon miniszterelnök”.²¹ Azaz valószínűleg a terv készítésében a Rendőrség (a Duna TV műsorában rendőrség címeres PowerPoint-os bemutató volt) és a minisztérium is részt vett, de a miniszterelnök vegye a hátrára a kezdeményezést, ő viselje a felelősséget.

A program talán egy időre pontot tett az önkormányzati rendőrség kérdésre: településőrségek létrehozását támogatják, munkaviszonyban. E mellett kiemelkedik a „szerződéses rendőrök” szolgálatba állítása. A miniszterelnök szerint mindent meg kell tenni annak érdekében, hogy megerősödjön a rend és megszilárduljon az emberek biztonságérzete. Véleménye alapján az általános takarékoskodás mellett is vannak olyan kötelező célok és feladatok, amelyeket mindenképp teljesíteni kell a 2010-es évben is, melybe beletartozik közbiztonság fokozása és erősítése.

A Biztonság és Rend program elemei:

1. „Szerződéses rendőrök” szolgálatba állítása: Lehetővé válik, hogy korábban (legalább 2 éve) a testületet elhagyott rendőrök nyugdíjuk megtartása mellett a minimálbér összegének megfelelő díjazásért visszajöjjenek a rendőrséghez és - elsősorban helyben, a kisebb településeken, falvakban –

²¹ Tíz pontból álló közbiztonsági programot hirdetett meg Bajnai Gordon miniszterelnök Forrás: http://irm.gov.hu/miniszterium/cikk/Tiz_pontbol_allo_kozbiztonsagi_programot_hirdetett_meg_Bajnai_Gordon_miniszterelnok.htm 2009. szeptember 8-i letöltés

szolgáljanak tovább. A még életük teljében lévő volt rendőröket a kormány visszavárja, tudásukra szükség van.

Az első ponttal kapcsolatban három dolgot észrevételezek. Egyrészt a nyugdíj mellett kapott minimálbérre vonatkozó propagandának nagyobb sikere lesz, mint a korábbi felhívásnak, melyben szerepelt a „nyugállományú volt hivatásosok esetében a visszavételre csak a szolgálati nyugdíj folyósításának egyidejű szüneteltetésével van lehetőség” kitétel, azaz nyugdíj helyett fizetést ajánlottak – jogszabályi hivatkozással alátámasztva.²² A másik gondolatom pedig az idei évben készült tervre vonatkozik, mely szerint a nyugdíj melletti visszafoglalkoztatás megszüntetése mellett érvel. Nyilván nem közterületi állományra gondoltak, de a megbízási szerződések felülvizsgálatát mindenképpen el kellene végezni, hiszen a nyugdíj mellett jogszabályi kikaput kihasználva a minimálbérnél jóval nagyobb kifizetések történnek ezeknél. A harmadik észrevételem a szerződéses rendőr fogalmának bevezetésével kapcsolatos, mivel ilyet nem ismer a rendőrségi törvény: „A Rendőrség személyi állománya hivatásos állományú rendőrökből, köztisztviselőkből, közalkalmazottakból, valamint a Munka Törvénykönyvének hatálya alá tartozó munkavállalókból állhat.”²³ A jelenlegi jogi szabályozás miatt egyéb munkavállalónak tudnám besorolni őket, mivel a hivatásosokra, a köztisztviselőkre és a közalkalmazottakra is önálló törvény vonatkozik, benne bértáblázattal, amelybe ilyen állományba kerülés esetén be kellene sorolni őket. Nyugdíjasként jogosultak rendfokozat és egyenruha viselésére, azonban intézkedési jogosultságuk kérdéses lenne jogszabály módosítása nélkül. Ezek mellett felmerülhet kérdésként, hogy ruházati ellátásuk hogyan lehetne megoldani, pénzjutalomban részesülhetnek-e (adóügyi kérdés), illetve az egyébként is magasabb nyugdíjjal rendelkező és még minimálbért kapó szerződéses rendőr társa jóval kevesebb fizetésért vajon mit fog tevékenykedni szolgálatban? Mert gondolom a szűrővizsgálatokon, felméréseken visszavételkor és a meghatározott időközönként részt kell venniük – még ha a

²² FELHÍVÁS volt hivatásos állományú rendőr és határőr kollégák részére
2008.03.28.Forrás: http://www.police.hu/nyitoldal/cikkek/orf_080328_01.html 2009. szeptember 8-i letöltés

²³ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4.§ (4) bekezdés

jogszabály²⁴ csak a hivatásos, közalkalmazotti és köztisztviselői állományra vonatkozik.

2. 50%-kal több rendészeti középiskolás. A rendészeti képzés átalakításával a tanulók több időt töltenek majd közterületen, októbertől 3 hónapot, jövőre pedig összesen 6 hónapot lesznek utcán, és ezzel összesen 1000 plusz egyenruhás lesz a közterületeken. Idén 200, jövő év elején, keresztfeléves képzéssel pedig újabb 200 fővel emeli meg a kormány a szakközépiskolában tanulók számát.

Az emelt létszámmal remélhetőleg egy idő után pótolni lehet a folyamatosan csökkenő állományt. Azonban ezzel az a baj, hogy a rendészeti szakközépiskolában végzők átlagéletkora 21 év körül van, azaz az utcára kerülők minimális élet és intézkedési tapasztalatokkal bírnak, emiatt folyamatosan konfliktusba kerülnek az állampolgárokkal és önmagukkal.

3. Létrejön a településőrség. A közbiztonság megerősítése érdekében, a megerősített rendőri jelenlét fenntartása mellett, a jövőben több szerep juthat az önkormányzatok rendészeti tevékenységének. Lehetővé válik, hogy állami eszközökkel, központi forrásból támogatva az önkormányzatok saját településrendészetet hozzanak létre - amennyiben ezt igénylik. Ezzel végre eszközt kapnak a helyi közbiztonságért viselt felelősségük érvényesítéséhez és létrejöhet az európai értelemben vett önkormányzati rendészet (community police). A településőrök munkájuk során szorosan együttműködnek a rendőrséggel, tevékenységüket az önkormányzatok irányítják. A rendőrség, az önkormányzatok és a kormány új szövetsége jöhet létre a nagyobb közbiztonságért. A most induló program keretében településőrök segíthetik a közterület-felügyelők munkáját, ezzel 2010 végéig megháromszorozzuk a közterület-felügyeletben részt vevők számát. A falvak pedig településőröket állíthatnak szolgálatba, akik a bűnmegelőzésben segítik a rendőrség munkáját. Ehhez kormányzati támogatást igényelhetnek, a helyi önkormányzatok. Az új emberek részben az Út a munkához program keretében kezdhetnek dolgozni.

²⁴ A fegyveres szervek hivatásos, közalkalmazotti és köztisztviselői állományának munkaköri egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról, a szolgálat-, illetve keresőképtelenség megállapításáról, valamint a belügyi egészségügyi szolgálat igénybeviteléről szóló 21/2000. (VIII. 23.) BM-IM-TNM együttes rendelet

A program ezen pontjának megvalósítása valószínűleg a legnehezebb lesz, hiszen egyfajta jogi normát kell létrehozni, mely alapján később megindulhatnak a képzések és ahhoz kapcsolódóan a vizsgáztatások. Viszont erős kételyeim vannak a munkanélküliek bevonásával kapcsolatban. Mert miről is szól az Út a munkához program? Az alacsony az aktivitási ráta és foglalkoztatottság megszüntetésére irányul. A Szociális és Munkaügyi Minisztérium megállapította, hogy drasztikusan csökken az alacsony képzettségűek munkája iránti igény, és tovább nő a segélyből élők száma. Ezen a negatív tendencián próbál változtatni az Út a munkához program, azaz az inaktív, alacsony képzettségűek munkához juttatásához, segély helyett munkalehetőséget ajánlva, továbbá a feketemunka visszaszorítása.²⁵ Nehezen tudom elképzelni, hogy érettségi nélküli emberek lássanak el ilyen jellegű feladatot, hiszen egyfajta jogismeret, értelmezés kell majd a munkavégzéshez, lásd a következő pontot.

4. A jegyzők „megerősítése”, hatékonyabb eljárások a kis értékű lopások ügyében. A jövőben a kis értékű lopások, szabálysértések ügyében a rendőrségnél is lehet bejelentést tenni, de az eljárást továbbra is a jegyző folytatja le. A hatékonyabb felderítés érdekében a jegyzőnek több embere lesz, a településőrrel megerősítve képessé válik arra, hogy a szabálysértésekben eljárjon. A településőrt, illetve a faluőrt quasi közreműködőként venné igénybe, akik az egyszerűbb eljárási cselekményeket elvégeznék (pl. helyszín, tárgy megtekintése). A kormány bevezeti a szabálysértési nyilvántartást. A visszaeső, sorozatos bűncselekményeket esetében a jelenleginél sokkal szigorúbban büntetés jár.

Számomra elég meglepő dolgokat tartalmaz ez a pont. „A jövőben a kis értékű lopások, szabálysértések ügyében a rendőrségnél is lehet bejelentést tenni...”. Ez azt jelenti hogy eddig nem lehetett? Véleményem szerint a szabálysértési törvény²⁶ az eljárást elég világosan megfogalmazza, egyben választ ad a kérdésekre. Alapesetben szabálysértés miatt a jegyző jár el.²⁷ A szabálysértési eljárás feljelentés, illetőleg a szabálysértési hatóság részéről eljáró személy észlelése vagy tudomása alapján indulhat meg.²⁸ Amennyiben a

²⁵ SzMM: Út a munkához program Békéscsabán Forrás: <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=21147&articleID=33366&ctag=articlelist&iid=1>
2009. szeptember 9-i letöltés

²⁶ A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.)

²⁷ Sztv. 32. § - 34. §

²⁸ Sztv. 82. § (1)

szabálysértéssel kapcsolatban a szabálysértési hatóságnak az ügyben nincs hatásköre vagy illetékessége, az ügyet az eljárásra jogosult illetékes szervhez haladéktalanul átteszi.²⁹ Ezen szabályozás annyit jelent, hogy ha a Rendőrségnél szabálysértésről tesznek bejelentést, feljelentést (amennyiben azt szóban teszik meg, úgy azt jegyzőkönyvbe kell foglalni) meg kell vizsgálni, hogy van-e hatásköre az adott rendőrkapitányságnak, majd azt, hogy illetékes-e. Ha nem, akkor át kell tenni a hatáskörrel, illetékességgel rendelkező szervhez.

„A településört, illetve a faluört quasi közreműködőként venné igénybe, akik az egyszerűbb eljárási cselekményeket elvégeznék (pl. helyszín, tárgy megtekintése).” Ezzel a ponttal az a baj, hogy a szabálysértési törvény az eljárás menetéhez kapcsolódóan nem ismer közreműködőt. A szabálysértési hatóság (az előbb megállapítottuk, hogy alapesetben a jegyző), illetve annak ügyintézője (nagyobb településeken nem elég a jegyző) végezhet ilyen feladatokat. Ezen személyek jogi, illetve államigazgatási végzettséggel rendelkeznek. A helyszín és a tárgy megtekintése pedig a „Szemle” kategóriájába tartozik.³⁰ A szemle megtartásáról jegyzőkönyvet kell felvenni, biztos, hogy a nyolc éve munkanélküli, alapközü iskolát végzett személyt akarjuk településörnek alkalmazni?

A szabálysértési nyilvántartás bevezetése jó ötlet, nagyobb településeken az ügyintézők hasznát fogják venni a nyilvántartásnak a visszaesők kiszűrésére. A Rendőrség Igazgatásrendészeti szolgálati ágának van a közlekedési szabálysértésekhez kapcsolódóan ilyen nyilvántartása. Amennyiben a központi nyilvántartó rendszert, illetve a Neozsaru szoftvert továbbfejlesztnék ilyen irányban úgy a szabálysértést észlelő járőr könnyebben dönthetne a helyszíni bírság mértékéről, illetve annak mellőzése mellett a szabálysértési feljelentés megtételéről.

„A visszaeső, sorozat-tolvajokat esetében a jelenleginél sokkal szigorúbban büntetés jár.” Túllépve a mondatban található helyesírási hibán, véleményem szerint a sorozat-tolvajok esetében célszerűbb lenne az üzletszerűséget vizsgálni. „Üzletszerűen követi el a bűncselekményt, aki ugyanolyan vagy hasonló jellegű bűncselekmények elkövetése révén rendszeres

²⁹ Sztv. 40. §

³⁰ Sztv. 65. §.

haszonszerzésre törekszik.”³¹ E pedig azért érdekes, mert a Btk. szerint vétség, ha a szabálysértési értékre elkövetett lopást üzletszerűen hajtják végre³² és elméletileg két évig terjedő szabadságvesztés is kiszabható az elkövetőre, szemben a szabálysértés maximum százezer forintjával.³³

5. Háromszor annyi támogatást kapnak a polgárőrök 2010-ben háromszorosára növeli a kormány az országosan mintegy 80 ezer polgárőr támogatását. Jövőre további jelentős központi támogatást kap a Polgárőrség. Egyúttal megváltozik a támogatás formája is: a központi támogatás mellett, 2009 őszétől megállapodás alapján azoknak a polgárőr szervezeteknek juttat a kormány közvetlen támogatást, melyek a helyi rendőrséggel közösen kialakított és előre meghatározott közterületi járőrözéseket hajtják végre.

Nagyon jó ötletnek tartom és remélem a megvalósítás is helyes gyakorlatot fog kialakítani. Az előre meghatározott közterületi járőrözésbe lehetne belekötni, hogy mennyi idővel korábban jelent ez a kitétel?

6. Hazai és uniós forrásokból a kormány megduplázza a térfigyelő-kamerát számát. Az ehhez szükséges, mintegy másfél milliárd forintnyi uniós forrás már a nyáron, illetve ősszel az önkormányzatok rendelkezésére áll. A rendőrség által leginkább indokoltnak tartott területeken a rendőrség több száz kamerát maga szerel fel és helyez üzembe legkésőbb 2010 tavaszáig. Több száz már felszerelt térfigyelő-kamera képének a rendőrségi rendszerekhez csatolását valósítja meg még az idén, összesen 500 millió Ft értékben. Közbiztonság szempontjából rendkívül kedvezőek a tapasztalatok a térfigyelő-kamera rendszerekkel. Ahol megjelennek a kamerák csökken a bűnözés, a térfigyelő kamerákkal védett lakó- és közterületek biztonságossá válnak. Jelenleg kb. 1500 térfigyelő-kamera működik az országban.

E pontban foglaltak is örömteli hírek, hiszen növelhető a közbiztonság – a korábbi tapasztalatok alapján. Ki fogja ezt üzemeltetni, lesz-e rá pénz és ki fogja figyelni a kamera által közvetített képeket? Leginkább ezen utolsó kérdés érdekel. Ha szolgálatos állomány, akkor csökken a közterületi jelenlét. Ha túlórában történő foglalkoztatással valósul meg (nagyon sok helyen így van), akkor a személyek rendes szolgálati idejükre elég pihentek lesznek:

³¹ A büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) 137. § 9.

³² Btk. 316. § (2)

³³ Sztv 167. § (1)

7. A szélsőségek elleni hatékonyabb fellépés érdekében 600 millió forinttal megerősíti a kormány a Nemzeti Nyomozó Irodát Még erélyesebben kell fellépni a szélsőségesek ellen. A rendőrség jelentős eredményt ért el a romák elleni támadásokkal gyanúsított emberek elfogásával. De ezzel a radikális bűnözők elleni harc nem ért véget. A Nemzeti Nyomozóiroda személyi és technikai kapacitásainak megerősítésével a kormány fokozza a szélsőségek elleni fellépés hatékonyságát. Idén több mint 200, jövőre több mint 410 millió forinttal megerősíti a kormány a Nemzeti Nyomozó Iroda személyi és technikai kapacitását.

A program ezen pontja is örömteli. Azonban egy kicsit kukacoskodnék itt is.

8. Középiskolás roma fiatalok rendőrré válásának segítése, ösztöndíjasok számának növelése: Ötszörösére emelkedik a roma rendőr ösztöndíjasok száma. A középiskolás roma fiatalok rendőrré válásának elősegítése érdekében 1996 óta működő pályázati rendszer bővítésével a mai 60 ösztöndíjas hely száma ötszörösére 300 főre (helyre) emelkedik.

E ponttal kapcsolatban továbbra is az az álláspontom, hogy nem célszerű a kisebbségek közül egyet (még, ha az a legnagyobb is) kiemelni. Egy adott környezetben más (például a déli vidékeken a horvát nemzetiségiek), az adott kisebbségben könnyebben eligazodnak, értik a nyelvet, a helyiek nagyobb bizalommal fordulnának hozzájuk. Összefoglalva javasolnám az összes kisebbségre kiterjeszteni a pályázati rendszert, a fenti keretszámon belül.

9. Konfliktus-megelőző képzések a rendőrségen: Új képzési programokat indulnak a tiszthelyettesi állomány mediatív, konfliktust megelőző és kezelő szerepének tanítására.

Ahogy már említettem ezt már a Védőbástya program is tartalmazta. Egyetértek azzal is, hogy elsősorban a tiszthelyettesi állományra gondolnak, hiszen – mint azt már az előbb én is írtam -, nekik kell a legtöbb konfliktussal megküzdeniük. Ugyanakkor az összes állampolgárral érintkezésbe lépő állományra kiterjeszteném a képzést.

10. Új rendőri szolgáltatás: közbiztonsági tanácsadás Az állampolgárok sokféle problémájuk megoldásában kérik a rendőrség segítségét. Külön

kezdeményezés indul azzal a céllal, hogy a rendőrök közbiztonsági tanácsot is adjanak a hozzájuk fordulóknak, nemcsak és kizárólag vagyónvédelmi kérdésekben, hanem más egyéb gondok megoldásában; például gyermekelhelyezés, családon belüli erőszak, iskolai problémák, kábítószer-problémák.

A szolgáltató szerep erősítésével talán a Rendőrség elfogadottsága is nő. Nagyon pozitív visszajelzések vannak például az iskolarendőr programmal kapcsolatban, mely – véleményem szerint - szintén egyre inkább szolgáltató szerep felé hajlik, mint a bűnmegelőzési terület felé. Ám némi kételyeim ezzel kapcsolatban is vannak. Hiszen egy gyermekelhelyezési problémában melyik rendőr tud segíteni, mikor a bírósági ügy évek óta húzódik?

Összefoglalás

Az, hogy a lakosság az országos helyzethez (37 %) képest helyi szinten elégedett (54 %) a közbiztonsággal sokakat megnyugtat a rendőrségen belül. Én azonban más véleményen vagyok: annak ellenére, hogy vannak örök elégedetlenkedők legalább háromnegyedes elégedettségi mutatónak örülnék. Azt, hogy a biztonságérzetük csekély fokú, fő okként mindkét említett kutatásban a fokozódó szociális feszültségeket és az ehhez kapcsolódó elszegényesedést említették meg. Ezek mellett mindkét kutatásban ugyan csekély mértékben, de megjelent a közbiztonsággal való foglalkozás hiánya a politikában. E személyeket valószínűleg megnyugtatják a készített programok, érezhetik, hogy a politika ténykedik a témában.

Az eddigi programok közül kettőt mutattam be, sajnos e cikk terjedelmi korlátai miatt az „Új rend és szabadság” terv ismertetése nem fért be. A „Bizalom, Biztonság, Becsület” programot nem tudtam programként értékelni, hiszen nagyrészt múltbéli dolgokkal foglalkozik. A „Védőbástya” számomra sokkal kidolgozottabbnak látszik, még akkor is, ha azt az előző program részeként aposztrofálták. Nagyon sok előremutató dolog, hasznosítható ötletet tartalmaz, egyes részeit a cikkem fő témáját adó „Biztonság és Rend” közbiztonsági program is tartalmaz.

Azt az IRM is megállapítja honlapján, hogy nem a Biztonság és Rend közbiztonsági program az első intézkedéssorozat, amelyet a kormányzat hozott a közbiztonság javítás érdekében. Elsősorban a létszámgondok enyhítésére koncentráltak (július helyett már május közepén szolgálatba álltak a végzett rendészeti szakközépiskolások, növelték a körzeti megbízottak létszámát, 100 fegyveres biztonsági őr szolgálatba lépése). Ide kapcsolódik a „hűségpénz”³⁴ bevezetése. E mellett változtattak a büntető törvénykönyvön is, például létrejött az erőszakos többszörös visszaeső büntetőjogi fogalma.

A Biztonság és Rend közbiztonsági programot az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium honlapja alapján prezentáltam, a benne lévő hibákkal együtt. Az egyes pontokat elemezve összességében azt állapítom meg, hogy nem eléggé előkészített. Véleményem szerint több súlyos tárgyi tévedés van benne, és néhány pontjának megvalósításával kapcsolatban erős aggályaim vannak. Több jogszabály módosítása szükséges az egyes pontok megvalósítására, meglátásom szerint a kormánynak nem lesz ideje azokat valóra váltani. A tervezet alapján úgy gondolom, hogy a pénzügyi támogatással kivitelezhető dolgok (térfelügyelő kamerák, rendészeti szakközépiskolák, polgárőrség, NNYI) hamarosan bekövetkezhetnek, míg a jogszabályalkotással, módosítással kapcsolatosak (helyi településőrség, szerződéses rendőr) esélye jóval kisebb. A településőrsek önkormányzatokon belüli megvalósítása egy külön cikk, tanulmány témája lehet.

³⁴ 2009. május 1-jétől többletjuttatásban részesülnek azok a legalább 25 év szolgálati idővel rendelkezők, akik nyugdíjba vonulás helyett továbbra is rendőri szolgálatban maradást választják, ezért havi 50.000 Ft-ban részesülnek. A támogatás feltétele 25 év szolgálati idő után, további 5 év, 30 év szolgálati idő után további 3 év szolgálat vállalása.

Sebestyén Attila

Az Internet a tudománymetria szolgálatában

Ez a dolgozat arra vállalkozik, hogy **igazoljon egy hipotézist, amely szerint az Internet** jószolgálati **viszonyban van a tudománymetriával**, hova tovább a tudományos kommunikáció és publikálás eszközévé is válik. E téma öncélúan is érdeklődésem középpontjába került, hiszen kutatási témám szerint az Internetet - mint információs halmazt -, egy adott témában meghatározható tudás bázisaként kívánom bemutatni.

Példát, megoldási módszert kívánok nyújtani secunder kutatási célomhoz, a Rendőrségnél alkalmazott informatikai megoldásokban tárolt adatok feltérképezéséhez és tudástárba helyezéséhez.

Az Internet, a „világ információs sztrádája” mindössze 36 éves múltra tekint vissza. Az elosztott számítógépes hálózat a hideghárorú következményeként is felfogható, az USA válaszlépéseként a Szputnyikra, a Szovjetunió 1957-ben felbocsátott műholdjára, illetve a szovjetek világszertei űrutazásaira.

Az USA Hadügyminisztériumán belül (Department of Defense) létrehozták a Fejlett Kutatási Projektek Ügynökségét (Advanced Research Projects Agency - ARPA), amelynek feladata volt olyan osztott számítógépes hálózat létrehozása, amely alapot teremt a katonai célú tudományos és technikai kutatásokra, és az ezekben a projekteken dolgozó szakemberek együttműködésére.

Három, egymástól elszigetelt, párhuzamosan futó kutatás is folyt számítógépek hálózatba kötésének, a számítógépek erőforrás megosztásának, műszaki-technikai megvalósítására. A Massachusetts Institute of Technology (MIT) számítógép-hálózati projektje (1961-1967), a Rand Corporation védelmi célú kutatása (1962-1965), valamint a brit National Physical Laboratory számítógép-hálózati projektje (1964-1967). Az áttörés 1967. októberében történt meg a Tennessee állambeli Gatlinburgban tartott szakmai szimpóziumon, ahol

mindhárom szakmai csoport képviselte magát. Larry Roberts nyilvánosságra hozta az első ARPANET tervet.³⁵

Egy csapásra megváltozott az addigi műhelymunkák folyamata olyannyira, hogy 1969-ben már működött négy csomóponton az elosztott hálózat:

UCLA (University of California at Los Angeles)

SRI (Stanford Research Institute)

UCSB (University of California at Santa Barbara)

University of Utah

Az 1971-es évben már 15 csomóponton 23 számítógép működik, 1973-ban pedig megvalósul az első nemzetközi kapcsolat Norvégia és Anglia között. A katonai fejlesztésként finanszírozott, majd az egyetemeket, tudományos kutató műhelyeket összekötő hálózat 1990-re túlnőtte az ARPANET kereteit.³⁶ A TCP/IP alapú hálózat – a mai Internet – világhódító útjára indult, sorra fedezte fel magának az oktatás, a kereskedelem, az államigazgatás, a szórakoztató ipar, és az egyén is.

Ma, mintegy 542 millió Host található az Interneten.³⁷ Kína Internetes forradalma miatt napi problémává vált az évtizednyire jóslt IP szám válsága. A mai négy tagú IP címmel közel 4,3 milliárd számítógépet lehetne megcímezni, de a számtartomány rossz felosztása miatt (20 éve az USA-ban alakultak ki a mai címmegosztási arányok), ténylegesen néhány százmillió számítógép címezhető csak meg. Ez pedig a globalizálódó világban kevés, elég ha csak a Host-ok számára hivatkozom. A holnap Internetje az IPv6-ra készül.³⁸

A tudományos kutató munka szempontjából az Interneten tárolt és elérhető információ halmaz több problémát vet fel. Ezek, az információ:

rendezetlensége

hitelessége

bibliográfiai hivatkozásra való alkalmassága

³⁵ <http://izzo.inf.elte.hu/~hehe/ve2002/halozat/tori.htm> (2.bekezdés)

³⁶ http://www.inf.unideb.hu/~bodai/internet/internet_tortenete.html#Feladatok (3. bekezdés)

³⁷ <http://www.isc.org/index.pl?ops/ds/>

³⁸ <http://www.csatolna.hu/hu/erdekes/Grin/erdekesg1.html>

a forrás hivatkozásának lehetősége

a forrás hivatkozás elérhetősége

A rendezetlenség:

Az Interneten való **tartalomszolgáltatás határok nélküli**, az egyén exhibicionizmusától kezdődően, az egyes érdekcsoportokon keresztül, az állami köztájékoztatáson át az emberi élet minden területét felöleli.

Ezek az információk, éppen az Internet lényegéből fakadóan, nem strukturáltak, a szolgáltatott adatok kapcsolatai, összefüggései, témaazonosságuk nem rögzített. Hogyan válhatott mégis az Internet a tudás megszerzésének elsődleges eszközévé?

Elsősorban természetesen a kereső alkalmazások, un. kereső szerverek segítségével. Ilyenek például a Yahoo, Altavista, Lycos, vagy Heuréka. **A Google** korábban kezdő oldalán hirdette magáról, hány Web lapon keres, ez akkor (2005. június 25-én) meghaladta a **8 milliárd oldalt**.³⁹ Egyes felmérések szerint a kereső szerverek az Internet tartalmának mindössze 1/500-ad részét **ismerik**.⁴⁰ A számadatok alapján nyugodt szívvel kijelenthetjük, az Internet is rendelkezik a rendelkezésre álló tudás megismerhetetlenségének korlátjával, mint ahogy az összes nyelven valaha megjelent publikációk tudását sem birtokolhatjuk. Mindemelllett a releváns szakirodalom eszenciáját, a specifikus mag által publikált műveket az Internetes forrásból is megismerhetjük.⁴¹

Másodsorban a tematikus tartalomszolgáltató oldalak, portálok segítségével. A tematikus oldalak, valamilyen adott témához (fejezetcímhez) tartozó és annak megfelelő oldalakat tartalmaznak, illetve ilyen tartalomszolgáltatói oldalakat gyűjtenek össze. A Google „tematikus oldalak” kulcsra korábban (2005) még 483 oldalt sorolt fel, ez ma (2008. szeptember) már 151 ezer találatra bővült. Az ismeretbővülés nagyságrendbeli.

³⁹ <http://wikipedia.org/wiki/Google>

⁴⁰ <http://www.sg.hu/cikkek/12227>

⁴¹ Tudományos kutatás elmélete II. – szemelvények a tudománymetria témaköreiből (szöveggyűjtemény a doktori képzésben résztvevők részére) ZMNE Budapest 2003. – összeállította Dr. Szilágyi Tivadar, Dr. Bujdosó Ernő: Bibliometria és tudománymetria című könyve alapján (Budapest, 1986 ISBN 963 201 260 1) 33. oldal 3. bekezdés

Hitelesség:

„Az Interneten szükséges és érdemes is megkülönböztetni a kereskedelemmel, illetve a pusztán információcserével összefüggő kínálatot és szolgáltatásokat. Ez utóbbi alapvetően kétféle lehet ...: a hagyományos kommunikációs folyamatban is részt vevő, ismert és a köztudatban már minősített, valamint az ismeretlen, azonosítatlan, lenyomozhatatlan forrásból való.”⁴²

Sajnos az azonosítatlan forrás kategóriájába kell sorolnunk minden, a lenyomozhatatlan forrás kategóriájába tartozó oldalt is. Nem elegendő az oldalon való szerzői hivatkozást tényként elfogadni, hiszen éppen a véleménynyilvánítás szabadságából, így a cenzúrázatlan megjelenésből fakadóan gyakran a szerző is „szerzői álnév” mögé rejtőzik.

Az Interneten megjelenő tartalom szolgáltatások között hitelesnek tekinthető minden olyan államigazgatási, közfeladatot ellátó vagy hírközlő oldal, amely az oldalán impressziókat megjelenteti. Természetesen a publikált adatok tekintetében hiteles oldalak nagyságrendekkel nagyobb számban vannak jelen az Interneten, mint az itt megfogalmazott kör - gondoljunk csak a saját magunkról, tevékenységünkről készíthető ingyenes oldalakra -, véleményem szerint azonban tudományos kutatás forrásaként az e körön kívüli oldalak, fenntartással alkalmazhatóak. Elsősorban nem a hitelesség okán, hanem a forrás rendelkezésre állásának, a publikáció állandóságának okai miatt. És itt el is jutottunk a következő mérlegelési szempontokhoz.

A bibliográfiai hivatkozásra való alkalmasság:

Sajnálatos tény, hogy még abban az esetben is, ha a keresett témát, vagy adatot meg is találtuk az Interneten, és azt olyan helyen találtuk is meg, amelyet – valamilyen ok miatt – hitelesnek tekintünk, még így sem biztosított egyértelműen, hogy tudományos publikációnkban, mint forrást, azt egzakt bibliográfiai

⁴² <http://www.piacessprofit.hu/?s=32&n=4&mr=154>

hivatkozással megjeleníthetjük.⁴³ Az Internetes oldalnak bár van egyedi un. URL címe, és az adott lapon többnyire szabatos hivatkozással, egzakt módon meghatározható a felhasznált adat – pl.: negyedik francia bekezdés 6. oldal -, mind emellett az egyéb, az írott publikációkra vonatkozó adatok (úgy, mint szerző, cím, kiadó, kiadás száma, éve, oldal stb.), hiányosan adhatók meg, vagy teljesen hiányoznak a forrásból.

Tapasztalataim szerint a másik alkalmatlansági tényező, az oldalak elérhetősége, pontosabban elérhetetlensége, ugyanis amilyen szabados a publikálás lehetősége, legalább annyira változó az oldalak fennmaradása és törlése is. Jómagam több tucat mára elérhetetlen URL címmel rendelkezem, amelyeket korábbi tanulmányaim során rögzítettem.

E szempontok szerint az Internet és a tudománymetria viszonyának vizsgálatára olyan, a kereső szerverekkel megtalálható, magyar nyelvű oldalakat tekintetem forrásnak, amelyek hitelességét az oldalak impressziuma szerint általánosan elfogadottnak ítélttem. Külön fontosnak tartom megjegyezni a hitelesnek talált dokumentumok esetében az ISBN szám megjelölését, illetve azt a tényt, hogy az Interneten egyre növekvő számban megjelenő elektronikus publikációk következtében 2007. január 01-től Magyarország is áttért a korábbi 10 jegyű ISBN számról az EAN-13 kód adaptálását lehetővé tevő 13 jegyű ISBN számra.⁴⁴

A témám szerinti kulcsszavak keresések során (Internet tudásbázis, tudás alapú rendszer) örömmel vettem tudomásul, hogy a levéltárak és könyvtárak módszeresen felépített tartalomszolgáltatói oldalakkal vannak jelen, ahol nemcsak az írott publikációk reprint példányai, de elektronikus irodalmi alkotások is megjelennek. Például a Magyar Elektronikus Könyvtár oldalán hadtudomány és katonapolitika témakörben már 15 tematikus területre felosztott keresési lehetőség áll rendelkezésre.⁴⁵

⁴³ Dr. Gőcze István: A tudományos kutatás elmélete és módszertana – előadás vázlat doktorandusz hallgatóknak, ZMNE Filozófia és kultúrtörténeti tanszék 2003. – A bibliográfiai hivatkozások fontosabb előírásai 3. oldal

⁴⁴ <http://wikipedia.org/wiki/ISBN>

⁴⁵ <http://mek.oszk.hu/html/vgi/kereses/keresesuj.phtml?tip=temak&fotema=tarsad>

Mondhatni természetesen, a Magyar Tudományos Akadémia is jelen van az Interneten, mind on-line adatbázisával, mind e-folyóirataival.⁴⁶

Az Internet és a tudomány kapcsolatában az Internet „ősidejétől fogva” **a legjelentősebb szolgáltatásnak** az elektronikus levelezést és később az erre alapuló **levelezőlistát** tartom. A tudományos kutatás két publikáció közötti tevékenységében, „válaszút előtt”, az informális kapcsolatokkal támogatott döntés, vagy ennek előkészítése, pótolhatatlan lehetőség. És ez így volt a tudomány „ősidejében” is. Azonban más, kézzel írottan, egy-egy példányban, lassú postai úton közvetítve terjeszteni eredményeinket, és más elektronikus levélként egy példányban megírva és számos címzettnek percek alatt eljuttatva tenni ugyanezt. Más dolog tudományos folyóiratban megjelentetni 2-7 év időtartam alatt, ahogy ez az Academia Royale des Sciences: Histoire et Memoires –ben történt,⁴⁷ és megint más „pillanatok alatt” az érdeklődők elé tárni, akár interaktív módon is azt. Ez **a tudományban is felgyorsult** Internetes Világ.

Ne feledjük azonban Mainten szavait: „**a tudományos információ publikálása nem azonos a nyilvános terjesztéssel**”,⁴⁸ és gondolataim itt találkoznak az Internettel kapcsolatos előzményeimmel.

Tudománymetria az Interneten:

Ebben a viszonyban két markáns megközelítés különíthető el. Egyik a tudománymetriának, mint témának (a tudománymetriáról szóló oldalak, és tudománymetriát, mint módszert alkalmazó publikációk), másik az Internetnek, mint a tudománymetria eszközének témája.

A tudománymetria (scientometric -36000) az Interneten 2620 alkalommal fordul elő (2008. szeptember). Együtt az Internet kifejezéssel ez a szám 526 (scientometric and Internet – 10100). Tovább szűkítve a találati arányt az eszköz kifejezéssel összesen 188 találatot kaptam (scientometric and Internet and tool -

⁴⁶ <http://www.mtak.hu/hun.html>

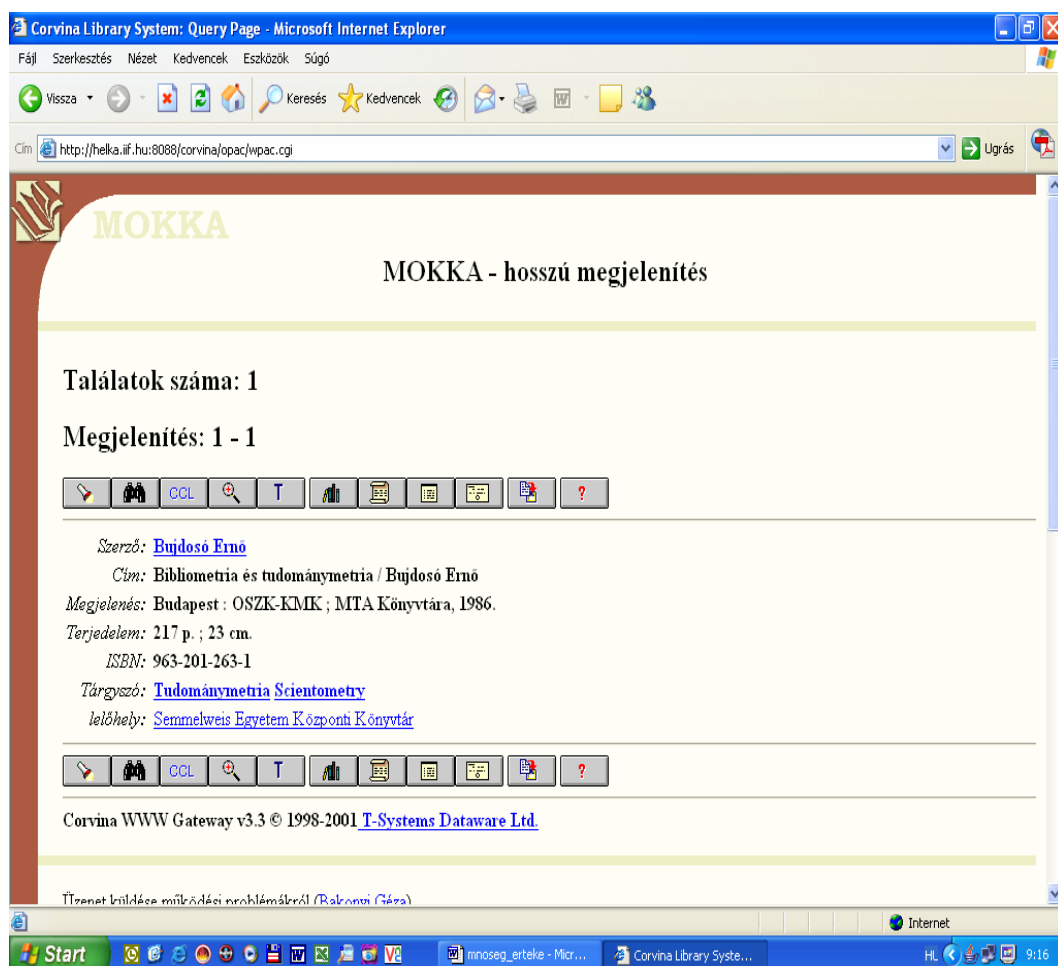
⁴⁷ Tudományos kutatás elmélete II. – szemelvények a tudománymetria témaköreiből (szöveggyűjtemény a doktori képzésben résztvevők részére) ZMNE Budapest 2003. – összeállította Dr. Szilágyi Tivadar, Dr. Bujdosó Ernő: Bibliometria és tudománymetria című könyve alapján (Budapest, 1986 ISBN 963 201 260 1) – 44. oldal

⁴⁸ ua. mint 13., - 16. oldal

14400). Ténylegesen az Internettel, mint a tudománymetria egy lehetséges eszközével 1 oldal foglalkozott.⁴⁹

A Magyar Elektronikus Könyvtár könyvkeresés oldalán 9 on-line kereső rutin található, amelyek – az ismétlődésektől eltekintve - összesen 44. könyv ajánlat szerepelt.

A listából Bujdosó Ernő: Bibliometria és tudománymetria című művét választottam ki, amelyet Budapesten az OSZK-KMK az MTA Könyvtára gondozásában 1986-ban jelentetett meg. ISBN száma 963 201 263 1, lelőhelye a Semmelweis Egyetem Központi Könyvtára (1. számú ábra). Az oldalról kéréslap kárton is nyomtatható.



1. számú ábra

⁴⁹ http://zrinyi.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2004/3_4/2004_3_4_8.html - Hangya Gábor és Kende György: Az informatikai forradalom hatása a forráskutatás rendszerére – Hadtudomány XIV. évfolyam 2004. november 3-4. szám vezetés-kiképzés

A következőkben a publikáció Internetes változatának megkeresését céloztam meg. Két oldalon, mint forráshivatkozást találtam, magát a könyvet elektronikus formában nem sikerült sem tematikus oldalon, sem e-könyvtár, sem más tartalomszolgáltatói oldalon megtalálnom. Több helyütt, regisztrációhoz volt kötve az adatbázisban való keresés, illetve az e-könyv letöltése és olvasása – ilyen például az UHU.hu oldal – ezeken természetesen hozzáférés hiányában nem sikerült keresnem.

Sikertelenségem miatt, az MTA oldalához fordultam, de sajnos a publikációk csak 1992-től kereshetők a www.mtatpa.hu oldalon.

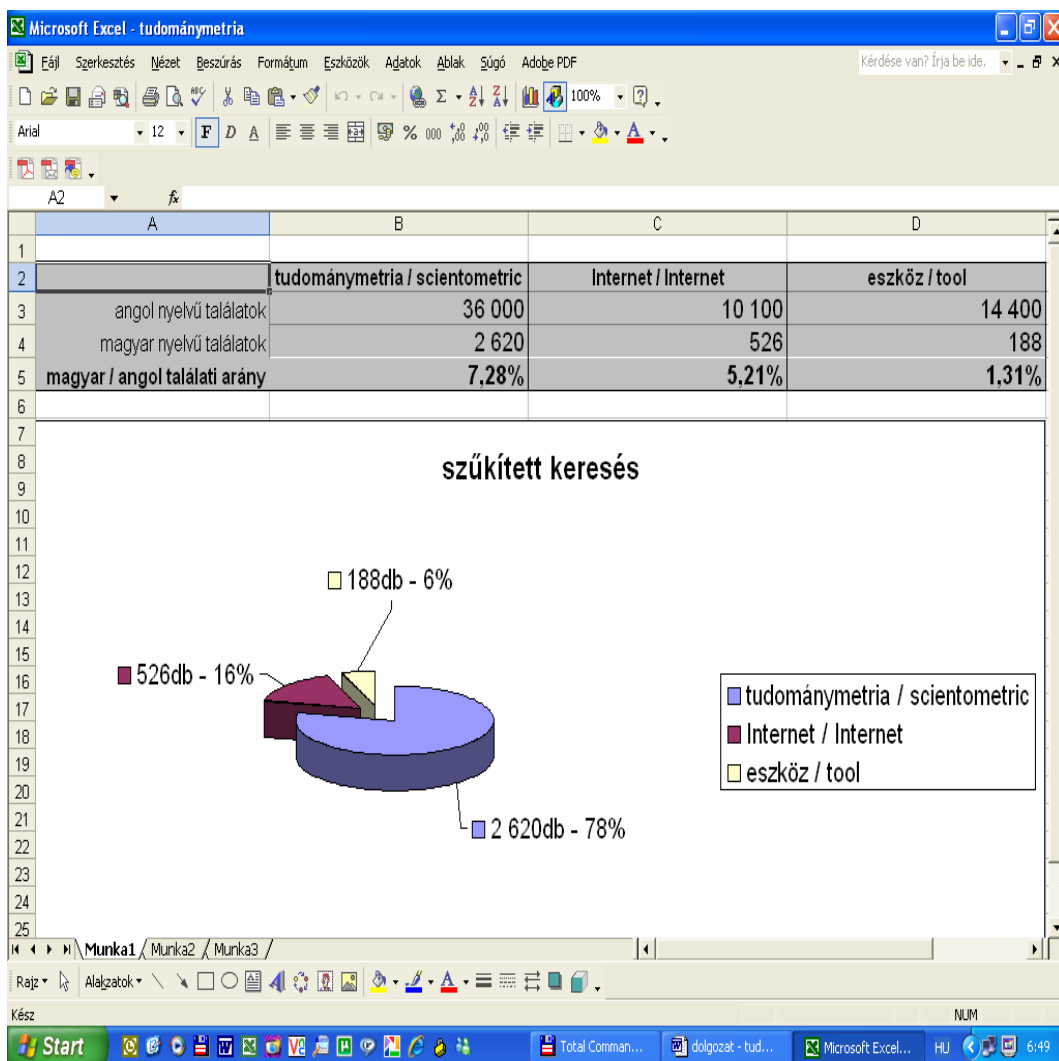
Természetesen eredeti kutatási témámat érintően is keresést indítottam (ezek a tudásbázis, tudásmenedzsment, adatbányászat, adattárház), abban bízva, hogy az általam kutatott tudományterület fiatal, kialakulóban lévő, így az 1992-es korlátot nem haladja meg, és szerencsésen 171 találatot kaptam is a tudás* -hoz kapcsolódóan. Sajnos a publikációkhoz felhasználói jogosultság hiányában nem fértem hozzá. Maradt a „nyilvános” keresőszerverek szerinti forráskutatás, tudásmenedzsment címszó alatt (2008. szeptember) 93300 találatot kaptam, ISBN –nel kiegészítve 943-et. Az adatbányászattal kiegészítve a keresés 87 találatot adott, amelyek közül 4 elektronikus reprint publikáció, illetve 5 linken további forrásjegyzék található.

Hipotézisem, a magam által meghatározott korlátok között, **csak részben talált igazolást. Az Internet a tudományos kommunikáció és publikálás eszközüvé vált**, elsősorban az elektronikus levelezés és az arra alapuló levelezőlista miatt. A cenzúrázatlan, szabados, talán szélsőségesen liberalizált publikálási lehetőségként nem igazolta a hozzá fűzött reményeimet az elektronikus dokumentumok terén, mert olvasható szakanyagokat nagyobb részt hozzáférési korláttal, vagy időintervallum korláttal találtam.

Az Internetes forráskutatást, mind emellett **hasznos kiegészítőjeként** értékelem a levéltárban, vagy a könyvtárban végzett katalógizált **keresésnek**, hiszen témára, szerzőre, sőt un. szabad szöveges keresésre is meggyőző sokasággal adott találatot. A tematikus és elektronikus könyvtári oldalak (ez alatt értve a könyvtárak on-line szolgáltatását, minimálisan a kartoték elektronikus elérhetőségét), rövid befektetett idő alatt megfelelő számú, és minőségű, a

hozzáférést kielégítően biztosító megoldást adott – akkor is, ha az a papíralapú publikáció elérhetőségi adatainak biztosítását jelentette. Fontosnak tartom megjegyezni azt is, hogy **Hazánkban jelenleg folyik az Internet forradalma**, a szélessávú Internet elérés infrastruktúrájának megteremtése, a szolgáltatások számítástechnikai alapokra helyezése (utalva itt például az e-kormányzati törekvésekre).

Jól mutatja az Internet alkalmazásának, mint technikai eszköz rendszer alkalmazásának, különbözőségét **a magyarországi és egyéb találatok közötti** különbség. A tudománymetria és scientometric találati számának **viszonya** alig több **7% -nál**.



2. számú ábra

Az információs technológia térnyerését legalább ilyen módon igazolja, hogy újszerűnek, és önön magának való témában, mint például a tudásmenedzsment és a knowledge basis közel azonos számú találatot ad (2008. szeptember - tudásmenedzsment 958000, knowledge basis 101000).

Véleményem szerint az Internet, mint eszköz, helyénvaló kutatási segédeszköz a XXI. században már Magyarországon is. **De kiegészítője, és nem helyettesítője a papíralapú,** levéltári és könyvtári **forráskutatásnak.**

És végezetül had ajánljam figyelmébe annak az elvetemült olvasónak, aki az Internetet a kutatómunka eszközeként kívánja felhasználni Barry Schwartz: A választás paradoxona. (Miért a kevesebb a több?) című könyvét.⁵⁰

Az Internet világában, ahol manapság (2008. szeptember) már több mint 542 millió Host, több mint 8 milliárd indexelt oldalt kezelő kereső motor, címszavakra könnyen 10, 100 ezer, nemegyszer milliós találati lista ... fizikai képtelenség minden forrást megismerni, nem hogy „érdemi” ismeretet szerezni. Igazi kihívás, zsonglőri ügyességet igénylő kulcsszavas mágia, de ez már egy messze vezető új gondolat sor ...

⁵⁰ Barry Schwartz: A választás paradoxona (Miért a kevesebb a több?) – Lexecon Kiadó Győr 2006. – ISBN: 963-06-1222-4 – ISBN-13: 978-963-06-1222-7

Felhasznált irodalom:

<http://izzo.inf.elte.hu/~hehe/ve2002/halozat/tori.htm> (2.bekezdés)

http://www.inf.unideb.hu/~bodai/internet/internet_tortenete.html#Feladatok (3. bekezdés)

<http://www.isc.org/index.pl?/ops/ds/>

<http://www.csatolna.hu/hu/erdekes/Grin/erdekesg1.html>

<http://wikipedia.org/wiki/Google>

<http://www.sg.hu/cikkek/12227>

Tudományos kutatás elmélete II. – szemelvények a tudománymetria témaköreiből (szöveggyűjtemény a doktori képzésben résztvevők részére) ZMNE Budapest 2003. – összeállította Dr. Szilágyi Tivadar, Dr. bujdosó Ernő: Bibliometria és tudománymetria című könyve alapján (Budapest, 1986 ISBN 963 201 260 1) 33. oldal 3. bekezdés

<http://www.piacessprofit.hu/?s=32&n=4&mr=154>

Dr. Gócze István: A tudományos kutatás elmélete és módszertana – előadás vázlat doktorandusz hallgatóknak, ZMNE Filozófia és kultúrtörténeti tanszék 2003. – A bibliográfiai hivatkozások fontosabb előírásai 3. oldal

<http://wikipedia.org/wiki/ISBN>

<http://mek.oszk.hu/html/vgi/kereses/keresesuj.phtml?tip=temak&fotema=tarsad>

<http://www.mtak.hu/hun.html>

Tudományos kutatás elmélete II. – szemelvények a tudománymetria témaköreiből (szöveggyűjtemény a doktori képzésben résztvevők részére) ZMNE Budapest 2003. – összeállította Dr. Szilágyi Tivadar, Dr. bujdosó Ernő: Bibliometria és tudománymetria című könyve alapján (Budapest, 1986 ISBN 963 201 260 1) – 44. oldal

http://zrinyi.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2004/3_4/2004_3_4_8.html - Hangya Gábor és Kende György: Az informatikai forradalom hatása a forráskutatás rendszerére – Hadtudomány XIV. évfolyam 2004. november 3-4. szám vezetés-kiképzés

Barry Schwartz: A választás paradoxona (Miért a kevesebb a több?) – Lexecon Kiadó Győr 2006. – ISBN: 963-06-1222-4 – ISBN-13: 978-963-06-1222-7

Ábrajegyzék:

1. Képernyőkép a <http://www.mokka.hu/corvina/opac/wpac.cgi> MOKKA hosszú megjelenítési találatáról.
2. Képernyőkép a tudománymetria / scientometric – Internet – eszköz / tool keresési arányokról

Siklósi Hajnalka
A rendőrségi tevékenység és a rendvédelmi CAF önértékelés összefüggései

*A Sok nehéz, a sok éppen ki nem vihető – Egynek.
Többeknek, csak egymást értsék, szinte semmi
sem lehetetlen. Amely nagy követ egy talán meg
sem mozdíthat, sokan, ha azt jó helyt fogják, az
égbe hajthatják. Fogjunk tehát sokan egy
dologhoz, tegyen érte ki-ki, amennyit tehet.
gróf Széchenyi István*

Korunk a globalizáció kora, gyors gazdasági, technológiai és társadalmi-kulturális változások mennek végbe, melyek a rendészeti/rendvédelmi szervekre is hatással vannak. Lépést kell tartani a változásokkal, mert azoknak a szervezeteknek van és lesz nagyobb esélyük a megfelelésre, amelyek képesek hatékony működési- eljárási elvek szerint funkcionáló, költséghatékony, **minőségügyi szempontokra épített**, ügyfélorientált és rugalmasan alkalmazkodni képes szervezetté alakulni, amit mindenek előtt hatékony és sikeres vezetői módszerek alkalmazásával lehet elérni. [1].

Ezt a gondolkodást jelzi, hogy a rendőrségnél, a korábbi egyedi kezdeményezéseken túllépve egységes rendszerben, minőségfejlesztési tevékenység kezdődött, amely a teljes szervezetet érintette. Ilyen mértékű és mélységű minőségügyi tevékenységre a szervezetnél eddig nem volt példa, ezért célszerű magát a folyamatot is áttekinteni, hogy a felmérés eredményeit autentikusan tudják az érintettek és a környezet is értelmezni, és a hatékonysági elvárások mellett fokozottan érvényesülhessen a hatásosság elve is.

Ennek megfelelően lássuk, miről is van szó?

1. Közös Értékelési Keretrendszer (CAF)

A CAF⁵¹ a közigazgatás szervezeteinek európai működés-értékelő rendszere, amely létrehozásáról 1998-ban döntöttek az EU tagállamai. Azon a feltevésen alapul, hogy a szervezeti teljesítményt, az állampolgárok/ügyfelek, és a társadalom vonatkozásában mutatkozó kiváló eredményeket a vezetés által működtetett stratégián és tervezésen, a munkatársakon, a partneri kapcsolatokon

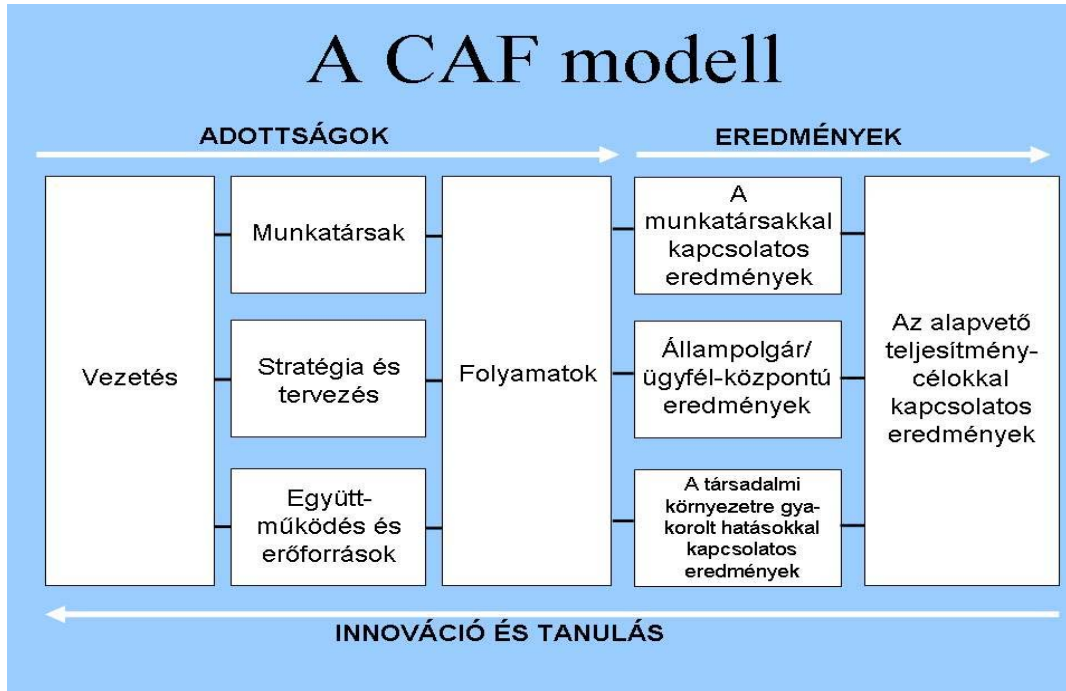
⁵¹ CAF: Common Assessment Framework

és az erőforrásokon, valamint a folyamatokon keresztül lehet elérni. Ez az eszköz a szervezetet egyidejűleg több, eltérő szemszögből vizsgálja, a szervezeti teljesítmény elemzését a holisztikus megközelítésből kiindulva végzi [2].

A modell segítség a közigazgatási szervezeteknek a minőségfejlesztési módszerek és folyamatok alkalmazásához, teljesítményük javítása érdekében. Konceptióját tekintve az EFQM⁵² modellhez hasonló önértékelési keretet nyújt, de sajátosan a közigazgatás szerveire tervezték.

Mivel a CAF általános eszköz, alkalmazásának az egyéni igényekhez történő igazítása javasolható, de alapelemeit (kritériumok, alkritériumok, értékelési rendszer) kötelező megtartani. Az indikátorok/segítő kérdések képezik a rendszer változó elemeit, e körben van lehetőség a kérdőív testre szabására, a szervezet sajátosságaihoz történő igazításra. Hogy ténylegesen miről is van szó, az alábbiakban röviden kifejtésre kerül.

A 9 kritériumból az 1-5 kritérium a szervezet **adottságaival**, a 6-9. kritérium pedig az elért **eredmények mérésével, értékelésével** foglalkozik. (lásd 1. sz. ábra)



1. sz. ábra

⁵² EFQM: European Foundation for Quality Management

1. kritérium

Vezetés

Értékelése során azt kell minősíteni, hogy a szervezet vezetői hogyan határozzák meg a szervezet küldetését, hogyan biztosítják annak megvalósulását. Ismeri-e a vezetés a felettes szervek, illetve a dolgozók véleményét, elvárásait.

2. kritérium

Stratégia és tervezés

A szervezet hogyan hajtja végre küldetését és rendelkezik-e a jövőképe megvalósítására vonatkozó stratégiával.

3. kritérium

Emberi erőforrás-gazdálkodás

E kritérium keretei között azt kell vizsgálni, hogy a szervezet miképpen irányítja, fejleszti és használja fel a munkatársak tudását, képességeit.

4. kritérium

Együttműködés és erőforrások

Az kell értékelni, hogy a szervezet miképpen szervezi és tervezi meg kapcsolatait és belső erőforrásait küldetésének és stratégiájának támogatására, valamint a feladataihoz kapcsolódó eljárási rend hatékony működtetésére.

5. kritérium

Folyamat- és változásmenedzsment

A szervezet saját stratégiájában, terveiben foglalt célkitűzéseit és technológiáját a folyamatosan változó jogszabályi környezethez igazítja-e. Hogyan kezeli, szervezi és fejleszti saját folyamatait.

6. kritérium

Ügyfél, állampolgár központú eredmények

Az ügyfelekre/partnerekre gyakorolt hatás vizsgálatára, illetve a visszajelzéseken alapuló változások végrehajtására vonatkozik.

7. kritérium

A munkatársakkal kapcsolatos eredmények

Az kell megvizsgálni, hogy a munkatársak elégedettek-e a velük kapcsolatban meghozott döntésekkel.

8. kritérium

A társadalmi környezetre gyakorolt hatásokkal kapcsolatos eredmények

Azt kell értékelni, hogy milyen eredményeket ért el a szervezet a társadalmi elvárásokkal kapcsolatosan.

9. kritérium

Az alapvető teljesítménycélokkal kapcsolatos eredmények

Milyen eredményeket ért el a szervezet a feladatai és célkitűzései során. A vizsgálat tárgyát képezi a teljesítménycélok módszertana, eredményei és hatása.

A kritériumok tovább bonthatók alkritériumokra, amelyek azokat a fő kérdésköröket határozzák meg, amiket figyelembe kell venni a szervezet értékelésekor.

A kritériumok áttekintése után a megvalósítás néhány fontos jellemzőjét is célszerű megismerni.

1.1. Az önértékelés folyamata

A felmérés kezdetekor a szervezet vezetőjének meg kell határoznia, hogy az a szervezet egészére vagy egy-egy szervezeti egységre terjedjen-e ki, illetve, hogy az összes dolgozó vagy csak egy erre a feladatra felkészített a szervezet egészét reprezentáló csoport végezze el.

Az önértékelő (kontroll) csoport kiválasztása

A kontrollcsoport kiválasztásakor figyelemmel kell lennie arra, hogy a csoport a szervezetre nézve a lehető legreprezentatívabb legyen. Általában egy szervezeti egységen belül, különböző szervezeti elemekből, más-más tapasztalattal és a más-más vezetési szintekről érkező emberek alkotnak egy ilyen csoportot.

Fontos szempont, hogy a résztvevők szakmai tudásuk mellett, a szervezetről való ismereteik(tapasztalataik) és személyes tulajdonságaik alapján kerüljenek kiválasztásra.

Amennyiben a szervezeti egység nagysága indokolja, lehetőség van több önértékelési csoport létrehozására is.

Az önértékelő csoport felkészítése

A csoportnak be kell mutatni a CAF modellt és meg kell magyarázni az önértékelés természetét és céljait. Az elméleti rész mellett célszerű a gyakorlatban bemutatni az on-line rendszert, hogy ne tűnjön olyan idegennek számukra, amikor megkezdik az önálló munkát.

A koordinátornak/moderátornak a csoport számára elérhetővé kell tenni a szervezet hatékony értékeléséhez szükséges valamennyi lényeges dokumentumról és információról készült listát.

Egy-egy kritériumot érdemes közösen értékelni, mind az adottságok, mind pedig az eredmények kritériumok közül. Ez a csoport számára érthetőbbé teszi a CAF önértékelés működési mechanizmusát.

Az önértékelés megkezdése

Egyéni értékelés

Minden csoporttagnak pontos értékelést kell adnia a szervezetről minden egyes alkritérium esetében, felhasználva a rendelkezésére bocsátott dokumentumokat és információkat. Ez az értékelés a szervezeten belüli saját egyéni munkatapasztalaton alapul. Lényegre törően kell megfogalmazni a meglévő erősségeket és a fejlesztendő területeket. A végén át kell nézni a megállapításait, értékelni az egyes alkritériumokat a kiválasztott értékelési tábla alapján.

Konszenzusos értékelés

Az egyéni kérdőív kitöltések után a lehető leghamarabb találkozni kell a csoportnak és megegyezésre kell jutnia az erősségekről, a fejlesztendő területekről valamint az egyes alkritériumokhoz rendelt értékszámokról.

Az önértékelés eredményeinek összegzése

Az összegző jelentésnek tartalmaznia kell az egyes alkritériumoknál megállapított erősségeket és fejlesztendő területeket, alátámasztva a vonatkozó bizonyítékokkal, az alkritériumokhoz rendelt értékszámokat, valamint a fejlesztési elképzeléseket.

Intézkedési tervek (el)készítése

Az intézkedési terv a CAF önértékelés egyik fő **célja** és egyben **eredménye** is(!), amely fontos információkat ad(hat) a szervezet operatív/taktikai működéséhez és az esetleges stratégiai programjához is. Egy olyan integrált „láttelelet” kell mutatnia, amely segítségével a szervezet egész működését fejleszteni lehet.

Tartalmaznia kell, hogy hol van szükség fejlesztésre, változtatásra, ehhez milyen feladatokat kell végrehajtani és ezekhez határidőt, erőforrást és felelősöket kell hozzárendelni.

A fejlesztésekhez tartozó célokkal kapcsolatos egyik fontos követelmény, hogy azok pontosak, reálisak, megvalósíthatóak és számszerűsíthetők legyenek. Az intézkedési tervet meg kell ismertetni minden dolgozóval.

Intézkedési tervek alkalmazása

Az intézkedési terv alkalmazása **akkor helyes és következetes, ha**

- monitoringon és értékelési folyamaton alapul;
- a határidők és az elvárt eredmények egyértelműek;
- minden egyes lépésre külön felelőst jelöltünk ki, valamint
- a komplex lépéseknél figyelembe vettük az esetleges alternatív megoldásokat is.

Valamennyi minőségmenedzsment folyamat az eredmények és a hatások értékelésén, valamint a végrehajtás monitoringján kell, hogy alapuljon.

A **monitoringgal** lehetővé válik, hogy igazítsunk azon, amit elterveztünk az alkalmazás és az utóértékelés során, annak érdekében, hogy ellenőrizzük az elvégzett munkát és annak általános hatásait. A monitoring folyamatának gyakorlati megvalósításához ki kell alakítani a monitoring rendszert, amellyel a szervezetben a folyamatok változásai megfigyelhetők, speciális szempontok

szerinti értékelhetők, valamint lehetőséget biztosít azok alakulásának befolyásolására is [3].

Az **értékelés során** pedig az alkalmazott eljárásokat, végrehajtási módozatokat megvizsgálva információkat nyerhetünk azok hatásairól és következményeiről. Az értékelést használva megtudhatjuk, hogy intézkedéseink hogyan járultak hozzá célkitűzéseink megvalósításához, ezek az eredmények hogyan tarthatóak fenn, erősíthetőek, vagy gyengíthetőek (negatív hatások esetén)[3].

1.2. A CAF módszertani igazolás feltételei [2]

Az önértékelés előkészítésére vonatkozó anyagok:

- a) Az önértékelési (kontroll)csoporthoz kiválasztásának szempontjai, a kiválasztás módja, a csoport létszáma, a tagok beosztása, a szervezeti egységük megnevezése, a nemenkénti megoszlás.
- b) A moderátor, koordinátor kinevezése, indokolva a döntés megalapozását szolgáló tényeket. A moderátor és a koordinátor lehet ugyanaz a személy is.
- c) A tagok képzése, felkészítése az önértékelésre : a CAF önértékeléssel kapcsolatos legalább kettő felkészítés vagy továbbképzés jegyzőkönyvének mellékelése, a programpontok megnevezésével.
- d) Az önértékelési csoport számára átadott illetve elérhetővé tett felkészítő anyagok (jogsabályok, belső szabályzatok, kimutatások, háttéranyagok stb.) listája, amelyek biztosítják az önértékelési csoport számára minden egyes alkritérium esetében a megfelelő döntési pozíciót.
- e) A MeH központi CAF adatbázishoz történő regisztráció.⁵³

Az önértékelés megfelelő elvégzését bizonyító dokumentumok:

- a) A CAF kritériumainak megfelelő kérdőívek kitöltése.*
- b) Az önértékelési csoport minden tagja által a kérdőívek kitöltése, az adott értékek indokolással történő alátámasztása. Minden alkritériumra

⁵³ *-gal megjelölt feltételek igazolását nem kell bizonyítani, mivel azokat a CAF on-line rendszer felhasználásával a MeH lekérdezi.

kötelező válaszolni és az értékeket indokolni. A konszenzusos indoklás 100%-os értékelhető kitöltöttsége is kötelező.*

c) Konszenzusteremtés minden alkritérium esetében.*

d) A konszenzusteremtést szolgáló értékelési csoportülésről elkészített jegyzőkönyv, amely bizonyítja az ülés megtartását, illetve igazolja az önértékelési csoport tagjainak részvételét.

Az önértékelés eredményeinek felhasználása:

a) A kapott eredmények összegzése – értékek, indokolás, kiemelkedő eredmények, fejlesztendő területek.*

b) A konszenzusos értékelés alapján a CAF alkalmazás eredményeinek összegzése, amely az intézkedési terv elkészítésének alapját képezi (3-4 oldal).

c) Intézkedési terv készítése, amely a szervezet CAF értékelésén alapul. Az intézkedési terv részletes rövid- és középtávú fejlesztési tervet tartalmaz, amely határidőkkel és felelősökkel, belső vezetői ellenőrzésekkel alátámasztott, valamint lehetőséget biztosít az alkalmazottak számára visszajelzések, tapasztalatok közlésére.

d) Amennyiben a szervezet ügyfelekkel foglalkozik, lehetőséget kell biztosítani az ügyfelek számára is visszajelzések, tapasztalatok közlésére (pl. ötletláda, internetes fórum).

1.3. A rendvédelmi CAF (RCAF) lényege

A rendvédelmi szervekre specializált önértékelési modell, amely lehetőséget teremt a Rendőrség számára, hogy megfelelő helyzetképet nyújtson a szervezet adottságairól, eredményeiről és hibáiról, továbbá iránymutatást adjon a vezetés, irányítás javítását célzó intézkedések meghozatalához [4]

A CAF második nemzeti változat alapján 2004. júliusában a volt Belügyminisztérium, a Rendőrség és a Határőrség szakembereivel közösen készítette el a modell első rendvédelem-specifikus változatát (RCAF 1.0).

Ezt követően a rendvédelmi szervek pozitív alkalmazási gyakorlatának folytatásaként 2007. júliusában – a CAF harmadik átdolgozott nemzeti változatából – kidolgozásra került a rendvédelmi CAF második változata (RCAF 2.0). A kidolgozó munka az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium koordinációjával, az Információs Hivatal, a Vám és Pénzügyőrség, a Határőrség, a Rendőrség, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, a Nemzetbiztonsági Hivatal, valamint az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság szakértőinek közreműködésével történt.

Az RCAF 2.0 feltöltésre került a Miniszterelnöki Hivatal CAF on-line rendszerébe, ahol szabadon felhasználhatóvá vált a regisztrált rendvédelmi szervek számára.

2. A Rendvédelmi CAF végrehajtása a Rendőrségnél

Az RCAF modell Rendőrségnél történő alkalmazása 2008. előtt nem volt általános, azt csak a központi és területi szervek kb. harmada használta szervezeti egysége önértékelésére.

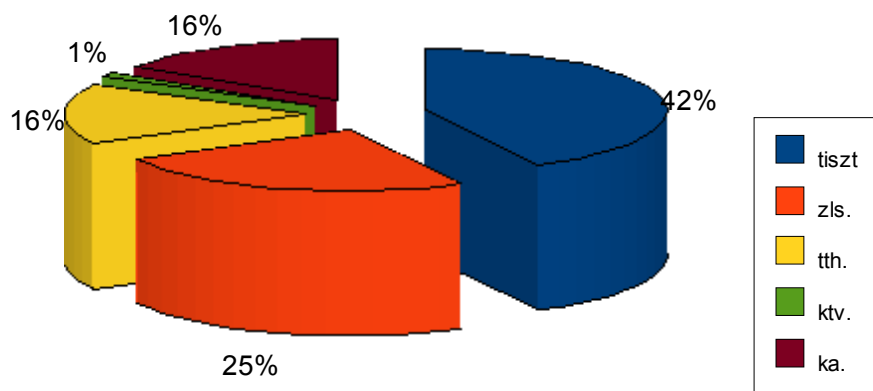
Az RCAF 2.0 önértékelés egységes végrehajtása, valamint a rendőri tevékenység szolgáltató jellegének erősítése, a rendőri munka hatékonyságának fejlesztése, a megnövekedett társadalmi elvárásoknak való megfelelés érdekében kiadásra került a 31/2008. (OT 17.) ORFK Utasítás.

Az önértékelés az alábbi szervezeti egységeknél, gondosan meghatározott kritériumok alapján kiválasztott kontrollcsoportok segítségével – összesen 192 – került végrehajtásra:

- Országos Rendőr-főkapitányság (kivéve Rendészeti Főigazgatóság),
- Köztársasági Őrezred,
- Nemzeti Nyomozóiroda,
- Készenléti Rendőrség,
- megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok,
- rendőrkapitányságok.

Az ORFK Rendészeti Főigazgatóság, a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság, valamint a határrendészeti kirendeltségek az önértékelés elvégzésekor érvényes módszertani igazolással rendelkeztek, ezért ezen szervezeti egységeknek az önértékelést 2009-ben kell elvégeznie.

A felmérésben 2305 fő vett részt, amely állománykategóriák szerinti megoszlása a 2. sz. ábrán látható. A folyamat az ORFK Hivatal Elemző-Értékelő Stratégiai Tervező Főosztály Stratégiai Tervező Osztály, öt központi és huszonhárom területi minőségügyi koordinátor irányításával zajlott.



2. sz. ábra

A központi és a területi minőségügyi koordinátorok felkészítése az Országos Rendőr-főkapitányságon, külső előadó bevonásával történt. Valamint a Rendőrség belső honlapján elérhetőek voltak számukra a felkészülést, illetve a helyi koordinátorok felkészítését segítő dokumentumok.

Az önértékelés minden kontrollcsoportnál az egyéni (on-line) kérdőívkitöltéssel kezdődött, melyek eredményei alapján a konszenzusteremtő értekezlet keretében a csoportok a kritériumrendszer segítségével értékelték a szervezet működését, folyamatait.

A konszenzust követően, a kiemelkedő eredmények és a fejlesztendő területek alapján minden kontrollcsoport intézkedési tervet készített, amely a megoldásra váró problémákat tartalmazta, a felelősök és határidők meghatározásával együtt.

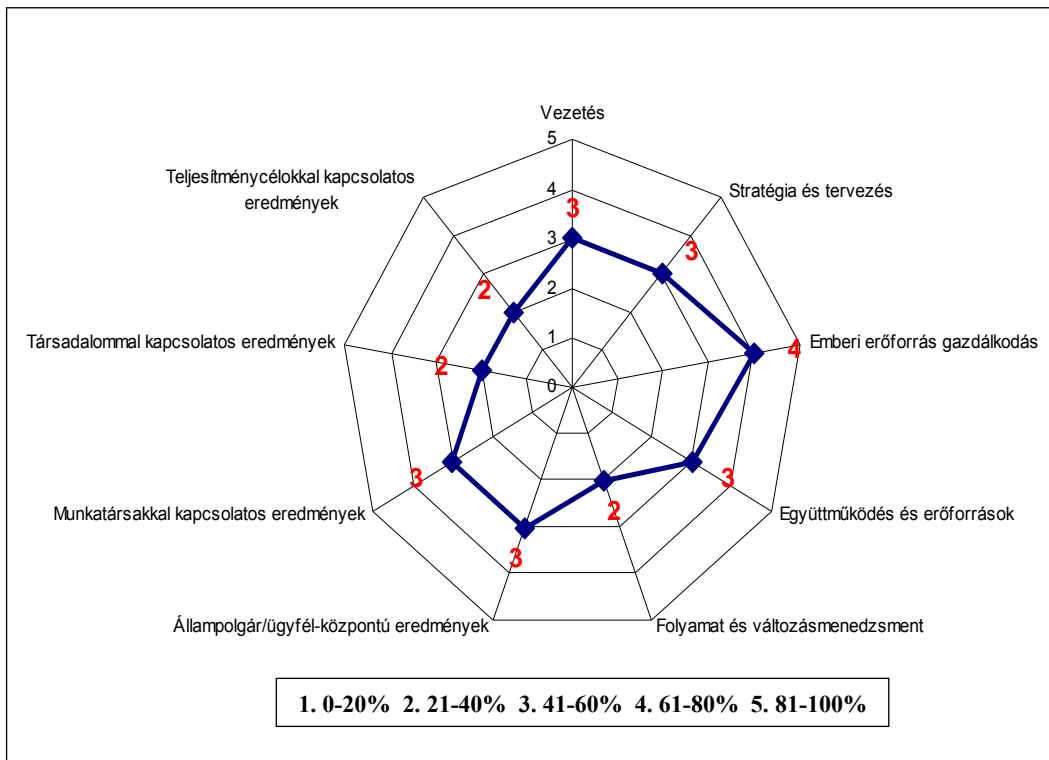
Az önértékelési folyamat lezárását jelentő Módszertani Igazolás kiadásához az önértékelési folyamatot hitelesítő dokumentációt kellett összeállítani minden kontrollcsoportnak, amelyeket elektronikus formában kellett a Miniszterelnöki Hivatalnak továbbítani.

A felterjesztett dokumentáció szakmai elbírálását követően a Miniszterelnöki Hivatal részéről 2009. augusztus 10-én megtörtént a Rendőrség, mint ágazat számára a Módszertani Igazolás kiállítása (1. sz. melléklet)

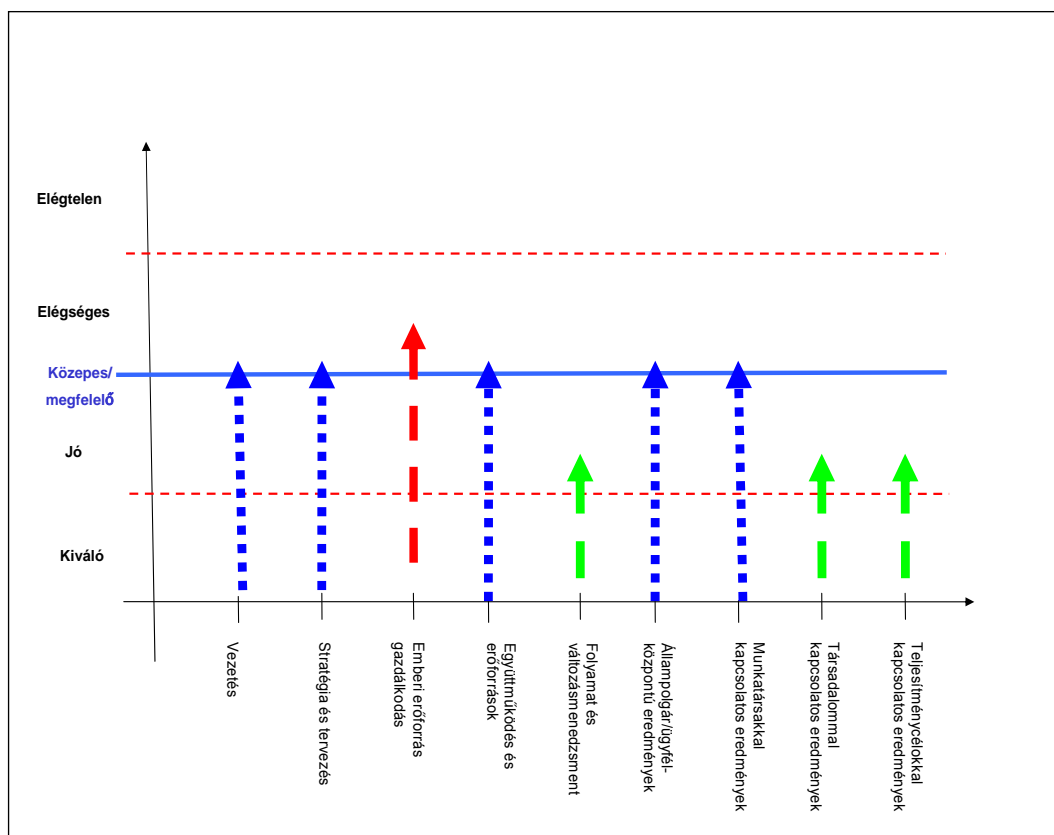
3. Eredmények

Az intézkedési tervek alapján megállapítható, hogy a 9 kritérium közül a kontrollcsoportok 71,9 %-a a „Munkatársak/emberi erőforrás-gazdálkodás” kritériumot, 57,8 %-a a „Munkatársakkal kapcsolatos eredmények” kritériumot, és 52,6 %-a a „Vezetés” kritériumot jelölte meg fejlesztésre szoruló területként.

A 3. sz. és 4. sz. ábrán is jól látható, hogy az országos átlag alapján az emberi erőforrás-gazdálkodás, azaz a munkatársak tudásának, képességeinek fejlesztése, a szaktudásuk megfelelő felhasználása, a szervezeten belüli egyenletes munkaterhelés az a terület, amellyel a legkevésbé elégedettek a dolgozók. Továbbá lehetőséget kell teremtenie a vezetésnek arra, hogy meghatározott időközönként megismerje a munkatársak véleményét, elvárásait a Rendőrséggel kapcsolatban.



3. számú ábra



4. számú ábra

Az alábbi táblázat a kontrollesoportok által megjelölt **fejlesztendő területek prioritását** mutatja:

Ssz.	Legfontosabb fejlesztendő területek	Kcs.
1.	3. kritérium Munkatársak/emberi erőforrás-gazdálkodás	138
2.	7. kritérium A munkatársakkal kapcsolatos eredmények	111
3.	1. kritérium Vezetés	101
4.	4. kritérium Együttműködés és erőforrások	95
5.	2. kritérium Stratégia és tervezés	86
	6. kritérium Állampolgár/ügyfélközpontú eredmények	
6.	5. kritérium Folyamatok	67
7.	8. kritérium A társadalmi környezetre gyakorolt hatásokkal kapcsolatos eredmények	64
8.	9. kritérium Az alapvető teljesítménycélokkal kapcsolatos eredmények	50

4. Javaslatok

Az önértékelés összesített eredményei alapján – megcélózva a leginkább fejlesztésre szoruló 1-3. kritériumot, mint prioritást – nagyobb hangsúlyt kell helyezni:

- a munkatársak egyenletesebb munkaterhelésére;
- az egyéni továbbképzési igények felmérésére;
- a szervezeten belüli mobilitás elősegítésére;
- a kiemelkedő munkát végző munkatársak elismerésére és motiválására;
- a szociális juttatások elosztásánál a rászorultság elvének fokozott figyelembevételére;
- a vezetés részéről az állomány korrekt tájékoztatására a jövőbeni elképzeléseket illetően;
- a vezetői értekezleteken elhangzottak tartalmának rendszeres továbbítására az állomány felé, osztály értekezletek, koordinációk keretein belül;
- az egyéni teljesítmény elismerésére.

5. A RCAF hasznosítási lehetőségei

Összességében megállapítható, hogy a felmérésben résztvevő állomány hozzáállása pozitív volt, azonban sokuknak problémát okozott az egyes alkritériumok értelmezése, amely egyrészt a kérdések nyelvezetéből adódott, másrészt pedig olyan területekre is rákérdeznek a kérdőív során, melyekre nincs rálátása a végrehajtásban dolgozó kollégáknak. E probléma megoldására el kell gondolkodni a segítő kérdések finomításán, még inkább a szervezet sajátosságaihoz kell igazítani őket.

Egy komplex minőségügyi szemlélet megteremtése érdekében célszerű lehet a CAF önértékelés folyamatos végzése mellett az ISO 9001 minőségirányítási rendszer alkalmazása. E két rendszer integrált alkalmazását egyrészt a köztük lévő különbség, másrészt a köztük lévő hasonlóság indokolja. Hasonlóak, mert ugyanazt a szervezetet vizsgálják, ugyanazzal a céllal. Ha a CAF kritériumait és a szabvány egyes fejezeteinek címeit összevetjük, akkor megállapítható, hogy mindkettő kiemelten kezeli a folyamatszempléteket, az ügyfelek és a dolgozók elégedettségének mérését, a vezetést, illetve annak felelősségi körét, a folyamatok fejlesztését, valamint az erőforrásokkal való gazdálkodást.

Amennyiben ezeket a hasonlóságokat/összefüggéseket tudatosan feltárjuk és alkalmazzuk, úgy komplex minőségfejlesztési tevékenységet végzünk, amellyel kis lépésekkel ugyan, de egyre közelebb kerülhet a Rendőrség a teljes körű minőségirányítás bevezetéséhez.

Hivatkozások jegyzéke:

- [1.] dr. Teke András: Rendvédelmi stratégiai tervezés-biztonság-szolgáltatás-minőségügy
Minőség és megbízhatóság, HU ISSN 0580-4485, 2008/3.sz. (142-153 old.)
- [2.] <https://caf.meh.hu> (2009.08.24-i tartalom)
- [3.] dr. Pallai Éva – dr. Petrik János (szerk.): A CAF alkalmazásának módszertana a közigazgatásban, <http://www.kszk.gov.hu> (2009.09.03-i letöltés)
- [4.] 31/2008. (OT 17.) ORFK utasítás a Rendőrség minőségügyi tevékenységéről, <http://intra.police.hu>

MINISZTERELNÖKI
HIVATAL



MÓDSZERTANI IGAZOLÁS

A Miniszterelnöki Hivatal igazolja a

magyar rendőrség

mint ágazat számára, hogy intézményi önértékeléseit az Európai Unió által költségvetési intézmények részére ajánlott CAF (Common Assessment Framework) minőségfejlesztési modell szerint végezte el, és értékelési eljárása a módszertani követelményeknek megfelelt.

Ezt az igazolást a 2008. évben befejezett CAF alkalmazásokra vonatkozóan adtam ki.

Budapest, 2009. augusztus „10.”




Makszin Péter
szakállamtitkár



Szabó József

A schengeni folyamat, a prümi szerződés megvalósulása a XXI. századi kihívások közepette

A személyek szabad áramlásának biztosítása, mint az alapvető szabadságjogok egyike, az 1957. évi Római Szerződések aláírása óta célként jelent meg az Európai Unió alapító tagállamainak politikusai előtt. Ebbe a folyamatba illeszkedik német- francia Saarbrückeni Megállapodás⁵⁴, mint első lépés a célkitűzés eléréséhez, valamint az 1985. június 14-én a luxemburgi Moselfolyó partján aláírt Schengeni Egyezmény, melyet Németország és Franciaország, valamint a Benelux- államok kormány- és államfői írtak alá. Miután a Szerződést az összes aláíró tagállam ratifikálta, a Schengeni Végrehajtási Egyezmény 1993. szeptember 1-jén életbe lépett. A Schengeni Végrehajtó Bizottság azonban csak 1995. március 26-án léptette hatályba⁵⁵.

Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződésben⁵⁶ az akkori tagállamok közös célokat fogalmaztak meg a bel- és igazságügyi együttműködés területén. Áttörést azonban csak az 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződés⁵⁷ jelentett a belső határokon való ellenőrzések megszüntetése terén, amely az Európai Unió I. pillérébe integrálta a Schengeni Végrehajtási Egyezmény jelentős részét. A Szerződés egyértelműen úgy fogalmazott, hogy a hatályba lépést követő öt éven belül meg kell valósítani a személyek szabad áramlását (az ellenőrzések eltörlését a belső határokon) az Európai Unió térségén belül.

Az Amszterdami Szerződéshez csatolt schengeni jegyzőkönyv 8. cikkének értelmében minden olyan államnak, amely az Európai Unióhoz csatlakozik, kötelező átvennie a schengeni joganyagot, azaz kötelező csatlakoznia a schengeni

⁵⁴ 1984. július 13-án Saarbrückenben francia- német megállapodást írtak alá a közös határon az ellenőrzés fokozatos felszámolásáról.

⁵⁵ A Schengeni Végrehajtási Egyezmény az alapító tagokon kívül a közben csatlakozott Spanyolország és Portugália területén is hatályba lépett.

⁵⁶ Maastrichti Szerződés: szerződés az Európai Unióról. 1992. február 7-én írták alá a hollandiai Maastrichtban az Európai Közösség tagjai és 1993. november 1-jén lépett hatályba.

⁵⁷ Amszterdami Szerződés: 1997. október 2-án írták alá a hollandiai Amszterdamban. Közösségi politikává emelte a kül- és biztonságpolitikát, szorosabbra fűzte a bel- és igazságügyi együttműködést. A bel- és igazságügyi kérdések nagy részét (menekültügyi és bevándorláspolitika, külső és belső határellenőrzés, igazságügyi együttműködés polgári ügyekben) átemelte az Európai Unió első pillérébe, az EU közösségeibe.

övezetbe. Kivételekre nincs mód, az erre szóló kötelezettségvállalás 1999 óta valamennyi EU tagjelöltnek kötelező.

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény elsődleges célkitűzése a tagállamok határain a határellenőrzés megszüntetése, melyhez elengedhetetlen, hogy a tagállamok területét körülölelő nemtagállamokkal határos úgynevezett külső határok ellenőrzését összehangolják, azok átlépését azonos feltételek mellett tegyék lehetővé. Ezzel párhuzamosan pedig a tagállamok közötti belső határon a határellenőrzés felszámolásából hasznot húzni akaró bűnözéssel szemben együttesen kell fellépniük, így az egyes tagállamokban működő bűnüldözési és igazságszolgáltatási rendszerek, szervek közötti kooperáció biztosítása kulcsfontosságú. Tehát, mint már említettem, a belső határokon a személyforgalom ellenőrzésének eltörléséből származó biztonsági deficit kompenzálására intézkedések igen jól felépített és szinte mindenre kiterjedő rendszerét dolgozták ki. Azonban azt már tudjuk, hogy minden elméleti rendszernek a minősítését, a gyakorlati hasznát a konkrét megvalósulása adja meg.

Magyarország 2007 végére minden, a teljes jogú schengeni csatlakozáshoz szükséges feltételt teljesítette. 2007. december 21-től minden magyar állampolgár szabadon közlekedhet a schengeni övezet országaiban. Hazánk teljes jogú schengeni tagságával belső határainkon megszűnt a határellenőrzés és a határőrizet. Kialakításra került egy olyan ellenőrzési rendszer, amely biztosítja a külföldiek ellenőrzését, szűrését, esetleges nyomon követését. Ezen ellenőrzési rendszer kialakításának alapvető oka, hogy a belső határon megszüntetett határellenőrzés miatt egy úgynevezett biztonsági vákuum keletkezett, hiszen kiesett egy nagyon fontos lépcsőfok a határellenőrzésben, amelyet valahogy pótolni kellett. Ezt a schengeni tagállamok „biztonsági deficit”-nek nevezik, a pótlólagos cselekményeket pedig „kiegyenlítő/kompenzációs intézkedések rendszerének”. A határrendészeti feladatok végrehajtásáért felelős szervezetek is ennek megfelelően kerültek kialakításra, illetve átalakításra.

A tagállamok határőrizeti tapasztalatai azt igazolják, hogy a külső határok őrizetére jelentősebb figyelmet, erőt, eszközt kell fordítani, ugyanakkor a belső határok mentén sem szabad a járőrök jelenlétét teljesen felszámolni.

Ezen említett tagállamokban, és feltételezhetően hazánkban is, az eddigi tapasztalatok szerint a belső határok mentén a drog- és embercsempészség továbbra is jelen van. Ezt a régebben csatlakozott tagállamok felismerték, ezért a belső határok mentén is fenntartották (több esetben megerősítették) határrendészeti tevékenységüket.

Az Európai Unió és tagállamai biztonságának védelme sürgetővé vált, különösen a bekövetkezett terrortámadások tükrében, és itt gondolok a 2001. szeptember 11-ei Egyesült Államokbeli és a 2004. március 11-ei madridi támadásokra.

Az Európai Tanács megítélése szerint az Unió egészén belül a szabadságot, a jog érvényesülését, a külső határok ellenőrzését, a belső biztonságot és a terrorizmus megelőzését egymástól elválaszthatatlannak kell tekinteni. Az Európai Unió polgárai joggal várják el az Uniótól, hogy az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásának biztosítása mellett hatékonyabban, egységesebben lépjen fel az olyan problémákkal szemben, mint az illegális migráció, az emberkereskedelem, az árucsempészet, a szervezett bűnözés és a terrorizmus. Ezen célokat szolgálja és megvalósítását teszi konkrétá a Magyar Országgyűlés által a 2007. évi CXII. törvénnyel kihirdetett és 2007. december 1-jén életbe lépett Prümi Szerződés⁵⁸ kötelező hatályának elismerése.

2005. május 27-én az Európai Unió 7 tagállama aláírta a Prümi Egyezményt a határokon átnyúló- különösen a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés, valamint az illegális migráció elleni küzdelem terén folytatott- együttműködés megerősítése céljából.

Ezen Egyezmény létrejöttékor a szerződő felek a fent leírt bűncselekmények elleni hatékony fellépésnél kiemelték azt, hogy figyelembe kell venni az egyik talán legfontosabb szabadságjog érvényesülését, amely nem más, mint a személyek szabad mozgása.

⁵⁸ 2007. évi CXII. törvény: A Belga Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság és az Osztrák Köztársaság között a határon átnyúló együttműködés fokozásáról, különösen a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció leküzdése érdekében létrejött szerződés (Prümi Szerződés) kihirdetéséről, valamint ehhez kapcsolódóan egyes törvények módosításáról.

Ebben a személyek szabad mozgását biztosító térségben vállalt a 7 aláíró állam úttörő szerepet az együttműködés lehető legmagasabb szintjének megvalósításában, mindenek előtt az egymás közötti információcsere javítása terén.

Már az egyezmény megkötésekor nyitva hagyták ehhez az együttműködéshez való csatlakozás lehetőségét az Európai Unió összes többi tagállama számára.

A Magyar Országgyűlés a 2007. évi CXII. törvénnyel kihirdette a Prümi Szerződéshez való csatlakozásunkat.

A szerződés második fejezete foglalkozik konkrétan a DNS, ujjlenyomat, illetve a gépjármű alvázszám adatok kiadásával.

A bizonyos bűncselekményekkel vádolt magánszemélyek DNS-adatainak gyűjtése kizárólag az adott országban hatályos jogszabályok alapján lehetséges.

Minden tagállamnak biztosítania kell a hozzáférést a rendszerben tárolt DNS-adatokhoz, ezek azonban első körben csak egy referenciaszámot tartalmaznának, és nem tennék lehetővé a személy közvetlen beazonosítását.

A tagállamok bűnüldöző hatóságai közvetlenül hozzáférnének a DNS-adattárhoz. Az adott ország hatósága-hatályos jogszabályaival összhangban- csak akkor fedheti fel a személy kilétét, vagy egyéb rá vonatkozó adatot, ha a DNS-profilok összehasonlítása eredményt hozott, vagyis, ha a nyomozást folytató hatóság birtokában lévő profil megegyezik egy az adatbázisban tárolttal.

Az ujjlenyomat-adatbázishoz való hozzáférésre azonos szabályok vonatkoznak.

Bűncselekmények megelőzése és üldözése érdekében, továbbá a közbiztonságot fenyegető veszélyek elhárítása érdekében lehetőségük van a szerződő feleknek, hogy hozzáférjenek egyes gépjármű-nyilvántartásaik következő adataihoz:

-gépjárművek tulajdonosaira vagy üzemeltetőire vonatkozó adatok

-a gépjárművekre vonatkozó adatok.

A kereséshez szükséges a teljes alváz-, vagy rendszám ismerete.

Bűncselekmények megelőzése érdekében a határon átnyúló jelentős rendezvényeket, sporteseményeket fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a Szerződő Felek minden személyes adatot átadnak egymásnak, ha bizonyítékuk van arra, hogy az adott személy az eseményen bűncselekményt fog elkövetni, vagy fenyegetést jelent a közrendre és a közbiztonságra.

Az átadott személyes adatokat a bűncselekmények megelőzésére, fenyegető veszély elhárítására a meghatározott eseménnyel kapcsolatban lehet felhasználni.

A szerződés harmadik fejezete tárgyalja a terrorcselekmények megelőzését célzó intézkedéseket.

Terrorcselekmények megelőzése érdekében információkat, személyes adatokat adhatnak át egymásnak a szerződők, abban az esetben is, ha ezen információk kérése nem történt meg. Az átadott adatok a személy neve, születési helye, születési ideje, valamint a terrorcselekmény feltételezésére okot adó körülmények leírása.

A szerződő egyes tagok ellenállása következtében nem teszi kötelezővé, de lehetőséget ad rá, hogy légi marsalokat alkalmazzon a nála lajstromozott légi járműveken. A légi marsalok rendőrtisztviselők, vagy állami tisztviselők lehetnek.

A szerződés negyedik fejezete meghatározza az intézkedéseket az illegális migráció ellen.

Az Európai Unió Tanácsának rendeletével⁵⁹ összhangban okmánytanácsadó kihelyezéséről szól az egyezmény, az illegális migrációt kibocsátó, illetve tranzit országokba.

A kihelyezett okmánytanácsadók, vagy ahogy mi ismerjük, okmányszakértők a külképviseletek részére a fogadó országban tanácsadást és képzést adnak útlevel-, és vízumügyekben, különösen a hamis vagy meghamisított okmányok felismerésére, az okmányokkal való visszaélés és az illegális migráció tekintetében.

⁵⁹ Az Európai Unió Tanácsának 377/2004. EK(2004. február 19.) számú, a bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatának létrehozásáról szóló rendelet.

Tanácsadást és képzést szolgáltatnak a fuvarozók részére a hamisított okmányok felismeréséről és a vonatkozó beutazási szabályokról.

Tanácsadással és képzéssel segíti a fogadó ország határrendészeti ellenőrzésért felelős hatóságait.

A 23. cikk értelmében segítséget nyújtanak a szerződő felek egymásnak a hazatelepítési intézkedésekhez.

A kiutasított harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolásánál a közös légi járatok megszervezését összehangolják. Együttesen állapodnak meg a hazatelepítendő személyek kísérésére, és a biztonságra vonatkozó kérdésekről az együttes hazatelepítési intézkedések során.

Az ötödik fejezet taglalja az együttműködés egyéb formáit.

A rendőri együttműködés fokozása érdekében a tagországoknak lehetőségük van arra, hogy a közrendet és a közbiztonságot fenyegető veszélyek elhárítása és a bűncselekmények megelőzése céljából közös rendőri járőrözést, valamint egyéb közös műveleteket végezhetnek.

Sürgős, előre nem látható esetekben, melyeket a szerződés 25. cikke, az „Intézkedések közvetlen veszély esetén” címszó alatt tárgyal, lehetőség van előzetes beleegyezés nélkül a rendőrnek a másik állam területére belépnie, a határhoz közel eső felségterületen intézkednie, mely intézkedés a személyek testi épségét fenyegető közvetlen veszély elhárításához szükséges. Továbbá lehetőség van a szerződő feleknek kölcsönös segítségnyújtásra, tömegrendezvényekkel és egyéb jelentős eseményekkel, katasztrófákkal és súlyos balesetekkel összefüggésben.

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény⁶⁰ 39. cikk (1) bekezdésének első mondatával megegyezően történik a felek közötti „Együttműködés megkeresés alapján.”

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény I. fejezet 39. cikk tartalmazza a rendőrségi együttműködést:

⁶⁰ Schengeni Végrehajtási Egyezmény: Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió Államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről 1985. június 15-én kötött Schengeni Megállapodás végrehajtásáról.

„(1) A Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy rendőrségi hatóságaik- a nemzeti jogszabályok betartásával és hatáskörükön belül támogatást nyújtanak egymásnak a bűncselekmények megelőzése és felderítése céljából, amennyiben a nemzeti jogszabályok a megkeresés megtételét vagy továbbítását nem az igazságügyi hatóságoknak tartják fenn, és a megkeresés vagy annak teljesítése nem teszi szükségessé, hogy a megkeresett Szerződő Fél kényszerítő intézkedéseket alkalmazzon.”

Ebből adódóan, és ezzel megegyezve az „Együttműködés megkeresés alapján” kiterjed:

-járművek tulajdonosainak, üzembenartóinak azonosítására, információk átadására (ha a gépjármű-nyilvántartási adatok automatizált keresése- teljes alvázszám vagy rendszám- nem lehetséges)

-vezetői vagy hajózási engedélyekről információ szolgáltatása

-személyek honlétének, lakóhelyének, tartózkodási helyének megállapítása

-személyek tartózkodási engedélyének ellenőrzése

-telefon-előfizetők nyilvános adatainak megadása

-személyek kilétének megállapítása

-fegyverek, járművek eredetének megállapítása, ha szükséges, az értékesítési csatornák lekérdezése útján is

-rendőrségi adatbázisokból és rendőrségi nyilvántartásokból való adatszolgáltatás, illetve más nyilvánosan hozzáférhető nyilvántartásokból való információszolgáltatás

-fegyverekre, robbanó anyagokra vonatkozó sürgős riasztások, illetve pénzhamisítás, valamint értékpapírral való visszaélésre vonatkozó riasztások kibocsátása

-a határon átnyúló megfigyelésről, forró nyomon üldözésről és ellenőrzött szállításról való tájékoztatás nyújtása.

A Prümi Szerződés, ahogy a fent leírtakból is kitűnik, kétségtelenül épít a schengeni vívmányok egyes elemeire.

A Hágai Program⁶¹ egyik alapvető célja, hogy a bűnüldöző hatóságoknak a szükséges információkhoz való hozzáférése biztosított legyen a határokon átnyúló információk cseréje révén is az Unió egész területén. Leegyszerűsítve, amennyiben egy bűnüldözési tisztviselőnek az egyik tagállamban a feladatainak végrehajtásához információra van szüksége, megkaphatja azt egy másik tagállamból.

Ezt a célt Franco Frattini⁶² a következőképpen fogalmazta meg:

„A Hágai Program második része –A biztonság kiterjesztése- különösen a végrehajtásban való együttműködés szempontjaival foglalkozik. A Hágai Program innovatív megközelítést vezet be a végrehajtás során történő határon átnyúló információcserével kapcsolatban a hozzáférhetőség elvére alapozva. Az elvet egységesen kell alkalmazni az Európai Unióban, és fel fogja jogosítani a rendőrséget arra, hogy a szükséges információkat, amelyek egy másik tagállamban érhetők el, megszerezhesse...A Hágai Program célja, hogy 2008 elejére, a hozzáférhetőség elvére alapozva megkezdjék az információcserét.”

A Hágai Program végrehajtása során a hozzáférhetőség elvének betartása terén azonban nem sikerült kézzel fogható eredményt elérni.

A Prümi Szerződéssel egy olyan helyzet állt elő, hogy a Hágai Program elvének megvalósítását egy attól független szerződés keretében teljesítik az abban résztvevő országok.

⁶¹ Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban

⁶² Franco Frattini (az Európai Bizottság alelnöke, a szabadság, biztonság és jog térségéért felelős tagja) beszéde a 2005. július 28-ai Grazi Belügyminiszteri Találkozón

E számunk szerzői

Hortobágyi Dániel r. százados

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

Laufer Balázs százados

Nemzetbiztonsági Hivatal, elemző-értékelő tiszt

Lipics László r. őrnagy

Kőszegi Rendőrkapitányság, Határrendészeti és Közbiztonsági Osztály, osztályvezető-helyettes

Sebestyén Attila bv. alezredes

Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság, Információtechnológiai Főosztály vezetője

Siklósi Hajnalka

ORFK Hivatal, Stratégiai Elemző- és Tervező Osztály, minőségmenedzsment szakember

Szabó József nyugállományú rendőr alezredes