

A HATÁRÓRSÉG NEMZETKÖZI KAPCSOLATRENDSZERE

ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉSI ÚTMUTATÓ

Államok, államcsoportok, nemzetközi szervezetek, regionális társulások, két- és többoldalú kapcsolatok, együttműködési formák, határőrségi szakstratégia, Belügyminisztérium 2003-2006. évre szóló közigazgatási és rendészeti stratégiája, kül- és biztonságpolitikai kormányprogram, Európai Unió iránymutatások, globális migrációs hullám, szervezetbűnözés és terrorizmus, új kihívások és fenyegetések és a sort még nyugodtan folytathatnám, de az előadásom egy kérdésre épít:

Hogyan? azaz

- Hogyan képes a Határőrség érvényesíteni a stratégiai célkitűzéseit?
- Hogyan tudja felhasználni a környezet adta lehetőségeket?

Előadásommal szeretnék rávilágítani a nemzetközi szintér fontosságára, az elemzéseken alapuló és tudatosan irányított kapcsolatrendszer alakítására, amely rendkívüli mértékben elősegítheti a szervezet életképességének biztosítását és a nemzetközi tekintélyének további fejlesztését. Egyfajta érdekérvényesítő útmutatót próbálok felvázolni, ami alapját képezheti az egységes, átgondolt nemzetközi kapcsolatok taktikai lépéseinek megtervezésének.

Egy szervezet – politikájától függően – összefüggésben van kisebb vagy nagyobb mértékben közvetlen, illetve tágabb környezetével. A küldetés megfogalmazása és stratégiai céljainak kinyilvánítása feltételezi a környezet feltérképezését, a lehetőségek és veszélyek feltárását. A nemzetközi kapcsolatok alakításának első mérföldköve a környezettudatosság. A környezet adta lehetőségek és útvonalak felfedése, kiépítése és „karbantartása” létfontosságú a szervezet érdekérvényesítéséhez. Mindezen lehetőségeket és útvonalakat más irányvonalak is befolyásolják, amihez a határőrségi nemzetközi kapcsolatrendszer alakításának igazodni kell (legalábbis célszerű). A befolyásoló tényezők – stratégiák, iránymutatások, váratlan fenyegetések - képezik a környezettudatosság után a második lépcsőt az útvonalak alakításában.

A feltérképezett környezetben a szervezetnek, a meghatározott stratégiai célok mentén (illetve operatív, hosszú távú vezetői célkitűzések alapján) a nemzetközi kapcsolatok minőségére és „mennyiségére” is külön figyelmet szükséges fordítani.

1. Környezettudatosság

Első hallásra talán közhelynek tűnhet, de az Európai Unió tagságunk megnöveli a szervezet érdekérvényesítési lehetőségeit, szélesebbre tárja a Határőrség előtt a szakmai mozgásteret, ami közvetlenebb érdekérvényesítést eredményezhet. Ugyanakkor, egyazon időben a nyitottabb mozgástér gyorsabb reagáló képességet és gyors együttműködést is megkövetel a szervezettől. Emiatt nemzetközi kapcsolatok irányításának létfontosságú feltétele, hogy tudatában legyünk a körülöttünk zajló eseményeknek. A folyamatos

környezettudatosság és a vezetői iránymutatás alapvető kellékei a szervezet érdekérvényesítő lehetőségeinek kiaknázására.

A szakirodalom a nemzetközi környezetet anarchikusnak jellemzi. A Hobbes-i természeti állapot modellje szerint a belső, hierarchikusan felépített nemzetállamok a külső környezetben más államokkal találja magát szemben kiszámíthatatlan és képlékeny magatartási viszonyok között.

A szervezet számára fontos, befolyásoló környezeti hatások, jelenségek logikai levezetését hármasságban és több kategóriára osztva érdemes sorra venni. Ezek: makro, mikro és ágazati környezeti szempontok. Ezeken belül pedig a gazdasági, politikai, társadalmi, környezetvédelmi és jelentősebb stratégiai tényezők, áttekintése nyújthat egyfajta rendszer elméletet a szervezet környezeti tudatosságának és éberségének feltérképezésében. Rövid áttekintésben helyezzük el a Határőrség szervezetét először a tágabb környezetben.

1.1. Makrokörnyezet

A makrokörnyezeti jellemzők közül prioritást élvez a globalizáció, amit ha röviden kellene leírni a világ összekapcsoltságaként is megfogalmazhatnánk. Olyan lényeges folyamatok összességékként fogható fel, mint a javak, szolgáltatások, tőke, technika, munkaerő, információk és maga a civilizáció nemzetközi áramlásának bővülése, ami szinte észrevétlenül jelenik meg a nemzetgazdaságok működésében.⁵³ Az összekapcsoltságból adódóan globalizáció pozitív és negatív hatásai nehezen meghatározhatók, illetve az azt kiváltó okok illetve a folyamatok következményei is nehezen elkülöníthetőek. Jól látható jelei vannak a gazdasági és politikai globalizációnak, a multilaterális, transznacionális intézmények egyre növekvő hangsúlyosságának.

A globalizáció mellett mindenképpen szeretném kiemelni az energiatudatosságot. A létfontosságú energiahordozókhoz történő hozzájutás alapjaiban határozza meg egyes államok, illetve államtömbök stratégiai célkitűzéseit. A nemzetközi kapcsolatok realista irányvonala szerint, ha egy ország vagy érdekcsoport fennmaradása veszélyben van, akkor mellőz minden etikus nemzetközi magatartást és minden áron saját biztonságának növelésére kényszerül. Emiatt, amennyiben egy ország erősen függ egy adott dologtól (legyen az egy másik ország, vagy egy adott energiahordozó), akkor nagyobb kockázata van a nemzetközi szintén változásainak is. Ezen kényszer számos problémaláncolatot húzhat maga után. Például a létfontosságú energia megszerzéséért fegyveres konfliktus robban ki az adott régióban, ami nemcsak politikai problémákat, hanem súlyos demográfiai változást idéz elő, amihez párosulhat a megfelelő szociális és egészségügyi ellátottság szükségessége, illetve migrációs hullám és a szervezett bűnözés intenzívebb térbeli terjedése.

Makrokörnyezeti elemzés során szükséges megemlíteni és folyamatosan figyelemmel tartani, magának a nemzetközi környezetnek a szereplőit. Nemcsak hogy napjainkban újraosztódnak a világhatalmi fő és mellékszerepek, de új közreműködők is kezdenek egyre nagyobb befolyással lenni a világrendre – világrendszerterelésre. Országok, mint különálló nemzetállamok mellett egyre nagyobb szerepet kapnak országcsoportok, - különböző érdekegyesítés fokozatokban -, illetve már olyan szupranacionális szervezetek, ahol az egyes tagállamok érdekei összeolvadnak és a külön

⁵³ Simai Mihály: A Milleneumi Nyilatkozat, az ENSZ és az Európai Unió a XXI. századi kihívásainak tükrében – In. Az ENSZ és az EU együttműködése 9-25. oldal – Magyar ENSZ Társaság, 2003.

külön állami irányítást egy köztes – a tagok által átruházott jogoknál fogva legálisan működő -, összekapcsolt érdekcsoportok irányító szervezetei jelennek meg, mint a nemzetközi rendszer megsokszorozódott erővel rendelkező szereplői.

1.2. Mikrokörnyezet

A makrokörnyezeti tényezők jelentős hatással bírnak a mikrokörnyezet formálódására is. Jelen esetben a Határórség mikrokörnyezetébe az európai kontinenst értem, ezen belül is a Kelet-közép Európát és Balkánt. A tételes környezetvizsgálattól most is eltekintek, de lényeges gazdasági, politikai, társadalmi jellemzők közül mindképpen ki kell emelni a szervezet számára meghatározó tényezőket.

Ezeket a kategóriákat természetesen áthatja az a múlt, ami még egy másfél évtizede közönsnek mondható. Emiatt a piacgazdaság – igaz már nem a kezdeti – nehézségei, a politikai diktatúra maradványai, a társadalmi és regionális különbségek növekedése, a felzárkózás felelőssége, a nemzeti és etnikai konfliktusok jellemzik a közép-kelet európai térséget, egy instabil Balkáni szomszédként. (A balkáni átalakulást nem célozom tovább részletezni.)

A közép-kelet európai térséget, mintegy befogadja az integráció igen magas szintjét elérő szupranacionális szervezet, az Európai Unió, amely piacbővítéssel és olcsó munkaerő-kereséssel próbálja gazdasági fennmaradását folyamatosan biztosítani. Mindezek garantálására és a makrokörnyezeti tényezők fenyegetésének kivédésére pedig egyre szorosabb biztonsági gyűrűt épít ki maga köré.

1.3. Ágazati környezet

A Határórség – közvetlen, külső környezetében, az ágazati körben, törvények által meghatározott szinten és jogkörrel helyezkedik el, látszólag stabil alapokon nyugodva. A Belügyminisztérium, mint az elsődleges függőségi kapcsolatot tudatosan is irányító és befolyásoló döntőszervezet „védőernyője” alá tartozó további rendvédelmi szervek a rendőrség, katasztrófavédelem, és „migrációfelügyelőség”. Másik ágazathoz tartozó vám és pénzügyőrség intenzív ágazatközi tevékenysége tovább erősíti a Határórség „éberségének” szükségességét és a helyzeti előny megszerzését.

A rendvédelmi szervekre alapvető társadalmi elvárás helyeződik, vagyis az állam és a társadalom védelmének hatékony megvalósítása. A globális folyamatok, a makro-, és mikrokörnyezetből származó fenyegető hatások miatt a rendvédelem, a biztonsági igény egyre szorosabb együttműködésre készíti az országokat, ami az integrációs szintek növekedését indukálja.

2. Keretek

A szervezetet körülvevő külső hatások ismeretében nézzük meg, hogy milyen egyéb célkitűzések és folyamatok befolyásolják a Határórség nemzetközi kapcsolatainak mozgásterét.

2.1. Ágazati keretek

Számunkra az első meghatározó keret maga a Határórségi szakstratégia, ami

határozott célkitűzésekkel rendelkezik és világosan követhető, szakmailag megalapozott vezetői akaratot tükröz az egész szervezeti működés számára. Tehát a nemzetközi kapcsolatok alakításában meghatározó szerepet játszik a vezetői szándékot mutató, hosszú távú stratégiai keret. Természetesen mindez célszerű, ha betagozódik a belügyi ágazati stratégiába, ami szerves részét képezi a kormány célkitűzéseinek.

2.2. Mikrokörnyezeti keretek

Az ágazati környezetből kilépve a mikrokörnyezetbe az Európai Unió tagországok, a még nem EU tagországok, ezen belül is a Balkáni országok között találjuk magunkat. A mikrokörnyezetből világos törekvési szándékok és célok körvonalazódnak, nyugatról, és szomszédainktól. (A déli rész vizsgálata szintén nélkülözhetetlen a nemzetközi taktikai lépésekhez, illetve egy külön kutatási témává is válhat)

A mikrokörnyezetből elsődleges meghatározó tényezőként jelenik meg az EU tagságból adódó kötelezettség, ami nem csak egyfajta közösségi irány-követés, hanem egy új, és igen jelentős érdekérvényesítési csatorna a magyar Határőrség számára.

A korábban már említett külön országok egyazon érdekcsoportjai az EU égisze alatt közvetlen irányításra lennek. Ezen a területen a határrendészeti szervekre óriási felelősség hárul, tehát a közvetlen irányítás módozatát kell felhasználnia az Európai Uniónak. (Amszterdami szerződés, 3. pillér - 1 pillér.) A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy határőr szakértők közvetlenül véleményeznek Európai unió munka anyagokat, közvetlenül vesznek részt a tanácsi munkacsoportokban és fejthetik ki a határőri szakmai érdekeknek is megfelelő véleményeket. (zárójelben mindenképp meg kell jegyezni, hogy pillanatnyilag a Belügyi felhatalmazás még érvényesül a hivatalos felszólalásokban)

Automatikusan jön a kérdés, hogy az EU-n kívül milyen nehézségű fokozatú útvonalon tudjuk megjeleníteni érdekeinket? Azokon a területeken, ahol, kettéválik, vagy pontosabban szólva a magyar érdekek miatt máshová esik a hangsúly, mint a közösségi politikának, ott másfajta útvonalat kell találni. Ez sokkal inkább hierarchikusabb felépítésű, több lépcsős és nagyobb a megvalósulási kockázata is. Hiszen ebben az esetben nem transznacionális érdekcsoportok a szereplők, hanem két állam, (az eredeti realista felfogásban) az 1:1 arányú erőegyensúlyból kiindulva. Tehát a bilaterális és multilaterális egyezmények, jelentik azt a hierarchikus nemzetközi lépcsőt, amit a Határőrségnek meg kell mászni, ahhoz hogy a stratégiában foglalt, nemzetközi színteret érintő érdekeit érvényesíteni tudja.

Ebből kiindulva a sikeres két- (több)oldalú kapcsolatok kialakításának egyik kulcsfeladata a másik tagállam nemzetközi rendszerben való magatartásnak elemzése, és motivációs erőinek feltárása. Ehhez többoldalú elemzéseket kell végrehajtani, ami már nemzetközi feladatokhoz sorolandó.

2.3. Makrokörnyezeti keretek

Makrokörnyezeti szinten a globális folyamatok közül különös figyelmet kell fordítani minden olyan jelenségre, tényezőre, amely kiváltó oka lehet egy jelentősebb problémaláncolatnak, ami a Határőrség számára is felkészülést igényel. (Értem ez alatt a migrációs hullám, a fokozottabb szervezett bűnözés, új típusú veszélyekre történő felkészülést.)

Összességében elmondható, hogy nemzetközi kapcsolataink célját a Határőrségi

szakstratégiai adja meg, mozgásterét pedig a környezeti stratégiák, a motivációs erők, a hatalmi viszonyok határolják be.

3. A nemzetközi kapcsolatok minősége

A kapcsolatok minőségét tekintve megkülönböztetünk formális és informális kommunikációs csatornát és kapcsolati színteret. Ez a két irány párhuzamosan illetve kiegészítő módon is működhet, amennyiben az egyik nem kielégítő, vagy nem elégséges. Közvetlen példa az életből, hogy a Tanácsi munkacsoportokban a határőr szakértő csak belügyi felhatalmazással szólalhat fel, természetesen a jóváhagyott tartalommal. – ez a felelősségvállalás kérdéskörébe tartozik ezt a részét el lehet fogadni. Viszont a tanácskozások kávé- és ebédszüneteiben az emberi kapcsolatok már kötetlen formában folytatódnak, ahol megvitathatjuk saját nézeteinket az adott témáról, ahol személyes kapcsolatok kialakítására, építésére is lehetőség nyílik.

3.1. Kapcsolatépítés

Külön kategóriát képez a nemzetközi szintéren történő érvényesüléshez. Céljaink megvalósításához új kapcsolatok felvételére is sor kerülhet, mind a formális, mind az informális csatornákon keresztül. A környezettudatosság itt abban nyilvánul meg, hogy tudjuk hol, mit lehet megtalálni, ki milyen kapcsolatban áll az adott témával. Ezen kapcsolatok építését az aktív, konstruktív résztvevői hozzáállás és nyitott magatartás mindeneképpen pozitívan befolyásolja.

3.2. Kapcsolatfenntartás

A kapcsolatépítés mellett a már meglévő kapcsolatokra is lehet, kell támaszkodni, illetve azokat fejleszteni. Ahhoz, hogy céljaink megvalósítását elősegítsék monitoring alá kell helyezni a meglévő kapcsolati szálakat és az adott szituációnak megfelelően tudatos fenntartásra, ápolásra kell törekedni. Különböző intenzitású és fontosságú kapcsolatfenntartást is érdemes megkülönböztetni.

A kapcsolatápolás és fenntartás egyik hatékony módja az informális jellegű találkozások. Ennek az egyik legjobb színtere például a Nemzetközi Határrendész Konferencia, amelyet már globális rendezvénynek is nevezhetünk lassan. Ez az 50 országból álló, nemzetközi szakmai légkörű kitérő keret ad a már meglévő formális és informális kapcsolatok továbbfejlesztésének, szigorú protokolláris kötelezettség nélkül. Hiszen kötetlenebb formában, földrajzi értelemben vett széles csoportok cserélhetnek véleményt és tapasztalatot, ami egy későbbi formális találkozó alapját adhatják. Nem is említve azt, hogy a határőrségi szakmában nincs még egy ilyen nagy formátumú, informális találkozásnak teret adó nemzetközi találkozó.

3.3. Szervezeti arculat

A kapcsolatrendszerbe, nemcsak az építés és a meglévők fejlesztése tartozik, hanem az egységes kép, amit a Határőrség magáról közölni akar a külvilág felé. A következetesen kialakított, egységes arculat határozott és megalapozott vezetői szándékot tükröz, ami hitelességet feltételez. A nemzetközi szintéren, az anarchikus környezetben már

maga a figyelemfelkeltés (pozitív értelemben) is egyfajta felhívás és egyfajta út az érdekek érvényesítésére.

Az egységes arculatból fakadó hitelességet a lehető legkönnyebben alá lehet támasztani a már meglévő adottságainkkal és az elért eredményeink tökéletesen felépített és nagyszabású kommunikálásával. A kommunikáció, az arculat szerves része, amivel külön szakma foglalkozik, ezért az arculatépítés tudományosan alátámasztott és tapasztalatokkal rendelkező szakirányítást igényel.

Ha a szervezet egy ház, akkor a nemzetközi kapcsolat valójában az a külső, a városon kívüli útvonal, amellyel tervezett úti célt el kívánjuk érni. A kapcsolat kiépítését a kiindulási és az érkezési pont között számos szabály és tényező szorítja keretek közé, de ezen belül különböző minőségű és hosszúságú útvonalakat lehet kiépíteni, és járhatóvá tenni. Az útvonalak kiépítését és fenntartását a szervezet végzi. A nemzetközi kapcsolatok alakításánál szükség van egy egységes iránymutatásra (amit a kiindulási pontban határoznak meg), amely megadja az út minőségét és hosszúságát, valamint rálátással van az összes lehetséges célélérései útvonalra, a kapcsolatrendszerre.

4. Összegzés

A tudományos konferencia jellegéhez igazodva a nemzetközi kapcsolatok alakításának egyfajta általános módszertanát szerettem volna felvillantani rövid előadásomban. Egy olyan elméleti keretet vázoltam fel, ami már csak gyakorlati „kitöltést” igényel, ahhoz, hogy létrehozzuk a szervezet egységesen irányított, nemzetközi kapcsolatainak taktikai forgatókönyvét.