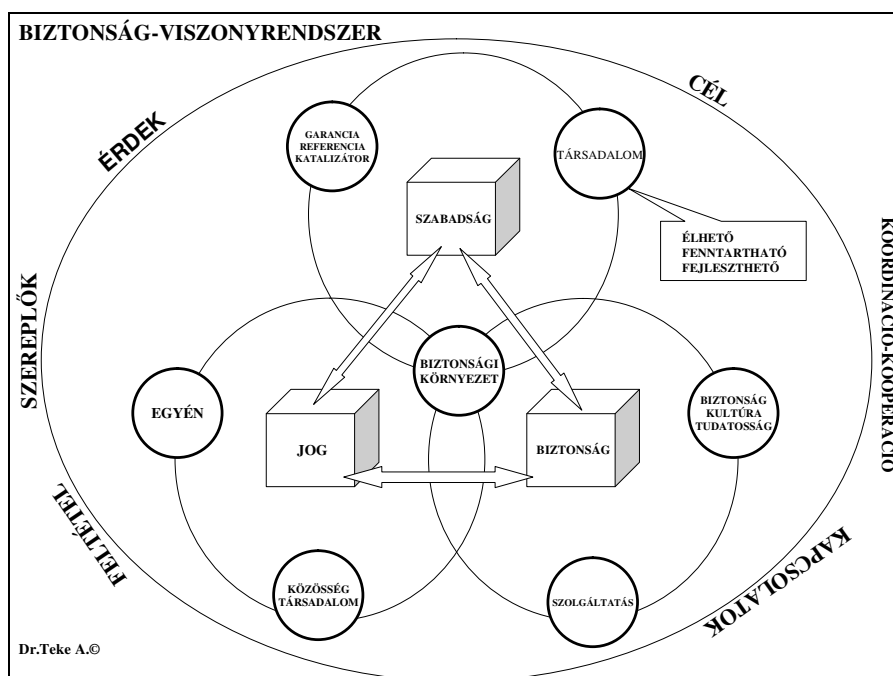


A VESZÉLYEK KEZELÉSE ÉS A HATÁRBIZTONSÁG

„A határellenőrzés nemcsak a határátkelőhelyeken történő, személyekre vonatkozó ellenőrzéseket és a határátkelőhelyek közötti határőrzetet foglalja magában, hanem a belső biztonsággal kapcsolatos kockázatok, valamint a külső határok biztonságával kapcsolatos lehetséges veszélyek elemzését is”.⁹⁸

1. Bevezetés

A Szabadság, Jog és Biztonság Térségében a deklarált érdekek védelme többoldalú megközelítést, nemzeti és uniós szinten megvalósuló, összehangolt cselekvést tesz szükségessé, amely kölcsönös bizalmon, törvényességen kell, hogy az alábbi ábra szerint alapuljon.



⁹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK Rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési Kódexek) létrehozásáról (8). Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2006.4.13 HU L105/1

A biztonság valamennyi szereplőjét terheli a felelősség a közös célok elérése érdekében. Ezért folytatódnia kell a – Hágai program⁹⁹ szellemében – a végrehajtó szervek közötti koordináció, együttműködés és kölcsönös megértés fejlesztésének. Kiemelt figyelmet kap az információk cseréje és felhasználása, védelme, a magán és közszféra kapcsolatának harmonizálása, az összehangolt prevenció, a felkészültség, a krízis és követelmény-management erősítése, a potenciális veszélyforrások kezelési képessége.

Az EU-tag Magyarországon a biztonságfelfogás és kezelés egy sajátos fejlődésen megy át. A szervezeti érdekek figyelembevételével a fentiek EU és NATO keretben valósulnak meg. Már eddig is jelentős átrendeződés zajlott le a biztonság szereplői között. Súlypontáthelyeződés figyelhető meg a hagyományos állami szereplők között, illetve az állami és privátszféra viszonyában is. Egyre inkább elfogadottá válik a komplex biztonsági megközelítés, amely során a szereplők kompetenciájuk szerinti részt vállalnak a biztonság kezelésében.

A hagyományos szerepek átalakulása mellett a koordináció, kooperáció rendszere is felülvizsgálatra szorul. Az átalakulást elősegítheti a 2007-2013. közötti időszakot átfogó Nemzeti Fejlesztési Terv rendszerszemléletű, a biztonságot a helyén kezelő cél és programrendszere.

A biztonságon belül sajátos helyet foglal el a határbiztonság. A mottó nem véletlen. A „határ” jelző nem kizárólagosan egy-egy határszakaszhoz, a határterülethez való szoros kötődést jelöli, hanem egy komplex rendszer működtetési igényét sugallja.

A komplex szervezeti biztonsági rendszeren belül a határbiztonság pontos helyét és szerepét át kell gondolni a teljes jogú schengeni csatlakozás, a „második körös” EU-bővítés előestéjén. Tanulmányomban röviden áttekintettem a veszélyhelyzeteket biztonsági, határbiztonsági szempontból, kísérletet teszek a határbiztonság aktuális értelmezésére, a fentiek alapján a veszélyhelyzetek kezelése határbiztonsági sajátosságai bemutatására, a határbiztonság és a veszélyhelyzetek kezelési képességének tervezési megoldásaira. Ez nem azt jelenti, hogy a veszélyhelyzet-kezelés kizárólagos határőrségi kompetencia lenne, hanem azt, hogy a Határőrség, mint a nemzeti komplex biztonság szereplője, a határbiztonsági rendszeren belül képes megfelelő részt vállalni és teljesíteni a veszélyhelyzetek kezelésében.

A határbiztonság, mint az ország teljes területére kiterjedő biztonsági rendszer, bizonyos vonatkozásában az államhatárt is átlépi, kulcsszerepet tölthet be a sikeres nemzeti és európai veszélyhelyzet-kezelés, tervezés rendszerében. A tanulmány nem a meglévő rendszer kritikáját tűzte ki célul, hanem abból az aktualitásból indult ki, hogy 2006-ban a kormányzati és közigazgatási változások nem csak formálisan valósulnak meg, hanem változást lehet elérni a gondolkodásban, a probléma-megközelítésben, a megoldásban is.

2. A veszélyhelyzetek biztonsági, határbiztonsági szempontú megközelítése

Az 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéstről 3.§. z. pontja szerint a Veszélyhelyzet : a Ptv¹⁰⁰ .2.§-ának (2) bekezdésében meghatározott helyzet, azaz „...a szűkséghelyzetet (Alkotmány 19.§ (3) bek. i, pont) el nem érő mértékű,

⁹⁹ Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése az Európai Unióban”, Az Európai Unió Tanácsa 13993/04 LIMITE JAI 408, Brüsszel, 2004.október 27-i Közlemény aktualizált változata

¹⁰⁰ 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemlről

az állampolgárok életét- és vagyonbiztonságát vagy a környezetet veszélyeztető természeti csapás, illetőleg ipari baleset okozta állapot...” (a tv. továbbiakban felsorolja, hogy melyek a kiváltó események).

A veszélyhelyzetek nem spontán jelenségek, hanem valamely folyamat rész- vagy végeredményei, következményei által keletkeznek. A „veszély” fogalom a tanulmány értelmezésében olyan esemény, tevékenység, folyamat, amely sért(het)i a biztonságot. A „fenyegetés” olyan valós, körülhatárolható veszély, amely térben és időben prognosztizálható módon valamilyen hatást vált ki. A fenyegetések esetében a tér és idő szinkronitása az előrejelzésben nem minden esetben eredeztethető. A „kockázat” a veszély hatásai bekövetkezésének valószínűségét jelenti. A veszélyek, a fenyegetések bekövetkezése okoz(hat) egy olyan helyzetet, állapotot, amelynek jogszabályi kategorizálhatósága esetén veszélyhelyzetről beszélünk.

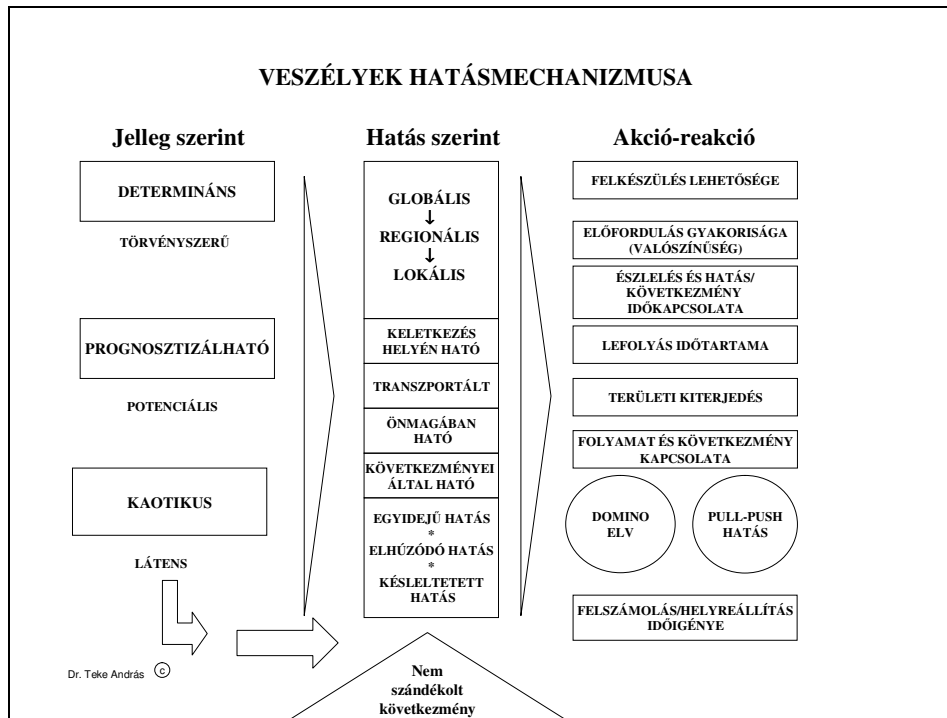
A fenti definícióban jelzett társadalmi (civilizációs) és természeti veszélyek olyan sajátosságokkal bírnak, amelyek a komplex biztonság vonatkozásában cselekvési (reakció) kényszert váltanak ki akkor is, ha a veszélyeztetés szintje alapján még nem alakult ki a veszélyhelyzet.

A társadalmi veszélyek realizálódása természeti katasztrófákat is előidéződhöz, gondoljunk a gazdasági kényszerből, szakszerűtlenül kiirtott erdők miatt bekövetkező áradásokra, szakszerűtlen technológia alkalmazásából eredő vegetációmódosulásra, vagy éppen a természeti veszélyek miatti társadalmi reagálásra.

A veszélyek mikor érintik a határbiztonságot? A határbiztonság értelmezéséből kiindulva (2.fejezet) a veszélyek akkor vizsgálendók határbiztonsági szempontból, ha területi, vagy tevékenységi kapcsolat áll fenn. Szűkebb értelemben az államhatár és a határterület lehet a kapcsolódás alapja. Ez nemzeti vonatkozásban alaphelyzetnek elfogadható, ugyanakkor Magyarország 2004. május elseje óta EU-tag és Schengen-tag (igaz, a tanulmány írásakor még nem teljes jogú) és így a határbiztonságot a Schengeni egyezmények tükrében kell vizsgálni. A schengeni belső határon a határellenőrzés megszűnésével kompenzációs intézkedéseket kell életbe léptetni a biztonsági deficit megelőzése, illetve ellensúlyozása céljából. Ez a határbiztonságot az ország egész területére kiterjeszti.

Ugyancsak a fentiekből fakadóan a határon átnyúló tevékenységeket is a kiterjesztés tényeként célszerű kezelni, így a határbiztonság quasi „túlnyúlik” az ország területén, sőt ilyen értelemben a szomszédos Schengen-tagország határbiztonsági érdekszférája lehet magyar területen is.

A veszélyek, fenyegetések az ország illetve az EU területén bárhol, bármikor jelentkezhetnek, s mivel a határbiztonság jelen tanulmány és a schengeni elvek alapján is kiterjesztőleg értelmezendő a tevékenységi, területi és időbeni egybeesés triviálisnak tekinthető.



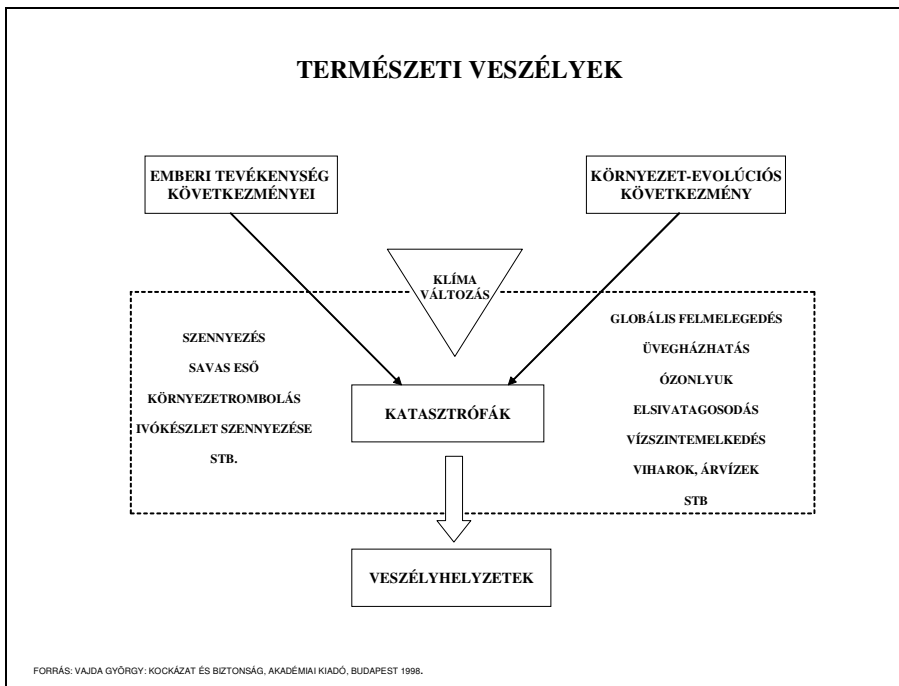
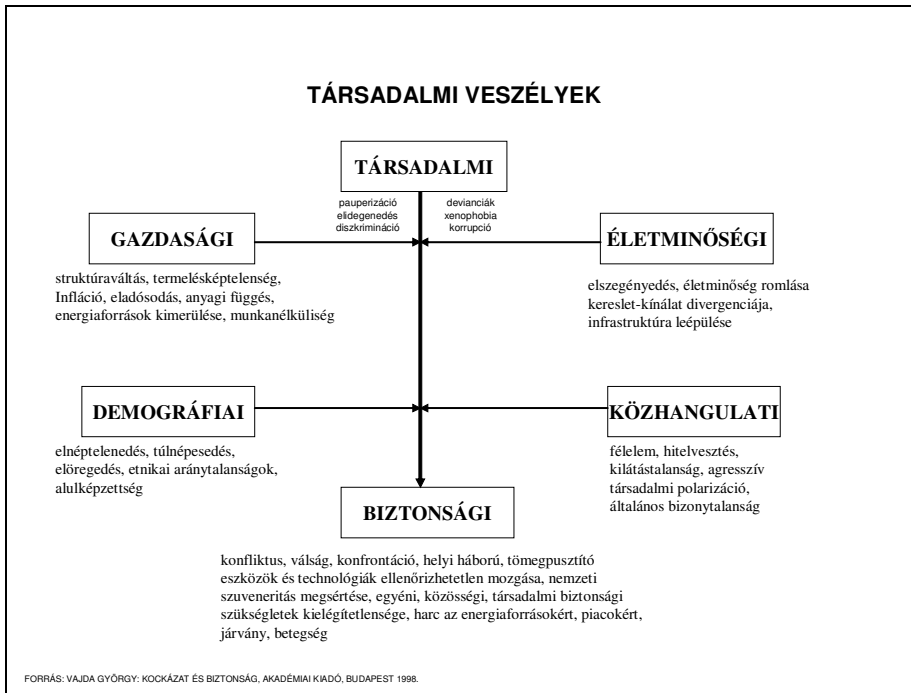
Tovább folytatva a gondolatsort: a határbiztonság a nemzeti és európai komplex biztonság része, a veszélyhelyzetek kezelése is a biztonsági tevékenységi és intézményrendszerhez kötődik, így a kapcsolódási pontok adottak.

A biztonsági folyamatokat a biztonság szereplői hajtják végre, s a határbiztonság esetében ezt a határellenőrzést végzők és közreműködők, az idegenrendészeti feladatot ellátók, közreműködők stb. valósítják meg, s egyúttal mint a komplex biztonság szereplői a veszélyhelyzetek kezelésének is szereplői.

Határterületen, az államhatár térségében a Határőrség köteles a veszélyek, fenyegetések észlelésekor a jogszabályokban meghatározott feladatokat elvégezni és a veszélyhelyzeti tevékenységi folyamatokban részt venni.

Ez kiterjed a felkészülési, képességtervezési és fenntartási, a szervezési, végrehajtási és helyreállítási fázisokra is. A nem az ország területéről kiinduló, de az azt érintő veszélyek, fenyegetések, veszélyhelyzet-kezelés esetében a Határőrség a határbiztonságot is veszélyeztető tényezők kezelési logikája szerint kell, hogy eljárjon.

A természeti és civilizációs (társadalmi) veszélyek hatásmechanizmusa a határbiztonság esetében úgynevezett járulékos hatásként – az alábbi ábrák szerint – is megjelenhet.



A „normálistól” eltérő jelenségek az embereket mozgásra készítik, ami megvalósulhat lokálisan, de interregionálisan is. A mozgás során a kiindulási és cél területeken a mennyiségi és minőségi változások sok esetben hatósági beavatkozási kényszerrel járnak, a két terület közti átmenet, mozgási szakasz más tevékenységeket is akadályozhat, ezért a beavatkozási kényszer itt is fennáll. A biztonsági, határbiztonsági szempontú megközelítésből kiindulva a veszélyhelyzetek az ország bármely pontján történő kezelése a komplex biztonsági rendszer keretében valósul meg, így a határbiztonsággal kapcsolatba hozható és a tevékenységi rendszerben konkrét feladatot jelent.

A komplex biztonsági rendszer szereplőinek feladatrendszere a szakspecifikus feladatokon túl a veszélyhelyzeti tevékenységnek való megfelelést is magába foglalja.

2. A határbiztonság értelmezése

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

„A határbiztonság ma már nem elsősorban a fizikai határok őrzését jelenti, hanem számítógépes információt, amelyből megtudható hány külföldi tartózkodik az országban, miért és meddig marad” fejtette ki a közelmúltban Asa Hutchinson államtitkár¹⁰¹.

Az ország határbiztonsága tehát nem elsődlegesen szakmai, hanem mindenek előtt komplex politikai és stratégiai kérdés, amely akkor lehet sikeres, ha konszenzuson alapuló, folyamatos és eredményorientált politikai támogatáson nyugszik. Az adott ország földrajzi helyzete, a migrációs folyamatok kezelésében játszott szerepe, a szomszédos, ún. harmadik országoknál fejlettebb határrendészeti felkészültsége, tapasztalatai, a második körös csatlakozókkal és a távolabbi jövőben tervezett csatlakozókkal való területi közelség és kapcsolatok, a több évszázados történelmi együttélés határozza meg egy ország térségi és globális határbiztonsági potenciáját.

Bár a határbiztonság fogalom (Grenzsicherheit, Border Security) nem túl gyakori az EU dokumentumokban, a bel- és igazságügyi területre vonatkozó programoknak, így a 2004-2009. között funkcionáló Hágai programnak is kiemelt részét képezi. A Hágai Program a határbiztonsággal összefüggésben rögzíti a tennivalókat a biztonság belső- és külső dimenziójának összehangolása érdekében a határon átnyúló problémák kezelésére, a bűnüldözési hatóságok, különösen a rendőrségek, határőrségek és a vámőrségek közötti közösségi és nemzeti szinten egyeztetett fellépés terén, a határon átnyúló problémák (illegális migráció, emberkereskedelem, embercsempészet, terrorizmus, szervezett bűnözés) kezelésének egységes szemlélete kialakítása vonatkozásában, illetve a közös képességek javítása a külső határok ellenőrzésében, a határon átnyúló szervezett bűnözés és terrorizmus kiküszöbölése érdekében.

Határbiztonság nélkül nem beszélhetünk komplex nemzeti és európai biztonságról, s az Európai Biztonsági Stratégia¹⁰² alapján is kiemelt három veszélyforrás: a terrorizmus, a

¹⁰¹ Vízum és ujjlenyomat (Szlovákia) Új Szó, 2003. május 21.

¹⁰² Az Európai Unió Európai Biztonsági stratégiája. A SECURE EUROPE IN A BETTER WORLD (European Security Strategy) 2003.12.12. www.ue.eu.int/uedocs/cmsupload/78367.pdf. 2005.02.14-i letöltés

nemzetközi szervezett bűnözés és az illegális migráció elleni fellépés hatékony és hosszútávon mással nem helyettesíthető eszköze, módszere és megoldása a határbiztonsági rendszer hatékony működtetése.

A kor kihívásainak megfelelő rendszerszemléletű elemzést elvégezve, nemzeti szinten is az integrált határbiztonsági intézményi és tevékenységi rendszereknek van létjogosultsága. Ezt az alábbiakra célszerű alapozni: a biztonság, szabadság és jog csak szerves egységben, olyan rendszerben értelmezhető, melynek szereplői (nemzeti és közösségi szinten egyaránt) érdekezésszerűen mentén kooperálnak. A biztonság (ennek részét képező határbiztonság) az érték-és érdekek „triászon” belül kulcselem, mert a kölcsönös függőség mellett a másik kettő megvalósulása ennek függvénye.

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

A komplex biztonságból kiindulva általános értelemben egy integrált rendszer(modell) felelhet meg az elvárásoknak. Ez egyidejűleg célállapot, módszer és eszköz is, amely politikai, intézményi és tevékenységi-technológiai síkon valósul meg, kulcsszava az „Integrált Border Management” és a „Border Security”. Az Integrált Border Management¹⁰³ létező fogalom, tevékenységi rendszer, amely a komplexitásra törekvés ellenére a külső határok primátusát deklarálja. A Határrendészeti (FRONTEX) Ügynökség¹⁰⁴ létrejöttével lényegében a (korábbi) központok integrálásával létrejött EU szinten az „Integrált Border Management”-et koordináló szerv, mely az Európával és más, a biztonságot erősítő nemzeti és közösségi intézményekkel szoros együttműködésben, a nemzeti biztonsági rendszerekre építve és azokat összehangolva¹⁰⁵ működtetheti az európai közösségen kívüli demokratikus és jogkövető közösségek és állampolgárok érdekeit is érvényesíteni képes határbiztonsági rendszert, mely igazi válasz lehet a XXI században jelentkező számos kihívásra, s zökkenőmentesen képes lesz kezelni a további EU-bővítésekből adódó biztonsági problémákat..

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

Tisztázni szükséges, hogy mit értünk biztonság alatt, s ezen belül mit jelent a határbiztonság?¹⁰⁶

¹⁰³ Az Integrált Border Management (IBM) magyar nyelvű fordítása és értelmezése nem mindig szerencsés, mert az igazgatás és az irányítás oldaláról történő megközelítésen túl lényegesen komplexebb tevékenységről van szó, s nem feltétlenül csak a határhoz közvetlenül kötődő folyamatokat érinti

¹⁰⁴ A TANÁCS 2007/2004/EK RENDELETE (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról

¹⁰⁵ Ez nem az Európai Határőrség mint önálló nemzetek felett álló szerv – ilyen várhatóan nem is lesz -, hanem a nemzeti szerveket összefogó, tevékenységüket koordináló szerv.

¹⁰⁶ Teke András: Határbiztonság, Magyar Rendészet 2005/2. 77-98. o.

2.1. A biztonság meghatározása

Nemzeti szinten az alábbi biztonság fogalom javasolt „munkadefiníciónak”: *a biztonság alapvető egyéni, nemzeti és közösségi (szövetségi) érték, olyan állapot vagy helyzet, amely a fenyegetések és a veszélyek tudatosan (hallgatólagosan) elfogadott, elviselt szintjén valósul meg. Alapját a külső fenyegetettségől való megbízható védelem, a (védendő, vagy védelmi) rendszer belső stabilitása, rendezettsége képezi. A biztonság nem lehet állami vagy hatósági monopólium, hanem olyan „immateriális társadalmi (össz)termék”, amely érdekközelítés útján, egyeztetett cselekvés, tudatos kooperáció útján jön létre.*

A közösségi érdek nem fejezhető ki pusztán a nemzeti érdekek egymásmellettiségével. A fenti biztonság körülhatárolás alapvetően egy ország helyzetéből kiinduló megközelítést tükröz, ezért különösen a Hágai program szellemiségére utalva célszerű a közösségi érdekek (pl. EU) megjelenését is érzékeltetni. Ebből a megközelítésből *a biztonság olyan kollektív, kooperatív immateriális termék, amely az egyéni érdekeket is artikuláló nemzeti biztonsági rendszerek kapcsolatrendszerének összességére épített, közösségi érdekekből eredő, egyeztetett, a nemzeti érdek felett álló prioritásokat érvényesítő, kölcsönös bizalmat feltételező és megalapozó, koordinált politikai, gazdasági, diplomáciai, jogi, katonai, rendészeti-rendvédelmi és lakossági (civil) tevékenység illetve magatartás eredménye.*

2.2. A határbiztonság és az integrált határigazgatás fogalma

A határbiztonság fogalmára az alábbi javasolt „munkadefiníciónak”: *A határbiztonság olyan állapot, helyzet, amely- az ország egész területére kiterjedő-megelőző, visszatartó, szabályozó és ellenőrző jellegű komplex, kooperatív, koordinált tevékenység, intézkedés és magatartás által vagy annak következményeként jön létre, és az országra, illetve a közösségre nézve potenciális veszélyt jelentő vagy nem kívánatos személyek, tárgyak, technológiák bejutási, tartózkodási és továbbjutási esélyének szintjét jelöli meg.*

Ez a gondolatmenet egy ország esetében is és közösségi vonatkozásban is értelmezhető, és nem csak az államhatárra vonatkozik. A határbiztonság fogalmából kiindulva az Integrált Határigazgatás munkadefiníciójának az alábbi javasolt: *Az (nemzeti) integrált határigazgatás a tagállam kompetens hatósága(i) által történő olyan egységes szemléleten alapuló fejlesztési tevékenysége, amely a meglévő emberi erőforrás, eszközök, és technológia és ismeretek tudás felhasználásával, az EU szabályok egységes és következetes alkalmazásával, az irányítási és ellenőrzési feladatok realizálásával a magas szintű határbiztonság megteremtésére irányul.*

2.3. A biztonság hierarchia és a határbiztonsági modell

A biztonság komplexitásából következően célszerű a biztonság-hierarchia keretei közt gondolkodni¹⁰⁷:

- Globális biztonsági rendszer (GSS)=Global Security System

¹⁰⁷ Megjegyzés: a fogalomhierarchián belül nemzeti és európai szinten nevesíteni célszerű a szereplőket, a területi illetékességet, a technológiát.

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

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

- a külső határok – egységes standard szerinti – ellenőrzése,
- az ország egész területére kiterjedő (mélységi), rendészeti koordináció és kooperáción alapuló tevékenységi integráció, (a külső határhoz kapcsolódóan a határterületen kívüli térség idegenrendészeti és -általános- biztonsági átfogására),
- a belső határok biztonságát is garantáló, a kompenzációs intézkedések keretében megvalósuló ellenőrzési rendszer.
- A külső és belső biztonság koherenciájának megvalósítása a határon átnyúló együttműködés, kapcsolattartás intézményi és tevékenységi rendszerén keresztül.
- Az ellenőrzési rendszer részelemei összehangoltak (a teljes jogú schengeni csatlakozás után határforgalom-ellenőrzés nélkül!), ami biztosítja a határforgalom-ellenőrzés visszaállításának lehetőségét, és kiegészíti, teljessé teszi a másik két elemet. Ehhez szükséges, hogy a belső határok mentén a szomszédos EU országok (határ)rendészeti/rendvédelmi szervei szorosan együttműködjenek és érvényesítsék a Közösség előírásait és a Bizottság ajánlásait.
- A preventív jellegű „távoltartás” és a „gyors, hatékony, biztonság központú-idegenrendészeti és menekültügyi ügyintézés” elvének érvényesülésével is biztosítani kell.
- A schengeni szűrőrendszer elemeit az új helyzetnek megfelelően újszerűen célszerű értelmezni és új tartalommal megtölteni. A szűrőrendszer elemeinek áttekintése szükséges azért is, hogy a külsőhatáros szemlélet egyoldalú érvényesítése helyett rendszert az egész ország területére kiterjedően, a várható biztonsági környezettel összhangba hozva - még hatékonyabbá lehessen tenni.
- Komplex rendszerről van szó, amelynek nemzeti megvalósítása elemenként értelmezendő¹⁰⁸.
 - politikai, gazdasági, tájékoztató eszközök széleskörű alkalmazása a migráció kezelésében;
 - egységes vízumrendszer alkalmazása, és egységes gyakorlat érvényesítése;
 - kihelyezett okmányszakértők (tanácsadók) alkalmazása a várható veszélyeztetés helyszínén és veszélyeztetés irányaiban;

¹⁰⁸ Ritecz György: Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar Határőrség zöldhatár őrzetére, (Doktori/PhD/értekezés, ZMNE) 2002.

- összekötő hivatalnokok kölcsönös kiküldése, alkalmazása, az információcseré biztosítása;
- a szállító vállalatok illegális migrációhoz kötődő felelősségének következetes érvényesítése;
- „tranzitállamok” határőrizeti és határbiztonsági rendszerének megfelelő szintre hozása, segítése a migrációs folyamatok kezelésében;
- az ún. biztonságos harmadik országok helyzetbe hozása, határbiztonsági rendszerük kialakításában, hatékonytá tételében aktív közreműködés megvalósítása;
- a külső határok szigorú, egységes elvárások szerinti őrzete;
- kiegyenlítő intézkedések tervszerű, az ország egész területére kiterjedő foganatosítása (Checknet);
- a belső határ (térsege) biztonságát garantáló ellenőrzés végzése.

A nemzeti biztonsági rendszernek és annak határbiztonsági összetevőinek a komplex biztonsági rendszerbe kell szervesen illeszkedni.

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

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

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

3. A veszélyhelyzetek kezelésének helye a komplex biztonsági rendszerben

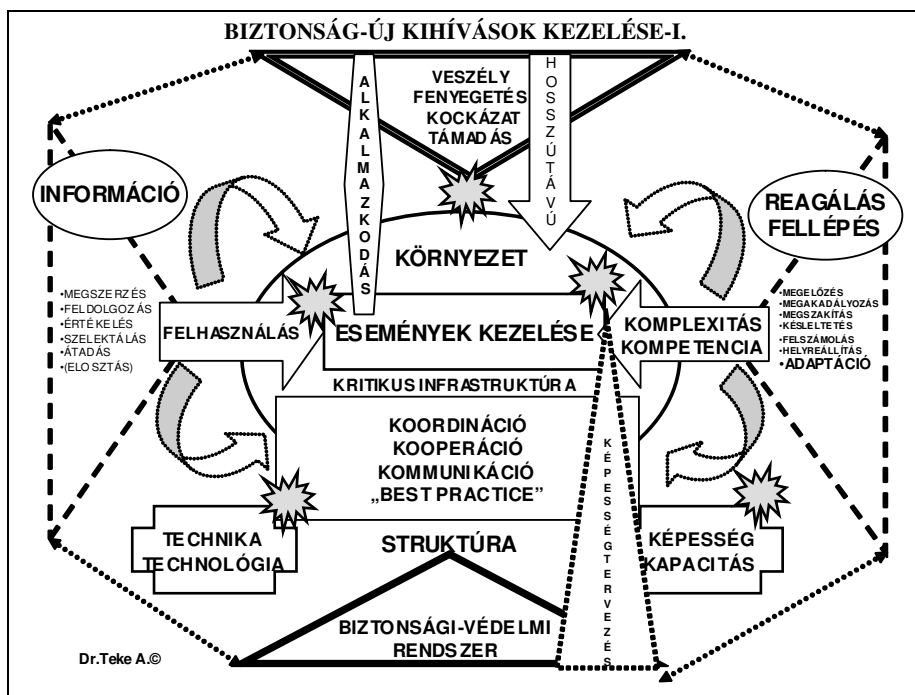
Mitől biztonságközpontú egy tevékenység? A biztonság korunk meghatározó tényezője, érték, feltétel, bázis stb., amelytől nem lehet és nem is célszerű eltekinteni. A biztonság a veszélyek, fenyegetések, kockázatok és a védelmi rendszer közötti dinamikus egyensúlyt jelzi. Az idealisták megközelítése ellenére nincs abszolút veszélynélküliség, mert akkor magát a biztonságot sem lehetne értelmezni. A veszélyek, fenyegetések, kockázatok szintjét az objektív és szubjektív biztonságérzethez viszonyítjuk. Ha a veszélyeztetési szint tolerálható, kezelhető (egyensúly van), akkor már biztonságról beszélünk.

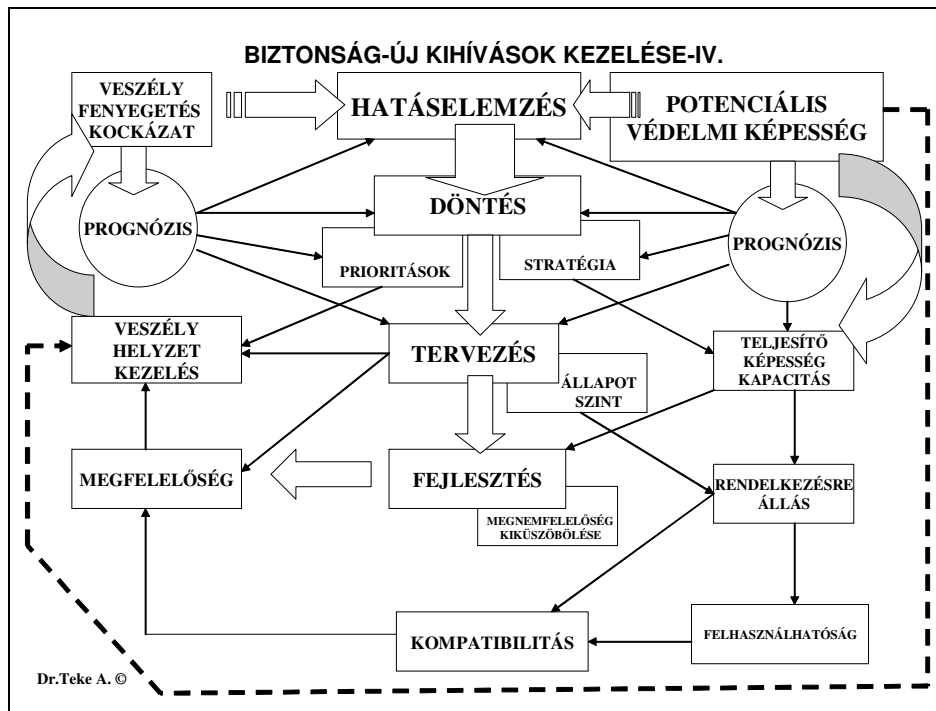
A biztonságközpontúság tehát a veszélyek, fenyegetések, kockázatok tolerálható, kezelhető szint alatti tartásának szándékát fejezi ki, azaz, hogyan lehet a kockázati szintet minél alacsonyabb szintre szorítani, a veszélyeket, fenyegetéseket időben és térben távol

tartani, a védelmi rendszer hatékonyságát hogyan lehet javítani. A kezelés rendszerint valaminek a működtetését, irányítását, szabályozását, gondozását, karbantartását, valamilyen hatásgyakorlás alá vetését, ellenőrzését, valamilyen bánásmódban részesítését jelenti. A kezelést tekinthetjük folyamatnak, esetleg eljárásnak, de mindenképpen komplex tevékenységként, ráhatásként célszerű felfogni.

A veszélyhelyzetek kezelése sem lehet „tüneti jellegű”, mert ezáltal csak az okozat szüntethető meg, vagy csökkenthető, de a kiváltó ok megmarad. Ergo a veszély nem szűnik meg. A kezelés más, mint a veszélyhelyzeti szituációk esetén megnyilvánuló biztonsági reagálás, amely lehet megelőző, egyidejű, folyamatkísérő vagy utólagos. A veszélyhelyzetek kezelését célszerű elhelyezni a komplex biztonsági rendszerben. Ezt az alábbiak indokolják:

- a veszélyhelyzetek kezelését is az általános biztonság szereplői hajtják végre;
- a speciális helyzetből adódóan a speciális tevékenység az általános tevékenységre épül;
- a folyamatok ex kiindulva a reagálás a biztonsági rendszer keretein belül történik;
- a tervezés rendszerében a veszély alapú, az erőforrás alapú és a célorientált módszereket egyidejűleg indokolt – az alábbi ábrák szerint – alkalmazni.





3.1. Stratégia

Kiindulásként javasolt komplex szervezeti, horizontális biztonsági stratégia megalkotása, amely a biztonsági tevékenység keretét jelenti. A stratégiai tervezés és gondolkodás, bár dömpingszerűen jelen van a magyar és a nemzetközi gyakorlatban, az eredeti helyét és szerepét még nem kellő hatékonysággal tölti be. Példaként elegendő felhozni, hogy a 2073/2004. (IV.15.) kormányhatározat alapján kiadásra került a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiája. A hivatkozott kormányhatározat 3. pontja különféle, de nevesített ágazati szintű stratégiák elkészítését írta elő határidőhöz kötve, véleményezést irányoz elő, de a stratégiákkal kapcsolatos egyéb kötelezettségek nem kerültek megjelölésre. Az (akkori) Belügyminiszter felelősségi körébe három olyan stratégia (rendvédelmi, migrációs, katasztrófavédelmi) került utalásra, amely a veszélyhelyzetek esetében meghatározó lett volna.

A 1076/2004.(VII.22.) kormányhatározat az Európa Terv (2007-2013) kidolgozásának tartalmi és szervezeti kereteiről 4.pontja Országstratégia, 8.pontja kiemelten fontos horizontális területek integráló funkciójának erősítése érdekében Biztonság Stratégia elkészítését írta elő. Határidőre ez a dokumentum sem került elfogadásra.

A rövid és terület specifikus áttekintés is jól jelzi, hogy a stratégiai gondolkodást, cselekvést a biztonsági rendszeren belül még pozícionálni szükséges. Miért fontos tehát a stratégiaalkotás? Hosszú távú, hatékony és hatásos, a nemzeti és az EU rendeletekkel (is) kompatibilis megoldásokra van szükség. A hangsúly az idődimenzió, a kapcsolódási pontokon, a kompetencián és a forrásbiztosításon kell, hogy legyen. A fenti stratégia

áttekintéséből kiindulva ehhez még az átláthatóságot, a számon kérhetőséget és a felelősséget is társítani célszerű. A veszélyhelyzetek kezelésének már van kialakult intézményi és tevékenységi rendszere mind nemzeti, mind EU szinten. Azonban a globális környezet, e gyors és radikális változások a kezelés terén is a hatékony alkalmazkodást kényszerítik ki, s ráadásul a biztonság szereplői is folyamatosan változnak. Az intézményi és tevékenységi rendszerek működtetéséhez forrásokra, egyeztetett forráskutatásra, forráskezelésre és elszámolásra van szükség.

Mindennek alapja a komplex helyzetértékelés. Megítélésem szerint megalapozott komplex stratégiai tervezés nélkül a nemzeti és közösségi veszélyhelyzet kezelés nem képes a korszerű elvárásoknak megfelelni.

A stratégia tervezés a társadalom adott állapotát tekinti kiindulásnak. A minimum az élhető társadalom, ennek minőségi értékmérője a fenntarthatóság, illetve a fejleszthetőség, majd a fenntartható fejlődés. A felsorolás forrásokat igényel. A 2006. tavaszán bekövetkezett társadalmi események egy takarékos államot vetítenek előtérbe. Olyan koncepció van napirenden, amely az állami működést kívánja racionalizálni, akkor amikor a biztonság területén igazi „rendszerváltozás” éppen folyamatban van, s ráadásul a biztonság állami, hatósági szereplőinek rovására is történik a hatékonyság javítása¹⁰⁹.

3.2. Információ

Az információs társadalomra jellemző szűkebb környezet hazánkban most kezd kiteljesedni, akkor, amikor ez tágabb környezetünkben már általános jelenség. Miért fontos az információ? Azon túl, hogy a közhelyszerű „információ=hatalom”, az információ a hatékonyság és hatásosság alaptényezője. A technikai, technológiai fejlődés az információ „azonnalosságát”, „egyidejűségét” nagy mennyiségben való tárolását, szelektálását, eljuttatását teszi lehetővé. Információt sokan, sok célból, azonos módon, módszerrel gyűjtenek. A veszélyhelyzetek szempontjából fontos dolgok az információk vonatkozásában:

- Milyen veszélyre vonatkoznak?
- Van-e veszélyre utaló direkt vagy indirekt kapcsolatuk?
- Kit/mit érint?
- Kire/mire jelent veszélyt?
- Kinek fontos az információ?
- Kinek kell reagálnia az információra?
- Hol, mikor várható, feltételezhető vagy biztosan bekövetkező veszélyről van szó?
- Ki jogosult az információt szelektálni, felhasználni, továbbítani, tárolni, átadni?
- Milyen értesítési kötelezettség áll(hat) fenn?
- Milyen tevékenységi és intézményi rendszereket érint?

A veszélyek elleni védekezés szempontjából fontos, hogy a szükséges információk a megelőzésre, reagálásra kijelölt, képes és alkalmas rendszerekhez eljussanak. E kérdésnél kell foglalkozni azzal is, hogy veszélyhelyzeti információk a védelmi célok túl alkalmasak úgynevezett „következmény veszély” előidézésére is, tehát az információvédelem az interoperabilitás mellett elemi szükséglet is.

¹⁰⁹ A döntések és stratégia viszonyát a tanulmány terjedelmi korlátai miatt e helyütt nem célszerű tárgyalni.

A magyar nemzeti gyakorlatban nem általános kérdés az információ felhasználási kötelezettsége. A büntetőjogban, a hatósági intézkedések szabályozása során konkrét és súlyos következményekkel járó kitételek vannak az intézkedési kötelezettségre, a tudomásra jutás követelményeire.

Sajnos a nemzeti biztonságkultúra szintje még nem tekinti evidenciának a reagálási kötelezettség egyénre szabott érvényesítését.

3.3. Elemzés-értékelés

A nagy mennyiségű és heterogén információhalmazból már valamilyen szempontok szerint szelektált és elosztott információt az érintettek elsősorban szakmai szempontból hajtanak végre elemzéseket és értékeléseket. Ezek az elemzések és értékelések rendszerint a szakmai keresztmetszetet fedik le, esetlegesen a kapcsolódási pontokat más területekkel megjelölik.

Az elemzés-értékelés és stratégia kapcsolata abban érhető tetten, hogy a horizontalitás (tevékenységi és reagálási érintettség) „előírásként” jelenik meg. Az elemzésre alapozva készülnek prognózisok, amelyek a veszélyekre és a védelmi rendszerre egyaránt vonatkoznak. A komplexitás tehát megkerülhetetlen probléma, így a reagálás is átlép a tárcaszinteken, vagy igényli a kooperációs, koordinációs és a folyamatos kommunikációt.

A komplex biztonság nem szakspecifikus veszélyek lineáris kezelését jelenti, hanem a folyamatok kezelését, amelynek részei az egyes veszélyekre való reagálás sorozatok. Az egyidejűség, a kapcsolódások szükségessé teszik a párhuzamosságok és átfedések kiküszöbölését, ezért az elemzés-értékelés részt a tevékenységi integrációra is ki kell terjeszteni.

Az egyént (az állampolgárt) elsősorban az érdekli, hogy őt személy szerint érinti-e valamilyen veszély, az mikor és hol következik be, milyen kára származhat, ki fog neki segíteni. A hatóságok vezetőit is hasonló kérdések foglalkoztatják a „mikor” és „hol” prioritása mellett és a reagálás „hogyan”-jára és a „miből”-re koncentrálnak.

Az elemzés-értékelést a veszélyhelyzetek esetében a folyamatelemzésre célszerű koncentrálni. A veszélyhelyzetek a spontaneitás látszata ellenére nem tekinthetők véletlennek és összefüggés nélkülinek, szinte biztosan mindig egy-egy folyamat vég- vagy részeredményei. A hatásmechanizmusok során a környezet meghatározó erővel bír, ezért a folyamatelemzések fontos részét képezi a környezet alakulása. Nem elhanyagolható tény, hogy a környezeti változások markánsan hatnak a reagálás módjára, a reagáló erőkre, eszközökre, az egész intézményrendszerre és a tevékenységi technológiára is.

A folyamatok magukban a rendszerekben mennek végbe, a bemeneten és a kimeneten kívül vizsgálni indokolt a rendszer lényegi kapcsolódási pontjait.

Az elemzés-értékelés alapján, a folyamat és rendszerszemlélet következtetés érvényesítése útján végre kell hajtani a kockázatelemzést. A kockázat a veszély, fenyegetés magvalósulási valószínűségét fejezi ki. A valószínűség sohasem egzakt, de fontos támpont a megelőzés, reagálás megtervezéséhez. Döntésméletileg a kockázat a döntés során tervezett, feltételezett, vélt eredménytől való eltérést jelenti, ahol a kockázat mértéke az eltérés valószínűsége. A kockázatbecsléssel tehát a veszélyhelyzetek esetén a reagálással le nem fedett tényezőket kell körülhatárolni.

A rendvédelem területén a kockázatok becslése a korábbi időszakra alapozódik és a bázis alapú tervezésnek „köszönhetően” a korlátozott lehetőségek átrendezését írja le. A

természeti és társadalmi kockázatok komplex becslése eddig nem valósult meg, illetve ezek rendszerszemléletű megjelenítésére nincs példa.

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

A kockázat becslés és a komplex elemzés-értékelés után minden esetben tervet célszerű készíteni a kockázatok ellensúlyozására. A tervet javasolt minőségközpontú megközelítésre alapozni: a folyamatos javítást, tökéletesítést kell érvényesíteni. Ez pedig csak folyamatos méréssel, elemzéssel történhet.

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

3.4. Tevékenységi rendszer

A tevékenységi rendszer a tervezési folyamattal a védelmi rendszeralkalmazás utáni visszaállítással, a javítással, helyreállítással együtt értendő. Indokolt megkülönböztetni az ún. normál működés, a veszélyhelyzeti működés, a szükséghelyzetei, a rendkívüli helyzeti működés időszakait, ezeken belül és a készenlét és alkalmazás periódusait.

A tevékenységi rendszer fontos jellemzője, hogy a normál működésnek képesnek kell lenni biztosítani a különféle intenzitási fokozatok igényeit. Erre az időszakra esik a felkészítés, felkészülés, kiképzés, átképzés, gyakorlás, tesztek és a szituációk modellezése. A felkészítés történhet önerőből, iskola vagy tanfolyam rendszerű megvalósításban, vendéglóadóval, hospitálással, tapasztalatszerzéssel. Célszerű szakítani azzal a gyakorlattal, hogy kizárólag az előző esetek tanulságaira épülnek a tervek. A felkészítésben kiemelt szerepet kell(ene) kapnia a szituációs, modellezésre épülő gyakorlásnak.

Az Előzetes Intézkedési Tervek (EIT) jó szolgálatot tesznek, de rendszerint sablonosak, nem támogatják mindig a kreativitást, az egyéni kezdeményezést, az innovációt. Az EIT a bázisalapú tervezéshez hasonlóan statikusan viselkedik. Vannak olyan rendszeresített technológiák, amelyek csak bizonyos helyzetekben lettek kipróbálva. A szűkös lehetőségekre tekintettel célszerű ezek tesztelését más szituációkban is végrehajtani.

Mivel a veszélyhelyzetek kezelésének számos szereplője van, a közös gyakorlás rendszerint problémát jelent. Indokolt szétválasztani a vezetői, végrehajtási és közreműködői szinteket, a külön-külön gyakorlást egy közös „összekovácsolással” javasolt egy rendszerbe rendezni.

A normál időszaki működés során kiemelt figyelmet indokolt szentelni a „mobil működésnek”, azaz a telephelyen, bázisállomáson kívüli rendszerműködtetésnek.

A sokszereplős működés során kiemelt szerepet kapnak a koordinátorok. Ez egy új „szerepkör”, amely a team-tevékenység egyik velejárója.

Mivel a tevékenységek tárcaközi szintet érintenek, a tárcán belüli tervzés keretei nem támogatják a közös tevékenységet, ezért szükség van a koordinátorokra (akik nem szükségszerűen vezetők, hanem elsősorban szakemberek, szervezők és kommunikátorok).

A veszélyhelyzeti működés konkrétan a megelőzés és a helyzetkezelés időszaka, beleértve a helyreállítást.

A helyzetelemzésre vonatkozóan a jogszabályi háttér biztosított, a szemléleti váltás azonban az esedékes probléma.

Miből indulhatunk ki? Az események befolyásoló szerepe rendkívül erős, s ez által sok esetben korlátozott az események lefolyásának befolyásolási lehetősége. Ez nem csupán szójáték, hanem egy komoly érdek motivációs mechanizmus velejárója. Ez egy olyan kérdés, amelyre adekvát választ politikai, presztízs stb. okok miatt is nehéz adni.

Nincs a biztonság és a rendvédelemnek általánosan elfogadott definíciója, az érdekeltek és az érintettek sem mindig ugyanazt értik a fogalmak alatt, ezért a védekezés sem tipizálható általános érvényűen. A veszélyhelyzet-kezelést is számos jogszabály szabályozza, számos szervet, szakterületet és hierarchikus szintet érint.

Hogyan modellezhetjük magát a reagálást? A reagálás természete, illetve a rendelkezésre álló információ függvényében lehet előzetes, beavatkozó, vagy eseménykövető, utólagos.

A védelmet biztosító (Előzetes Intézkedési Terveiben megjelölt) erők – eszközök elhelyezkedése, igénybevehetősége között egyfajta aszinkronitást figyelhetünk meg. A reagálás általában valamilyen magasabb szintű koordináció keretei között zajlik. Gyakran azonnal a tárca „veszi kezébe” az irányítást. Ez sajnos elfogadott gyakorlat, még akkor is, ha az esemény térségében rendelkezésre álló reagáló kapacitás elégséges, azonban az alkalmazáshoz szükséges hatáskör nem került telepítésre.

Veszélyhelyzetek esetén jellemző hatósági reagálás az ún. „erőkoncentráció”. A veszélyhelyzetek sajátosságaiból kiindulva a kezelésükben való részvétel a szervezeti pozicionálás és forrásteremtés meghatározó bázisa lehet. Gondoljunk egy árvíz-helyzetre, a kapacitásokkal rendelkező szervezetek mind ott akarnak lenni a dolgok sűrűjében, ami a tényleges veszélyhelyzet-kezelést is veszélyeztetheti, mert egymást akadályozhatják.

A terror, terrorcselekmény „slágertéma” lett¹¹⁰. Hatását tekintve valóban a legveszélyesebb, mert eszköz és módszertárát tekintve a biztonságra nézve valóban a legfőbb kockázati elem. Azonban mint terrorizmus önállóan ritkán fordul elő, szervesen összefonódik a nemzetközi szervezett bűnözéssel, a migrációs folyamatokkal, általában a bűncselekményekkel. Egy robbantás önmagában – az érintettek nézve igen! – társadalmi szinten nem vált ki olyan hatást, ami ne lenne kezelhető, a következményei azonban igen komoly társadalmi reagálást válthatnak ki.

Ha egy időben, egy helyen van veszélyeztetés, akkor az erőkoncentráció elve alapján a kezelés lineáris jellemzőkkel írható le. Más a helyzet, ha elhúzódik az esemény, s annak folyamatos kezelése indokolt. Az egyidőben eltérő helyen jelentkező tisztázatlan karakterisztikájú veszélyeztetés valósul meg, akkor az erőkoncentráció nem, vagy csak korlátozottan alkalmazható.

A veszély, fenyegetés és a biztonság evolutív fejlődését (alakulását) vizsgálva megállapíthatjuk, hogy mindkét oldalon az akció – reakció, és az eseménykövetés is egyaránt jelen van. A biztonság megítélése az objektivitásra törekvés ellenére mindig hordoz szubjektív elemeket és alapvetően az érintettségtől függ. A közvetett, távoli események a biztonságérzetet erősíthetik. Ide is visszavezethető, hogy a folyamatosan aktualizálendő komplex védelmünket jókora késéssel vizsgáljuk felül és próbáljuk utolérni önmagunkat. Itt nem csak a terrorveszélyre kell gondolni, hanem minden számba vehető biztonsági kockázatra is. A biztonsági, védelmi tevékenység európai környezetben nem az egyes országok hozzáállásának a függvénye, hanem a kollektív biztonság része, sőt az

¹¹⁰ Teke András: Kihívások-megfelelés-II. Belügyi Szemle 2006. 2. sz. 48-60. o.

információs társadalmi lét korában a biztonság is globálissá válik. A „tűzoltás” egyre többre kerül, egyre veszélyesebb a nem preventív jellegű megközelítés.

Az elvárásokat a biztonságért felelős szervek az alulfinanszírozottság és a megnövekedett igényszint mellett nem mindig képesek teljesíteni, így a túlélésért kialakult versenyhelyzetben egy megfelelési kényszer is jelen van. A versenyhelyzet velejárója a lehetőségek maximális kihasználása. Ilyen a stratégiai partnerség. Erősödik az egymásra utaltság, az együttgondolkodás, a szövetséges-keresés igénye.

A magántulajdon alkotmányos megközelítéséből adódóan megnőtt a magánbiztonság érvényesítési igénye és lehetősége. Ha a hatósági reagálás késik, vagy a várható, illetve tapasztalt hatása nem kielégítő, akkor aktivizálódik a „magánerős” reagálás.

A biztonsághoz való jog érvényesülése elvben megmarad, azonban vagyoni alapon egyenlőtlenség alakul(hat) ki. (Az államnak e téren maradnak kötelezettségei!) Az egyén biztonságának erősítése erősebb kontúrt fog kapni.

A reagálás minden esetben észlelhető, azonban a biztonság szereplői abban nem mindig egyeztetett módon, illetve a lehetőségeket nem minden esetben kihasználva vesznek részt.

3.5. Intézményrendszer

Az intézményrendszer alatt a megvalósító szervezetek, egységek és elemek összessége értendő a koordináló szervvel együtt. A korábban felsorolt és röviden jellemzett tevékenységi körök is az intézményrendszerhez kötődnek. Az információs rendszernek teljes körűnek kell lennie, és az elemzés-értékelésnek komplexnek és felhasználó kompatibilisnek. Az intézményrendszer biztosítja a tevékenységi rendszer működését, mindenek előtt a forrásbiztosítással, elosztással és felhasználással. A minőségügyi szemléletre már volt utalás. Az intézményrendszert minőségi alapra kell helyezni, ami a környezeti igény-kielégítési, elégedettségi és a saját kollégák elégedettségi szintjével mérhető. Az intézményrendszer elvi megfontolásokat a 4. fejezet tartalmazza.

3.6. Összegezve:

A veszélyhelyzetek kezelése csak folyamat és rendszerszemlélet alapján képzelhető el. Az elvi megállapítások egy olyan szemléletmódot tükröznek, amely a források racionális felhasználásával, a folyamatok szabályozásával kívánja biztosítani a hatékonyságot. A szemlélet fontos tényező, mert a megszokott dolgokon a környezeti változások miatt is túl kell tudni lépni.

A biztonságnak része a veszélyhelyzetek kezelése, ezért a komplex biztonsági rendszer egyik részrendszereként, de egész részként kell kezelni. Nincs szükség és a költségvetési korlátok nem is teszik lehetővé külön intézményrendszer kialakítását és fenntartását e célra, de a teljes rendszert alkalmassá kell tenni arra, hogy mindezt megvalósítsa. Ezt hosszú távú tervezéssel, méghozzá komplex (képesség, veszély, erőforrás alapú) célorientált tervezéssel lehet elérni.

4. A határbiztonsághoz és a veszélyhelyzetek kezeléséhez kapcsolódó képességfejlesztés lehetőségei

Ha esik az eső, akkor természetes dolog, hogy az emberek előveszik az esernyőt és alá állnak. Ha a meteorológiai előrejelzés szerint eső várható, akkor sokan magukkal viszik az esernyőt. Anakronisztikus lenne, ha valaki folyamatosan esernyő alatt állva várná az eső bekövetkeztését. A leegyszerűsített példa azt kívánja alátámasztani, hogy a veszélyekre fel lehet készülni, van lehetőség a reagálásra, de a folyamatos reagálási készenlét nem tekinthető megoldásnak. Ésszerű alternatíva az, hogy kellő időben és helyen a veszélyeztetés mértékének megfelelő módon tudunk reagálni, illetve preventív módon beavatkozni a folyamatokba.

Általános elvként fogható fel, hogy a természetben és a társadalomban is megfigyelhetők olyan jelenségek, amikor nagyszámú különböző dolog, folyamat, élőlény egyidejű, bizonyos mennyiségű, azonos vagy különböző hatásnak kitéve, egyfajta egységként viselkedik. A viselkedésnek ezen típusa általánosnak is tekinthető, ha a kérdést az igény, a szükséglet, a determináltság, a lehetőség oldaláról közelítjük meg.

Napjainkban a globalizáció¹¹¹ általános jelenség, ami nem jelenti azt, hogy a fenti viselkedéstípus globális (a gazdaság globalizációjának ténye mellett), de azt igen, hogy a globális környezet katalizátorként hat rá. A folyamatok a rendszerekben mennek végbe, a rendszerek kimenetei (vagy egyes csatlakozási pontjai) kapcsolódnak más rendszerekhez, a kapcsolódási pontok együtt hálózato(ka)t¹¹² alkotnak. A kapcsolódási pontok közt végbemenő kommunikáció, anyagi vagy nem anyagi jellegű transzportációs kapcsolat egyfajta csatornaként is értelmezhető. A csatornán folyó kommunikáció és transzport volumenét, sebességét, meghatározó irányát és minőségét nagymértékben befolyásolja a kiindulási és célpont egymáshoz való viszonya, a rendszerkörnyezet. A csatornák nemcsak két szomszédos kapcsolódási pont között létesülnek, hanem további (távolabbi) pontok között (ez a jellemző) is, s meghatározó, hogy a kiindulási és a célpont mely (és hány) kapcsolódási pontokon keresztül érhető el. A „virtuális világ” a kapcsolatokat tovább bővíti.

Az embereknek szükségletei, igényei vannak. A szükséglet az alapvető kielégítetlenség esetén jelentkező hiányérzet¹¹³. Az igény, a szükséglet, a kereslet természettől, társadalomtól, kultúrától, egyéntől (rendszerszemléletű megközelítés alapján összességében a környezettől) függő konkrét megjelenési formája. Az igények, szükségletek az egyénben motivációs hatást váltanak ki. A motivációt levezethetjük az emberi szükségletekből, amelyet az ún. Maslow-i piramis reprezentál.

A biztonság a veszélyek, fenyegetések, kihívások, kockázatok függvényében, mint dinamikus egyensúly értelmezhető s a pull/push hatás és a domino-elv ezt az egyensúlyt teheti labilissá, vagy tudatos kihasználása esetén stabilá. A biztonsághoz kötődően a tervezési tevékenységsajátosan valósul meg, nem mindig érvényesül a biztonsági képességtervezés, így a források koncentrált előteremtése, felhasználása nem mindig biztosított.

Az Európai Unió biztonsággal összefüggő előírásainak, ajánlásainak szervezeti megvalósítása és adaptációja érdekében a fejlesztéseket is koncepcionálisan, hosszútávra

¹¹¹ Csath Magdolna: Kiút a globalizációs zsákutcából, Kairosz Kiadó, Budapest, 2001.

¹¹² Barabási Albert-László dr.: Behálózva: A hálózatok új tudománya. Magyar Könyvklub, Budapest 2003. illetve Csermely Tibor dr.: A rejtett hálózatok ereje, Tudomány-Egyetem, Vince Kiadó, 2005.

(Megjegyzés: a két mű a hálózatok viselkedése taglalásával kapcsolható a pull/push factor értelmezéséhez.)

¹¹³ Kotler Philip: Marketing menedzsment, Műszaki Könyvkiadó, Budapest. 2000.

kitekintően célszerű megtervezni. A MK Biztonsági Stratégiájának a célrendszerét az élhető társadalom, a fenntartható társadalom, a fenntartható fejlődés kell, hogy áthassa ezért a fenntartható és fejleszhető biztonság kategóriáit célszerű előtérbe helyezni. A horizontális megközelítés mellett a vertikális és horizontális koordináció összhangját is meg kell teremteni.

A biztonság területén a prevenció, a felderítés, a felfedés, a megakadályozás, a megszakítás, a felszámolás, a kompenzálás és helyreállítás, fejlesztés megvalósításával teljesíthetők a stratégia célkitűzések. A biztonság szereplői az EU-tagországok biztonsági szervei, a nemzeti állami intézmények, hatóságok, az egyének és közösségek, az állampolgári szerveződések, vállalkozások körében detektálhatók, ami új típusú koordináció, kooperáció és kommunikáció megvalósítását igényli.

A tevékenységi koordináció mellett kiemelt figyelmet kell fordítani az intézményrendszer átláthatóságára, a folyamatok követhetőségére, költséghatékonyására.

A fenntartható fejlődés elérésének alapvető szükséglete a gazdaság, társadalom és környezet minden ügyének egyetlen rendszerben történő kezelése, így a fenntartható fejlődés kulcsa a rendszerszemlélet, az integráció. Az integrált szemlélet nem nélkülözheti a biztonság rendszerszemléletű megközelítését.

Az Európai Unió és a világ más régióinak fejlett országaiban az élet minden területén és szintjén ma már kiemelt feladat a minőségi szemlélet, a preventív gondolkodás és a biztonságos környezet összhangjának megteremtése. Ma a biztonság a társadalom által előírt magas szintje a gyakorlatban csak korszerű integrált védelmi rendszerekkel valósítható meg, amely komplex módon az élet valamennyi területét (beleértve a környezetet is) érinti. A kiindulás a biztonság integrált értelmezése és koordinált, kooperáción alapuló garantálása.

A határrendészet és a határbiztonság, a veszély helyzetek kezelése integráns tényező, amely a partnerség elvére építve nemcsak nemzeti, de közösségi érdekeket is kielégít. A Határország az integrált biztonsági rendszerben, kooperatív, koordinatív módon szolgáltat, ami egyben önálló termék, a „határbiztonság” formájában, és „bedolgozó”, „beszállító” a belső biztonsághoz. A biztonságszolgáltatás rendszerébe tartozik a határbiztonság és a veszélyhelyzetek kezelése is. Ehhez megfelelő képességekre van szükség. Általános értelemben a képesség a mérhető tudás, sajátosság, amely valamely cselekvés, folyamat sikeres megvalósítását biztosítja. A képesség tehát egyfajta lehetőség a teljesítésre. A képesség egy másik megközelítés szerint a szervezet erősségét alkotó, felhalmozott tapasztalat, elkötelezettség és innovativitás összessége.¹¹⁴

Beszélhetünk alapvető képességekről is, ami a sikertényező feltételeként definiálható. Illetve létezik még az ún. megkülönböztetett képesség, amely az adott szervezetre vonatkozóan azon sajátosságokat jelzi, amely révén a szervezet a versenytársaknál többre képes. A biztonságszolgáltatás a biztonság szereplőinek olyan tevékenysége, amelynek során a „biztonság fogyasztói” kapnak egy terméket, amelynek értékét tapasztalati úton határozzák meg. Az általános szolgáltatásokkal ellentétben a biztonság nem mindig a szolgáltatás pillanatában „fogyasztható”, hanem a preventív és közvetett jellege miatt attól eltérhet. Egy korábbi tevékenységi folyamat hatását is biztonságteremtő tényezőként lehet felfogni.

¹¹⁴ www.tsf.hu/szerv/gazdtn/files

A veszélyhelyzetekre történő felkészülés a komplex védelmi rendszer keretén belül történik, annak egy sajátos eleme. Maga a védelmi tervezés¹¹⁵ meglehetősen heterogénen értelmezett. Az általános kiindulási alap valamilyen veszély, amelyhez a reagálás mértékének megfelelő potenciál társítása kerül tervezésre. A konkrét szükségletek a tervezett potenciál elemek összességéből adódnak. A tervezés sok bizonytalansági tényezőt is tartalmaz. Az egyik bizonytalansági tényező maga a kockázatelemzés. Az elemzés során a kockázatok beazonosítása, a kockázatértékelés a következő fontos tényező.

Voltaképpen a kockázatmenedzselés lehet a tevékenységek összessége, amely a kockázatok beazonosítja, értékeli, hatásukat csökkent(het)i, folyamatosan nyomon követi, ellenőrzi és dokumentálja.

Kérdés, hogy a rendvédelem terén működik-e a komplex kockázatmenedzselés? Véleményem szerint a Kormányzati Tárcaközi Bizottságokkal formailag eleget lehet tenni a fenti kérdésnek, azonban a kockázati rangsor komplex kezelését a bizottságok nagy száma miatt nehéz biztosítani.

A biztonság vonatkozásában a fenntartható fejlődés elvei közül az alábbiak nevesítése célszerű:

- Integráció elve
- Rendszerszemlélet elve
- Folyamatosság elve
- Prevenció elve
- Adaptáció elve
- Erőforrások differenciált és racionális alkalmazásának elve
- Kölcsönösség elve
- Stabilitás, egyenszilárdság elve
- Arányosság elve
- Értékteremtés és megőrzés elve
- Szubszidiaritás elve
- Szinergia elve
- Koegzisztencia elve
- Érdekmotiváció elve
- Követhetőség és számonkérhetőség elve.

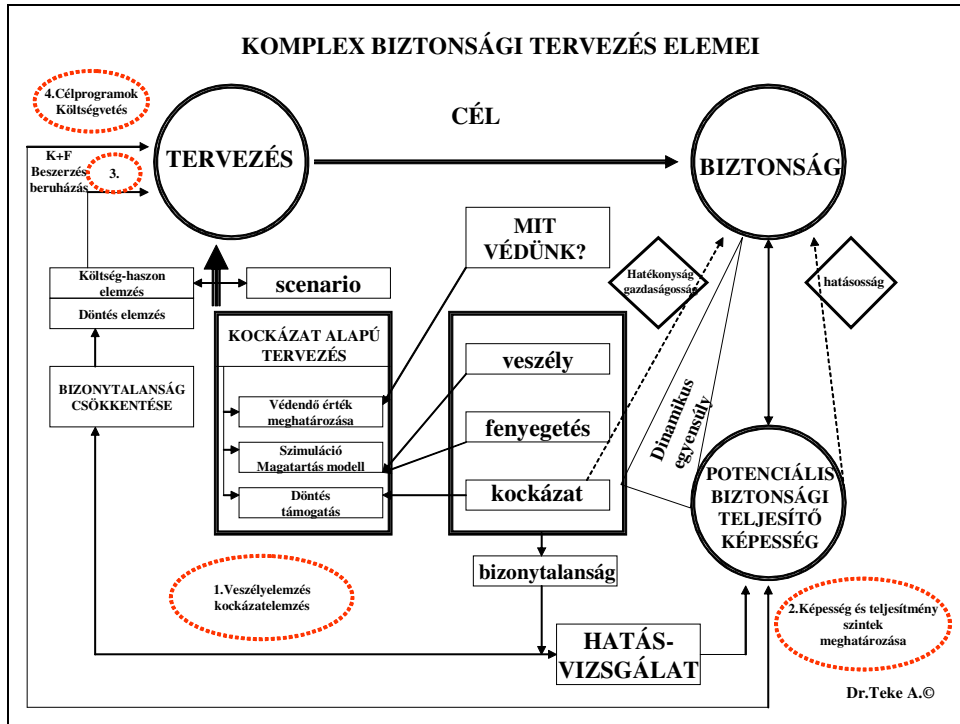
A határbiztonság és veszélyhelyzetek kezelése esetén az alábbi összefüggések vizsgálatát célszerű elvégezni:

- A határbiztonság és a veszélyhelyzetek térbeli és időbeli kapcsolatrendszere,
- A normálidőszaki működés jellemzői és a veszélyhelyzeti működéshez kapcsolódó mennyiségi és minőségi eltérések megjelölése,
- A határbiztonság erői és eszközei milyen mértékben kerültek bevonásra a veszélyhelyzetek kezelésébe,
- Milyen vezetés-irányítási rendszerhez köthetők a tevékenységek,
- A működés szabályozhatósága a különböző tevékenységi időszakokban,
- Milyen rendszerű a védelmi tervezés,
- Történetek-e hatáselemzések,

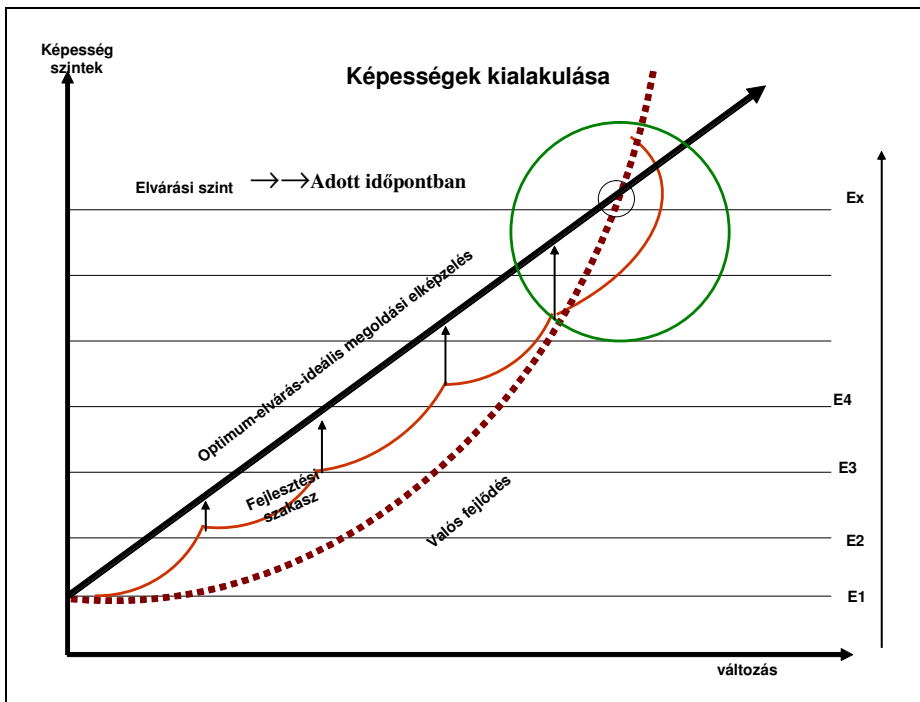
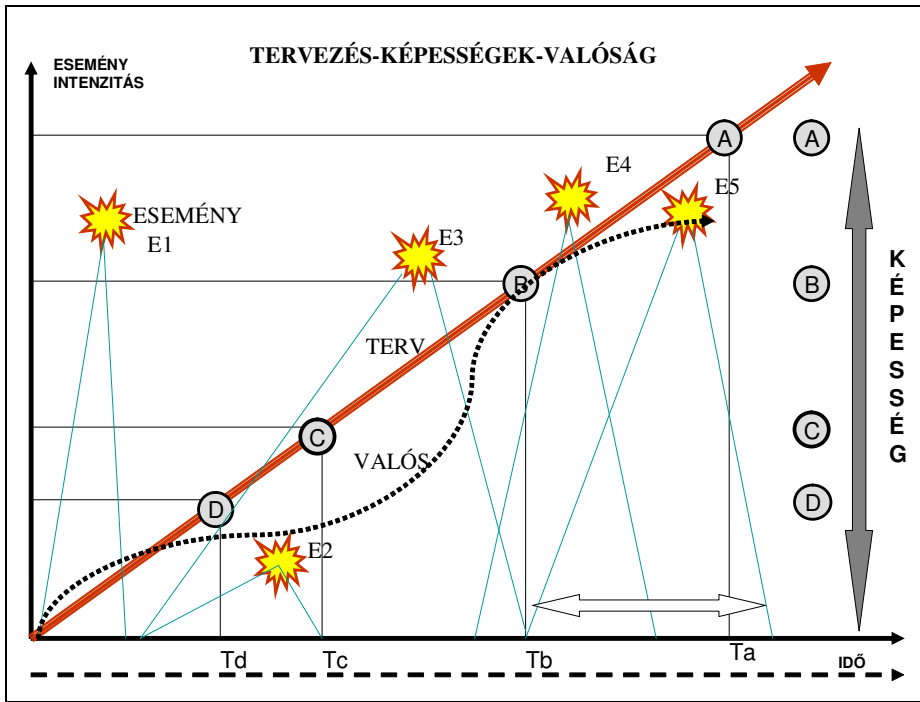
¹¹⁵ A témában dr. Mezey Gyula széleskörűen publikál, munkái e téren relevánsnak tekinthetők. Konkrétan: A komplex védelmi szolgáltatás tervezéséről, Magyar Rendészet 2005.3. sz. 22-38. o.

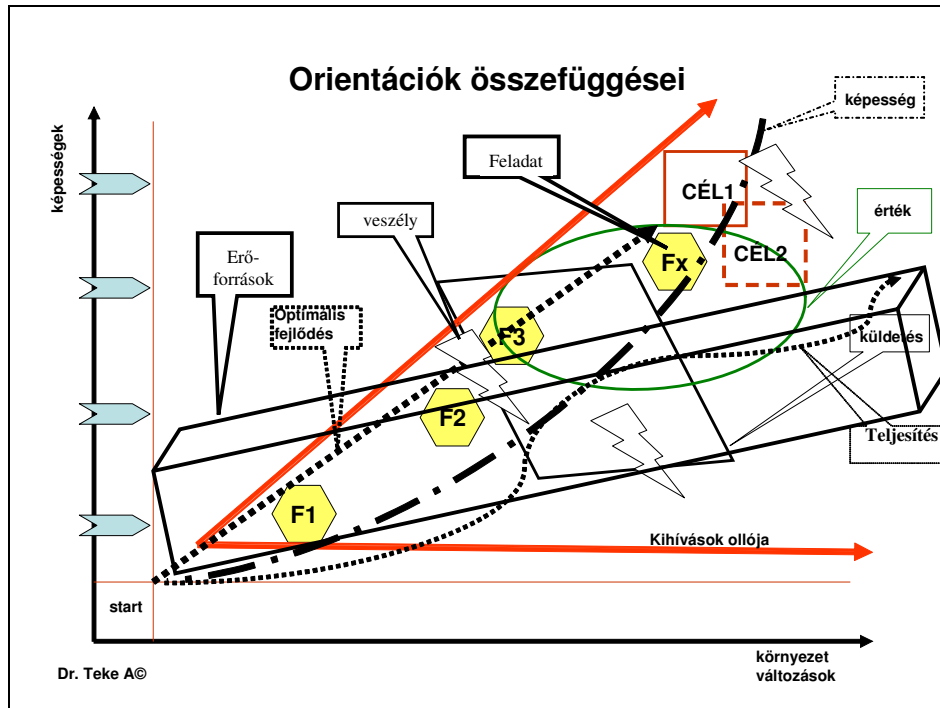
- K+F projektek aránya a tevékenységek során.

A képességek fejlesztése a tervszerűséget nem nélkülözheti.



Ennek alapvető oka a források korlátozott voltában, az elvárások szintjében, a kapacitások keretiben is keresendő. A képességtervezés feltételezi a veszélyek és fenyegetések szintjének megfelelő, térben és időben szinkronban lévő reagálási-prevenációs potenciált. A képességeket komplex rendszerbe célszerű rendezni és ezen belül vizsgálni a szereplők önmagukhoz, egymáshoz és egy adott standardhoz viszonyuló képességfejlesztését. (Ld. alábbi ábrák)





5. Befejezés

A tanulmány nem szándékozott „kész receptet” adni a téma iránt érdeklődőknek, sokkal inkább a szemléletalakítás volt a cél. A források és elvárások közti disszonancia, a nehezen követhető változások a veszélyhelyzetek kezelésére is kihatnak. A komplex biztonsági rendszernek van egy jól működő eleme, a határbiztonság, amely megfelelő kapcsolódási pont lehet a biztonsági rendszerek működtetése során. Az intézményi és tevékenységi reformok ellenére vannak olyan biztonságsszolgáltató funkciók, amelyek huzamos ideig fennmaradnak. A funkciók teljesítéséhez megfelelő képességekre van szükség. A képességtervezés komplex rendszerét tekinthetjük járható útnak, amely a fokozatosság elvének betartásával a hatékonyság irányába mozdítja el a gondolkodást. A bonyolult rendszerek is hatékonyan működtethetők, ha világos a rendező elv.

Meggyőződésem, hogy a biztonságsszolgáltatás terén Magyarországon is radikális változások várhatók, amelyeket a hagyományos módszerekkel, gondolkodásmóddal nem lehet kezelni.

Az integráció az élet minden területén megfigyelhető, s ez nem mond ellent a specializációnak. A biztonság minden szereplője kompetencia alapján szeretne részesülni az érdekérvényesítő folyamatokban, s nem lesz elhanyagolható a haszonelvű megközelítés sem.

A magánszféra a veszélyhelyzetek kezelése során, pozíciókat szerez. Csak a legegyszerűbb dologra, a szivattyúkra gondoljunk. Egy-egy kiadós eső után a mélyebb

épületrészeket előnti a víz, a tűzoltóság azonnal mindenütt nem tud jelen lenni, s ezt tovább lehet gondolni egy árvízre is. A komplex biztonsági rendszer lényegéből kiindulva a 3. fejezetben felsorolt folyamatlemek mindegyikére értelmezni célszerű az integrált gondolkodást. A szubszidiaritás elvének hangsúlyozása sem véletlen, mert a regionalizáció megvalósulásával a decentrumok veszik át a jelenlegi országos központok szerepét. Az erőkoncentráció nem célravezető akkor, ha a horizontális koordináció és kooperáció lehetőségei nem lettek kihasználva és a legalsó beavatkozási szint még rendelkezik tartalékokkal. A vertikális koordináció fokozottság elve szerinti megvalósítása jelentős erő és eszköz megtakarítást eredményezhet.

A folyamatosan működő határbiztonsági rendszer elemeire építve az ideiglenes veszélyhelyzet-kezelés horizontális koordinációja hatékony lehet, sőt a veszélyhelyzetek során fellépő szektorbiztonsági veszélyeztetést is egy rendszerben lehet kezelni.

A határbiztonság mellett számos biztonsági rendszer létezik, ezek „összerendezése”, tudatos és összehangolt fejlesztése olyan lehetőségeket rejt, amelyekre a laikusok még csak nem is gondolnak. Pedig itt az ideje a komplex gondolkodásmódnak. Olyan ambíció szinteket célszerű megjelölni, amelyek a teljesíthetőség mellett a reagálási lépéselőnyt is biztosítják.

Feldolgozott és felhasznált irodalom

1. Barabási Albert László: Behálózva: A hálózatok új tudománya. Magyar Könyvklub. Budapest, 2003.
2. Bukovics István (szerk.): Katasztrófaigazgatás. Verlag Dashöfer Szakkönyvkiadó Kft. és T.Bt. Budapest, 2005.
3. Bukovics István – Csizsár Tamás: A kockázati társadalom paradigmájának vizsgálata Magyarországon. Új Honvédségi Szemle LVIII. Évf. 2004. 8. 13-16. o.
4. Vízum és ujjenyomat (Szlovákia) Új Szó. 2003. május 21.
5. Csath Magdolna: Kiút a globalizációs zsákutcából. Kairosz Kiadó. Budapest, 2001.
6. Csermely Tibor: A rejtett hálózatok ereje. Tudomány-Egyetem Vince Kiadó, 2005.
7. Deák János: Napjaink és a jövő háborúja. Hadtudomány XV. évf. 1. sz. 2005. március 29-49. o.
8. Gazdag Ferenc (szerk.) Biztonságpolitika. SVKH-Budapest, 2001.
9. Gerd Langguth. A globalizáció veszélyei. Európai Szemle, XV.évf. 2004. 4.sz. 23-36. o.
10. Jan Winkler: Az EU polgárainak biztonsága: paradoxon és dilemma. Európai Szemle XV. évf. 2004. 3.sz. 71-72. o.
11. Kotler Philip: Marketing menedzsment. Műszaki Könyvkiadó. Budapest, 2000.
12. Kőszegvári Tibor: A 21. század világgépe és veszélyei. Hadtudomány XII. évf. 4. sz; 2002. december 15-24. o.
13. Mezey Gyula: A komplex védelmi szolgáltatás tervezéséről. Magyar Rendészet 2005. 3. sz. 22-38. o.
14. Ritecz György: Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar Határőrség zöldhatár őrizetére, (Doktori/PhD/értekezés, ZMNE) 2002.
15. Ritecz György: A magyar Határőrség szerepe az európai biztonságban. Pécsi Határőr tudományos közlemények III. Pécs, 2004. 19-26. o.
16. Sallai János: A Schengeni Egyezmény és a magyar határőrizet Európa Tükör 2001. 5. 65-100. o.
17. Teke András: Határbiztonság az EU bővítés után. Pécsi Határőr tudományos közlemények III. Pécs, 2004. 27-41. o.
18. Teke András: (Nem szokványos) gondolatok a biztonságról. Szakmai Szemle 2005. 1. sz. MK KBH Tudományos Tanácsának kiadványa ISSN 1785-1181
19. Teke András: Kihívások-megfelelés. Belügyi Szemle 2006. 1. sz. 33-45 o. és 2006. 2. sz. 48-60 o.
20. Vajda György: Kockázat és biztonság. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1998. ISBN 963 05 7493 4