

## AZ INTEGRÁCIÓ, AZ INTEGRÁLT RENDVÉDELEM ÉS AZ INTEGRÁLT BIZTONSÁG

A XXI. század fordulója kapcsán a jövő biztonságkutatói nagy valószínűséggel a biztonság iránti igény megnövekedését, az új biztonságkonceptiókat kezelik kulcsfogalomként, amihez olyan kifejezések is társulnak, mint az „integrált”, „koncentrált”, „komplex” stb. Ráadásul napjainkra jellemző az is, hogy a biztonsági igényeket növekvő elvárás mellett, kevesebb ráfordítás, sőt, mondhatni csökkenő forrásokra támaszkodva kellene teljesíteni. Ez nem csak Magyarországra igaz, hanem általánosítható az európai térségre és globálisan is. Az állami, kormányzati megoldások is ebbe a trendbe sorolhatók. Jelen tanulmány kísérletet tesz az általános értelemben vett integráció, az integrált biztonság és integrált rendvédelmi működés összefüggéseinek – egy változatnak tekinthető – körülhatárolására, kapcsolódási pontjainak beazonosítására.<sup>21</sup>

### Bevezetés

Az integrált jelző szinte minden komolyabb biztonsággal, rendvédelemmel foglalkozó anyagban előfordul, sokszor olyankor is, amikor az nem is indokolt. Ennek vizsgálata is külön tanulmányt igényelne. Ha az integráció oldaláról közelítünk meg valamit, akkor nem kerülhetünk meg olyan kérdéseket, mint a komplexitás, a folyamatok, a rendszerek és a hálózatok. Külön hangsúlyozni kell a környezettudatosság szükségességét: a dolgokat csak környezetükkel együtt, a folyamatokba illesztve célszerű vizsgálni. A megoldáskeresés egyaránt alkalmaz generális és speciális megoldásokat.

Általánosan elterjedt az integráció, koncentráció, minőség lehetőségeinek kihasználása, amely elsősorban a működési költségek lefaragását célozza meg. Az értékelemzés leegyszerűsített megközelítése<sup>22</sup> rejtőzik a fentiek mögött: lehet-e ugyanezt, ugyanígy olcsóbban, vagy ha nem, akkor nem drágábban, de jobban csinálni.

A funkcionális megközelítés végre kezd teret nyerni, de tartalommal való megtöltése még mindig érdekmotivált. Logikusan úgy kellene feltenni a kérdést: Mit kell megoldani? Ki (mi) tudja (képes) ezt megoldani? Lehet-e ennél hatékonyabban, hatásosabban megoldani? Van-e olyan, aki erre képes? A szervezetek esetében az lenne a logikus kérdés: Mi a szervezet funkciója? (Miért van?) Azt végzi, amiért van? Csinál más is? Ez hogy viszonyul az alaprendeltetéséhez? Megfelelő kérdésfeltevéssel mérhetően közelebb lehet(ne) kerülni a problémamegoldáshoz.

A rendvédelmi területen a jogszabályi alapok ellenére meglepően sok átfedést, párhuzamosságot fedezhetünk fel. Ebből logikusan következik, hogy amit többen is csinálnak, azt célszerű lenne egy helyre rendezni, de valószínűleg lesznek olyan területek is, ahol a felelős nehezen érhető tetten.

<sup>21</sup> Tekintve a szerző szakmai előéletét az egyéni látásmód tükröződése nem véletlen

<sup>22</sup> Indokolt a leegyszerűsítéseket kerülni!

Tanulmányom első részében az integráció értelmezésével kívánok foglalkozni, a második fejezetben az integrált rendvédelem intézményi összefüggéseit vizsgálom. A harmadik fejezetben az integrált biztonság és a működési rendszerek kapcsolódási pontjait kísérlem meg körülhatárolni.

A probléma bonyolultságát az is jelzi, hogy Magyarországon nem alakult ki az integrált rendszerek biztonsági területen alkalmazható komplex módszertana. Az intézményi, a tevékenységi és a technikai-technológiai al(rész)rendszerek rendszerszemléletű megközelítése sem egységes. Míg magát az integrációs folyamatot egzakt módon le lehet írni, addig az integrációs képződmények vizsgálata kevésbé elterjedt. Megfigyelhető egyfajta információs monopólium, nem alakult ki a civil monitoring rendszere, a lobby-tevékenység kifinomult és intézményesített rendszere gyerekcipőben jár, az érdekek érvényesítése időnként az szakmai ésszerűtlenség határait súrolja. A rendszerzavarokat a felelősök, ha egyáltalán van ilyen, nem kezelik, sok esetben a megkezdett folyamatot félbehagyva új megoldások születnek, növelve az amúgy is szűkös költségeket.

### **Az integráció**

Az integráció kifejezést sok mindenre alkalmazzák. Magyarország euroatlanti-csatlakozási folyamatát is így nevezik, de a migrációkezelés során a külföldiek társadalomba való beillesztésére is használatos, ezen kívül a többszereplős tevékenységek is kaphatnak integrált jelzöt, ha sok különféle dolog együtt van kezelve az is lehet integrált, természetesen a sort lehetne folytatni.

Mitől integrált valami? Vegyünk néhány példát az oktatás területéről. Az „integrált oktatás” a logikailag, tartalmilag összetartozó, vagy egymás mellé rendelhető tantárgyak, tantárgyelemek egy blokkban történő oktatását (is) jelenti. Az „integrált nevelési folyamat” a bölcsődétől a középfokú oktatás és képzés befejezéséig tartó időszak egységes rendszerben való kezelését jelenti, de ezt a megnevezést kaphatja az általános és hátrányos helyzetű tanulócsoportok „vegyítése” is.

Ezek szándékosan nem rendvédelmi példák. Az intézményi, alanyi-tárgyi feltételek, a tevékenységi rend, technológia meghatározott elvek szerinti módosulásáról van elsősorban szó. Ami közös, hogy egy adott rendszeren belül a belső viszonyok megváltoznak, és viszonyrendszeri módosuláson esnek át a rendszerműködés – feltehetően - minőségi változása céljából.

Az integráció vizsgálatakor abból célszerű és indokolt kiindulni, hogy az integráció az együttműködés és a versengés dialektikájára épül. Ez a dolog lényege.

A fejlődés, fejlesztés társadalmi és globális kényszer is egyidejűleg. Az együttműködés és verseny az integráció előidézője, de egyben ez tartja életben is. Az integráció szintje és minősége a fejlődési lehetőségeket határozza meg.

Az elmúlt időszak a szervezeti keretek közötti gondolkodásból a globális nézőpontba való átmenetet jelképezi. Már nemzeti szinten is megjelennek olyan problémák, amelyeket specializált, külön álló, önálló szervezetekkel nehéz megoldani. Minél összetettebb egy probléma, annál több ilyen speciális szereplő igényeltetik a megoldáshoz. A sokszereplős tevékenység viszont koordinációt igényel, amit rendszerint a szereplők egyike, vagy éppen egy újabb szervezet valósít meg. Összetett gondok, problémák esetén ésszerű megoldás tehát az integráció valamely szintjének a megvalósítása.

Ha abból indulunk ki, hogy a globális problémákat globális szemlélettel lehet csak megoldani, akkor kézenfekvőnek tűnik a szervezeti szereplők valamilyen szempontú integrációja. Ez csak akkor lehetséges, ha (már) nemzeti szinten is integráns megoldások működnek.

A nemzeti integrációs folyamat lassan nemzetközivé, előbb regionálissá, majd globálissá „növi ki magát”. Ha ezt a folyamatot nemzeti szinten nem érzékelik, akkor mind az együttműködésből, mind a versenyből kimarad az ország, és teljes körűen kiszolgáltatottá válik a környezetnek. Az integrálódás egyidejűleg megy végbe különböző területeken és egy öngerjesztő mechanizmust indít el, vagy tart fenn. Bár az integráció mint folyamat, jelenség, eredmény, cél és eszköz színes képet mutat, csak egyféleképpen szabad értelmezni és figyelembe kell venni bizonyos logikai, elvi, determináns tényezőket.

Az tény, hogy az integrációnak vannak ésszerű fokozatai, amelyek egyfajta érettséget és képességeket is jelentenek.

- A különálló, önálló szervezetek tevékenységének tér, idő és feladat szerinti összehangolása, két és több oldalú megállapodások kötésével azt jelenti, hogy a racionalitásra törekvés terén van elmozdulás, integrációs jellemzők jelennek meg. Ez a közös tevékenység legfeljebb taktikai célt támaszt alá és erősen operatív kategória.
- A következő lépcsőfok a tevékenységekben a párhuzamosságok és átfedések kiküszöbölése, egyfajta feladat-ésszerűsítés. Ezen a szinten a koordináció és kooperáció a ciklikusságról a napi gyakoriságot éri el. A szervezetek specializálódnak, és saját feladatukat hatékonyan látják el. A tevékenység hosszabb távon már stratégiai partnerség formájában is megjelenik.
- A következő lépés a specializált szervezetek ellátási, háttér támogatási bázisának összevonása („back office”) az önálló szervezeti lét meghagyásával.
- A közös ellátást követően a közös vezetés-irányítás megvalósítása következhet nagyfokú szervezeti autonómia mellett.
- Az egységes szervezeten belül a szervezeti integráció funkcionális alapon valósul meg, ami történhet látható (autonómia) és beolvasztó módon is.

Célszerű a szerves fejlődést választani és a szervezeti kultúrák evolúciójára támaszkodva „generációs lépcső”-ket alkalmazni. Ez időben tovább tart, de kevésbé költséges és konfliktusokkal terhelt. (Igaz nem annyira látványos.)

Az integrációs folyamat felfogható szükségszerűségnek is. Fontos, hogy ismerjük a folyamatok természetét. Ha pontosan tudjuk, hogy a determinisztikus és a prognosztizálható hatások alapján mi várható, akkor a folyamat befolyásolása ésszerű keretek között reális cél lehet. A feltételezett hatások elleni erőszakos fellépés sok esetben, éppen a nem kívánt hatások bekövetkezését siettet, vagy éppen erősíti.

Az integrációs folyamat egyben az identitás kérdését is felveti. Ha EU-s szinten integrálódott egy szervezet, akkor az integrált működésre csak akkor lehet képes, ha a nemzeti struktúrában megvannak a szükséges – integrációs - kapcsolódási pontok. A biztonság területén ez különösen fontos kérdés. A rendvédelmi szervek sem szakíthatók ki a globális integráció folyamatából.

Természetesen ennek vannak veszélyei, közvetett és közvetlen előnyei is. Minden esetben szükséges a mérlegelés, de az eredmény minden esetben előbb, vagy utóbb az integráció javára dől el.

Ha magát az integráció fogalmat vesszük alapul, akkor célszerű egy kicsit megvizsgálni néhány általánosítható összefüggést. Az integráció általános értelemben beilleszkedés, részek összekapcsolódása, egyesülés. Szociológiai értelemben a társadalom egységesülése, egyes részeinek (osztályok, rétegek, csoportok) egészé olvadása. A szociológia a társadalmi integráció mibenlétét, kritériumait, problémáit és folyamatait vizsgálja.<sup>23</sup> Az integrációhoz tehát minimum kettő szereplő szükséges. Az integráció során meghatározó a szereplők egymáshoz való viszonya. (Mivel az integrációt jelen esetben a 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozatban a Rendőrség és a Határőrség integrációjára vonatkoztatom, a szereplők alatt a rendvédelmi szerveket, az integráció szabályozója alatt az illetékes minisztériumot értem.) Az integráció esetében a verseny nem csupán egy környezeti viszonyrendszer jelent, hanem az adott elvárás-lehetőség viszonylatában az érvényesülés fokozatait is. A források megléte és biztosíthatósága az érdekérvényesítés fontos tényezője. Ha a forrásbiztosítás terén a hatékonyság megközelítése a forráselvonással együtt járó szervezet-összevonást jelenti, akkor az integráció inkább eszköz, mint cél.

A fentiekhez kötődik a konfliktus értelmezése is. Nem a negatív megnyilvánulásokra célszerű gondolni, hanem olyan érdekütközésekre, amelyek a megoldást segítik elő, felgyorsítják a kiútkeresést. A konfliktus feloldása lehet maga az integráció is. Közeli funkciók esetén az elkülönítés vagy az azonosítás nem egyszerű dolog, de az integráció ezt a dilemmát képes feloldani. Gyakori megoldás a kooperáció is, amely az integráció tevékenységi szintű megvalósulását jelenti. Erre jó példa a Rendőrség és Határőrség stratégiai partnersége (2003 óta), amely a párhuzamosságok, átfedések csökkentésével, kiküszöbölésével, a tevékenységi mutatók hatékonyságának (átvevő-átadó) növelésével, a forráshiányból adódó veszélyhelyzetek, az elvárások teljesítésének disszonanciáját igyekezett kiküszöbölni.

Az integrációt tehát felfoghatjuk a komplexitás, a koordináció, kooperáció, koncentráció és centralizáció sajátos egyvelegeként is. Az integráció kapcsán célszerű megvizsgálni az alábbi fogalmakat is: egyesülés, asszimiláció, fúzió, akkulturáció, nacionalizáció, identitás.

Az egyesülés (gazdasági szerveknél) kettő vagy több gazdasági társaság átalakulása. Beolvadáskor az egyik társaság megmarad önálló jogalanyként, s jogutódja lesz a megszűnőnek. Összeolvadáskor valamennyi érintett társaság megszűnik, és egy új jön létre, amely mindegyik érintett társaság jogutódja lesz.<sup>24</sup> Az integráció fogalmánál az „egészé olvadás” az utóbbit fejezi ki. (Meg kell jegyezni, hogy a fogalmak értelmezése mindig érdekmotivált, s az a döntő, hogy az adott szereplőnek milyen a pozíciója. A környezet által jól látható eredmény a jogutódok státusa!)

Az asszimiláció kifejezést általában társadalmi rétegekre használjuk. Általános értelemben a hasonlósá válnak, hasonulás, azonosulás, hasonítás, áthasonítás, hasonlósá tevés. Az asszimiláció összeolvadást eredményező folyamat, amelynek során valamely egyén vagy csoport, fajta, nemzetiség, nép beleolvad, illetve beilleszkedik egy másik embercsoportba, fajtába, nemzetiségbe, népbe, átveszi annak nyelvét, szokásait, normáit, értékeit, saját jellegzetességeit részben vagy egészben elveszti.<sup>25</sup> Szervezeti hasonlósáttal élve

<sup>23</sup> Magyar Nagylexikon 9. kötet GYER-IQ. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1999. 890-891. o.

<sup>24</sup> Magyar Nagylexikon 7. kötet ED-FE. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1998. 69. o.

<sup>25</sup> Magyar Nagylexikon 2. kötet AND-BAG. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1994. 473. o.

(feltételezve, hogy a szervezetnek van szervezeti kultúrája) a fenti modell a rendvédelmi-rendészeti integrációra is kivetíthető.

Az egyesülés valamely értelmezésénél maradván célszerű megvizsgálni a fúzió fogalmát is. A fúzió dolgok, jelenségek, szervezetek, pártok egyesülése, egybeolvadása. Közgazdaságilag kettő vagy több önálló vállalat egyesülését jelenti.<sup>26</sup> A definíció a fúziót, mint magát az egyesülési folyamatot értelmezi, de nem ad eligazítást a szervezeti továbbélés minőségére, tartalmára. Kategorikusan megközelítve elmondható, hogy a fúzió során több összetevőből egy új formáció jön létre, amely nem biztos, hogy kifejezi (megtartja) az előzmények jellegzetességeit.(!)

Tovább haladva a fogalmak értelmezésén az akkulturációt célszerű tisztázni. Ez egy, a kulturális antropológiában használt fogalom, egy adott kultúrának más kultúrával való érintkezése nyomán bekövetkező (interkulturális) változás. Egyrészt az a folyamat, melynek során az adott kultúrájú társadalmi csoportok (népek, közösségek, akár egyének is) egy másik kultúrával való érintkezés révén átveszik annak kulturális elemeit, másrészt e folyamat eredményeként a befogadó kultúra megváltozása. Az akkulturáció során értékek, normák, viselkedési minták, eljárások, eszközök, intézmények stb. cseréjére, egyszerű átvételére vagy a befogadó kultúrába történő adaptálására kerül(het) sor. Az akkulturáció lehet kölcsönös, amikor az érintkező kultúrák egyszerre mintaadók és befogadók, s lehet egyirányú, amikor a befogadó kultúrára valamely domináns kultúra gyakorol hatást. Ha ez az igazodás nagymértékű, akkor kultúraváltást eredményezhet. (Intrakulturális akkulturációról akkor van szó, ha az adott kultúra átadásakor és elsajátításakor az átadók és befogadók kultúrája nem eltérő.)<sup>27</sup> A kulturális alapú megközelítés a szervezeti kultúra analógiájára is értelmezhetőnek tűnik.

A további kapcsolódó fogalmak sorában a szocializáció következik. Az a folyamat, amelynek során az ember megtanulja a társadalmi együttélés szabályait, szerepeit, értékeit és személyisége kialakul.<sup>28</sup> Társadalmi rétegre, szervezetre kivetítve a szocializáció az együttélés feltételrendszerének megismerését, a vele való azonosulást, annak mértékét is jelenti. A szocializáció fontos eleme az interakció, amely alatt a kapcsolat és viszonyrendszer fenntartása idején mérhető és hatást kiváltó megnyilvánulásokat, reagálásokat vagy éppen kezdeményezéseket is értjük. A kapcsolatrendszer szereplőinek hovatartozását minden esetben célszerű tisztázni. Így eljutunk az identitás kérdéséhez. Az identitás valamilyen azonosság, általános értelemben két tárgy, fogalom, irányzat stb. azonosságáról van szó.<sup>29</sup>

Az integráció egy folyamat, amely valamely motiváció alapján kezdődik, kifejez egy viszonyrendszert, amelynek meghatározó elemei az integráció szereplői és jellemző a megvalósítás módja. Az integráció egyben egy komoly (tervezett vagy spontán) szelekciós mechanizmus is, amelyben determináns a szereplők cselekvési szabadságának (az integráció folyamatának befolyásolási lehetőségének) mértéke, a centralizációs vagy éppen a decentralizációs hatások érvényesülése. Az integráció nem mentes a diszkriminációtól, amely lehet pozitív vagy negatív is.

Ha az áttekintett fogalmakat próbálnánk szintetizálni, akkor az egységesülés lehetne a közös nevező, s a szereplők integrációhoz való viszonya pedig a minősítő

<sup>26</sup> Magyar Nagylexikon 8. kötet FF-GYEP. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1999. 365. o.

<sup>27</sup> Magyar Nagylexikon 1. kötet A-ANC. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1993. 347. o.

<sup>28</sup> Magyar Nagylexikon 16. kötet SEL-SZŐ. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2003. 857-858. o.

<sup>29</sup> Magyar Nagylexikon 9. kötet GYER-IQ. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1999. 757. o. (Bővebben lásd Málóvicz Éva: Szervezeti kultúra és identitás. SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei. JATE PRESS. Szeged, 2004.)

együttható. Minél erősebb a „külső” egységesülési, egységesítési szándék, annál szélsőségesebb formában jelenik meg az emancipáció, illetve az identitás.

Az integráció szereplői a folyamatban „feloldódhatnak”, vagy éppen erősítik „láthatóságukat”. Ezek a tényezők az integráció jellemző indikátorai is egyben.

Az integrációs folyamatok főbb dimenziói:

- az integráció tartalma (lényege);
- az integráció alapformái és intézményei;
- az integrációs politikák;
- az integráció környezete;
- az integráció várható és valós előnyei és hátrányai.

Az integrációs mechanizmus algoritmikusan leírható kell, hogy legyen. A kiindulás lényegi eleme a „politika”. Szükség van egy jól artikulált stratégiára, a szakpolitikák meglétére valós fontosságára, helyére és szerepére. Ez a „miért?”. Miért kerül sor az integrációra? Ez a cél, eszköz, módszer, megoldás, pótcselekvés?

Azt kell tisztázni, hogy valóban egy folyamatba épített központi akaratról, koncepcióról van-e szó, ez környezettudatos gondolkodás eredménye, konszenzuson alapszik, vagy valamilyen hivatalosnak titulált érdek artikulációját próbálja meg valamely érdekcsoport érvényesíteni. A folyamatok és döntések viszonyrendszerének eredménye egy hatásmechanizmus. A hatások nem mindig a leegyszerűsített politikai látványtervnek megfelelően alakulnak. Ez olyan, mint az a gyógyszer, amelyek több a mellékhatása, mint a szándékolt gyógyító erő. Ez nem biztos, hogy az előny-hátrány mérleggel egyértelműen jellemezhető. Itt lényegesen többről van szó: az integrációs program megalapozottságáról vagy megalapozatlanságáról.

Az integráció rendszerint nem egyszeri „aktus”, hanem elhúzódó folyamat, amelynek visszafordíthatatlanságát, a kiteljesedését beépített ösztönzőkkel, fékekkel, szabályozórendszerrel, ellenőrzési és felügyeleti mechanizmussal lehet garantálni. Az integráció egyben a szereplők kapcsolatteremtésének szervezett kerete is. Ha szakterületi megközelítésről van szó, a szervezeti határok beszűkülése mellett a szakterületi határok megmaradhatnak, vagy a szervezeti feloldódással a szakterületi határok is eltűnnek/eltűnhetnek. A kapcsolatrendszert a koncepció megvalósítása érdekében időben és térben indokolt szinkronizálni.

Az integrációs folyamatok alapelvei közül az alábbiakat célszerű prioritásként kezelni:

- koncepció-szakpolitika megléte;
- komplex szemlélet (rendszerelvűség);
- koordináció;
- konszenzus;
- koncentráció;
- centralizáció;
- forrásbiztosítás;
- beépített ellenőrzési pontok.

Az integráció rövid elméleti áttekintése után, a leírtak figyelembe vételével nézzünk körül példákat keresve.

Van olyan szervezet, amely szinte folyamatosan „kedvelt integrációs célpont” volt, s a „beolvasztására” is voltak hol markánsabb, hol erőtlenebb elképzelések. (Az alábbiakban általánosítható és konkrét példák szerepelnek, minden célzás nélkül.)

Az integrációs törekvés az integrálásra tervezett szervezet háza táján sem volt ismeretlen, mert egyes feladatkörök, hatáskörök átvételével befogadó szervezeti szerepre is kész lett volna. Ha megvizsgáljuk, hogy miért kerülhet egy szervezet olyan helyzetbe, hogy integrációs potenciállá vált, akkor azt tapasztalhatjuk, hogy vélhetően olyan értékekkel (is) rendelkezik, amely a beolvasztó-befogadó szervezetet mindenképpen gazdagíthatja. (Akár rövid, akár hosszabb távon.)

Első helyre általában a szervezeti kompaktságot lehet tenni, ami a szervezetségben, a megújulási és megfelelési készségben, a kreativitásban, a tudatosságban, a magas fokú szakmai elkötelezettségben érhető tetten. A szervezeti kultúra önmagában is olyan értéket képvisel, amelyet célszerű adaptálni. A korszerű szemlélet, környezettudatosság a szervezeti értéket erősíti.

Ha egy szervezet kiterjedt és megfelelő tartalommal megtöltött nemzetközi szakmai kapcsolatrendszerrel rendelkezik az további érték.

A csökkenő források ellenére való megfelelés az elvárásoknak, a más keretek közt is működni képes mechanizmusok kialakítása jól hasznosítható.

A schengeni működéshez megfelelő humán- és anyagi-technikai forrásokkal való rendelkezés előnyt jelent. Ha már a fentiekben a rendőr-határőr integrációról volt szó, akkor nevesíthető az a tény, hogy egyedülálló a hazai rendvédelmi gyakorlatban a teljes szervezetre kiterjedő minőségfejlesztési rendszer (CAF)<sup>30</sup>, a minőségtechnikák teljes hierarchiát átfogó alkalmazása, a minőségügyi elkötelezettség bizonyítása a központi szervnél minőségirányítási rendszer kialakításával és működtetésével (ISO)<sup>31</sup>.

Ha egy szervezetnél meghonosodott és a gyakorlatban is mérhető módon, a schengeni monitoring során külön kiemelt a stratégiai tervezési és gondolkodási kultúra, az még külön érték.

Összefoglalva: a megoldásra való törekvés, az „előremenekülés”, az „egyre jobbnak lenni” szemlélet érvényesítése potenciális integrációs partnert is jelentenek.

A szervezetek stratégiai oldalról megközelítve általában nem integrációellenesek. A hosszú távú stratégiájában a Határőrség például<sup>32</sup> az EU-bővítés és schengeni folyamat kiteljesedésének ütemében 2010 és 2012 közötti időszakra prognosztizálta az integráció előkészítését és megvalósítását. Erre az időszakra Szerbiával és Ukrajnával lett volna „csak” külső határ, ami az önálló szervezeti lét megalapozottságát is megkérdőjelezte volna. Az integráció „hívei” ezt a tényt vulgárisan feladatkiüresedésnek nevezik. Ez ismét a leegyszerűsítések klasszikus esete, amikor a véleményformálók felszínesen ismerik az EU csatlakozás, a schengeni csatlakozás és a teljes jogú schengeni csatlakozás tartalmi és értelmezési eltéréseit. A belső határok „megszűnését” az „integrálók” szívesen előrehoznák, nem számolva annak kötelezettségi vonzataival és biztonsági kockázataival.

<sup>30</sup> Common Assessment Framework

<sup>31</sup> vagy IOS, International Organisation for Standardisation

<sup>32</sup> A Határőrség hosszú távú stratégiai koncepciója. Kézirat. 2002.

A Határőrség a szerves fejlődésre, a tudatos jövőtervezésre épített, s az a négy év, ami a hosszú távú elképzelések és a politikai döntés között van, csak olyan súlyú kockázatokkal és következményekkel hidalható át, mint amilyen súlyú maga a döntés.

Az államreformmal való időbeni egybeesés nem befolyásolja pozitívan az integrációt. Több tényező egybekapcsolása (regionalizáció, integráció, közigazgatás általános reformja, szervezetfejlesztés, szociális változások, radikális forráskorlátozások) különösen meghatározza az integrációhoz való viszonyt.<sup>33</sup> Nem mindegy, hogy összeolvadásról vagy beolvadásról van-e szó, az identitást támogatja-e a „láthatóság”, és a szakterületi határok meghagyása biztosított-e?

A Rendőrség és a Határőrség között 2003 óta jól működő stratégiai partnerségi viszony és új típusú szakmai, tevékenységi kapcsolat alakult ki kölcsönös felismerés alapjain. 2004 áprilisában közös előterjesztés készült az akkori Belügyminiszter számára a testületi tevékenység párhuzamosságai, átfedései megszüntetése érdekében, a fajsúlyos tevékenységi körök tehermentesítése, illetve a szükséges erőkoncentrációk biztosítása céljából. Ennek a partnerségnek volt egy, az utóbbi időben nem igazán tudatosult ismeréve, mégpedig az, hogy a szerves fejlődést vette alapul, kölcsönösségre, szakmaiságra épült, a döntés-előkészítés a paritáselvből indult ki, biztosított volt a hierarchikus szintek érvényesülése is. A kívülről jövő megoldások nem biztos, hogy ugyanezt a hatékonyságot(?) képesek lennének garantálni.

A több szervezet érintő kérdésekben az improvizálás nem szerencsés, így fontos, hogy a folyamat kezdetén egyértelműen tisztázni kell(ene) a csomópontokat, egyeztetési szinteket. Az integráció megvalósításánál a minőségi előrelépés elvét célszerű követni, ahol a szereplők konszenzuson alapuló szakmai megtartva, a „láthatóságot” biztosítva, a kölcsönös érdekeltiségre és motivációra alapozva valósítják meg az integrált intézményi és tevékenységi rendszerműködést. (Ezek természetesen elméleti felvetések, mert ha az integráció eldöntött tény, a kérdés a kivitelezésben és az „utóhatások kezelését” érinti elsősorban, amelyek gyökerei a fentiekben is keresendők.)

#### **Az integrált rendvédelem intézményi-működési kérdései**

Az integrált szervezet ténye nem attól függ, hogy eredetileg több önálló egységből állt, s attól sem, hogy a volt önálló szervezeti egységek vezetését összevonták, a szervezeti egységek formálisan összetartoznak, s még lehetne a variációkat felsorolni.

A lényeg a működés új minőségében keresendő! A legegyszerűbb képletből induljunk ki: két addig önálló szervezetet integrálunk. Összeolvadást feltételezve kettőből létrejön egy harmadik, mindkettő jogutódja.

*Mi jellemzi az önálló szervezeteket?*<sup>34</sup>

A folyamatos változások, átszervezések ellenére az önálló szervezeti lét biztosított volt, ami az állandóságot testesítette meg. Ez a szervezet tagjainak a valahová tartozás biztos érzését garantálta, egy nagyfokú kiszámíthatóságot jelentett. Az új szervezeti formációban mindenki keresi a helyét és a szerepét (bár ez formálisan szabályozva van, a

<sup>33</sup> Ed Oakly – Dong Krug: Korszerű változásmenedzselés. Bagolyvár Könyvkiadó. Budapest, 1999. 50. o.

<sup>34</sup> Marosán György: Stratégiai menedzsment. Műszaki Könyvkiadó. Budapest, CAE 107/3.



valóságban mindig sokáig tart a letisztulási folyamat), új szabályokkal, személyekkel találkozók stb.

Megváltozik a gondolkodási, értelmezési dimenzió is, mert korábban kisebb szervezettel volt közvetlen kapcsolat, most ez kiterjedtebb. A rendszerváltozás előtt a Határőrség hivatásos állománya egy határőr kerületnél 99%-ban személyesen ismerte egymást, ma ugyanez például az Országos parancsnokságra már ez nem mondható el.

Meghatározó a tevékenységközpontú hozzáállás. A „mi határőrök vagyunk” szemlélet egyben kifejezi/kifejezte azt a látásmódot is, ami a szervezetre jellemző. Ebből fakadóan egyes szakterületek művelői nem is igazán értik más területek problémáit, sőt még a fogalmaik is sokszor nehezen érthetők.

Az önálló szervezeteknek saját költségvetésük van, ami a vezetői döntéseket megfelelő módon inspirálja. Az integrált szervezet esetében a költségvetési lehetőségek más értelmet nyernek. Most is „egy kalap” van, de ebbe a kalapba más is belenyúl, és szabályozva van, hogy mikor, hányszor és mennyit lehet kivenni, vagy más nyúl be helyettünk a kalapba(!).

Az önálló szervezetek hierarchiájában a formális elemek állandóságából kiindulva domináns a tekintélyelv. Ez oda-vissza működik.

A dolgoknak kialakul egy hagyományozódó folyása, amin ha tényleg jól mennek a dolgok nem is nagyon kell változtatni. A megszokott, a jól bejáratott szolgálati út, kapcsolatrendszer jól működik, a hierarchia a „kényelmetlenségei” ellenére nem is olyan rossz dolog.

Ez befolyásolja összességében az önállósághoz kötődő szemléletet is, amely a saját szervezetre összpontosít, a múlt eredményeit preferálja és természetesen folytatni kívánja a hagyományokat mind tartalmában, mind külsőségeiben. Tehát annak ellenére, hogy egy önálló szervezet próbál előremenekülni, fejleszt, jövőt épít, ezért nagymértékben a múltból táplálkozik, befelé fordul és saját dimenzióit tekinti alapnak.

*Mi kellene, hogy jellemezze az új, integrált szervezetet?*

Mivel egy új szervezetről van szó, az állandóság nem lehet kiindulás, a sok új személy, szervezeti elem, beosztás-módosulás, új szolgálati helyek mind, mind a változás, a változékonyosság irányába mutatnak.

Ha az integrált szervezetet az a vezetés viszi tovább, amely létrehozta, akkor van esély a gyors konszolidációra, de ha vezetői váltás következik be, akkor a változási folyamat elhúzódhat.

A változástól adódóan egy integrált szervezet esetében a bizonytalansági tényező megnövekszik. Ennek több szakasza van, amelybe beleértendő az integráció előtti, alatti és utáni időszak is. Az ok abban keresendő, hogy az integráció nem minden esetben egy szerves folyamat része vagy következménye, hanem valamely politikai akarat érvényesítése, nem kidolgozott minden szegmensében és főleg nem készülnek alapos hatástanulmányok egy esetleges nem szándékolt következmény, sőt következmények láncreakciójának hatásaival. Egy integrált szervezetnek jellegénél fogva ki kell terjesztenie a gondolkodási, értelmezési dimenzióit a teljes társadalomra, a funkciójából fakadó kötelezettségek teljes körű érvényesítése érdekében. Sokkal inkább kimutatható a globális gondolkodás igénye, ami túllép a szűk szervezet-centrikusságon

A tevékenység egy integrált szervezet esetében, különösen ha azonos típusú nincs a tevékenységi körben, sok koordinációs, kooperációs elemet is tartalmaz. Ez azt jelenti, hogy

a menedzsment erősödésével a marketingelemeket is fejleszteni kell. Nem csak arról van szó, hogy egy relatív monopolhelyzet alakulhat ki, hanem arról is, hogy ezt a szerepet csak úgy lehet megtartani, ha a szervezeten kívüli összes érintett piaci szereplővel kölcsönösségi viszonyrendszer épül ki.

Az integrált szervezetek költségvetési szerkezete is eltér a „monoszervezettől”. A forrásteremtésnél a költségvetésen túl a humán erőforrás (humántőke), a tudástőke, a kapcsolati tőke, az információs tőke és a technológia együttesen érvényesül. Ezek bármelyikének figyelmen kívül hagyása forráskonfliktushoz vezet, amelyet az integrált jellegnél fogva elsősorban „belül” tud megoldani. Az információs tőke egyre inkább meghatározóvá válik. Az integrált szervezetek összetettségükönél fogva nem képesek az önálló szervezetekhez hasonló „totális” hierarchiát kialakítani, sok lesz az informális megnyilvánulás, amit kezelni kell.

A tekintélyelv a parancsnoki láncban fennmarad, emellett a szakmai kompetenciára épülő részvétel kap nagyobb súlyt. A hierarchikus tekintély mellett megjelenik a szakmai tekintélyelv, a tudás tisztelete.

Az integrált szervezet egy változási folyamat terméke, amelynek fő feladata a változások kezelése. A befelé fordulás, a jól bevált dolgok folytatási igénye nem tolerálható társadalmilag, mert nem ezért lett a szervezet létrehozva. A társadalmi felelősség fokozatosan jelenik meg.

A hierarchiát nevezhetjük rendszernek is. Az integrált szervezetek esetében a hierarchiák hálózatot hoznak létre, amelynek kapcsolódási pontjai a parancsnoki lánc egyes szemei, vagy a folyamatok input-output kapcsolódásai. Ez egy teljesen új szemléletet feltételez az integrált szervezet menedzsmentjétől.

Ebből következik, hogy az integrált szervezetnek a környezetre kell összpontosítania, figyelembe kell venni a környezeti értékeléseket, és bár úgy tűnik, hogy relatív monopolhelyzetbe jutott, mégis egy versenykörnyezetben létezik, ahol az előnyeit ki kell aknázni és a hátrányait lefaragni.

A stratégia oldaláról megközelítve az integrált szervezet vezetőjének a problémakezelést is a stratégia részévé kell tennie. A stratégia a hosszabb időtávra szól és fajsúlyos kérdésekről. Mivel a stratégia egy adott kiindulási helyzetből vonatkoztatva egy célállapotot jelöl meg és vázolja fel az oda vezető utat, a problémakezelést is ehhez kell igazítani. Az integrált szervezeteknél is lesznek sürgős és fontos feladatok. Természetesen ezek ellentéte a nem sürgős és nem fontos is jelen lesz.

A sürgős és fontos feladatok rendszerint krízist fednek. Ezek soronkívüliséget élveznek, rendszerint az arányuk kicsi. A nem sürgős és fontos feladatok a stratégiai feladatok, de ezekkel is időben kell foglalkozni. A sürgős és nem fontos feladatok taktikai jellegűek. Ez a projektkategória, a négy feladattípus közül a második legtöbb időt veszi igénybe. A nem sürgős és nem fontos feladatok az operatív kategóriába tartoznak. Ezeket a legtöbb vezető ad-hoc módon oldja meg, és a legtöbb időt erre fordítja.

Az integrált szervezet csúcsvezetésének a stratégiai kérdésekkel kell elsősorban foglalkoznia, biztosítva a taktikai szint egységes működését, a többi feladat súlyát az összetevő szervezeti elemek vezetőire célszerű hárítani. Ez is stratégia!

2007.január 16-án az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Kabinetülésén napirendi pontként szerepelt az „IRM fejlesztési stratégiája” is. Az előterjesztő<sup>35</sup> logikusan

<sup>35</sup> Dr. Sántha György a Stratégiai Osztály Vezetője

mutatta be a helyzetet, ami a stratégiai tervezés és stratégia alkotás területén kialakult. „Megjegyezzük, hogy az ágazati stratégiakészítő munkának jelenleg Magyarországon sem jogszabály, sem kialakult közigazgatási gyakorlat nem szab különösebb határokat, és a tárgyban korábban megfelelő központi iránymutatások sem születtek. Ebben a helyzetben célszerű tehát óvatosan eljárni. Megítélésünk szerint az IRM szakmai stratégiája éppen ezért csak egy átgondolt és szisztematikusan felépülő munkafolyamat eredményeként állítható elő, amelyben a tárca leginkább a saját jövőjére vonatkozó szakmai elképzeléseire, a változtatás szándéka melletti belső elkötelezettségére, és a „józanész” diktálta szükségsszerűségekre támaszkodhat. Ez utóbbi vonatkozásában a stratégiakészítés az IRM szempontjából sem jelenthet mást, mint az elérni kívánt célok meghatározását, illetve ezek megvalósításához alkalmas eszközök hozzárendelését.”<sup>36</sup>

Stratégiai tervezésről lehet beszélni a tervezés tárgyának súlya, jelentősége alapján, de mindenképpen a be kell határolni azt a minimális időszakot, amelyet meghaladó időtartamtól célszerű csak a stratégiai jelzőt alkalmazni.

Stratégiai tervezés során indokolt a tervhierarchia fogalmát érvényesíteni, hiszen a stratégiai célok határozzák meg a tervezés menetét, ezek megvalósítása a taktikai tervezés (projektek) és az operatív tervezés (napi munkavégzés) során realizálódik. A stratégiák is hierarchikus sort képeznek!

A tervezés mindig az optimális elvárás szint teljesítését tűzi ki célul, azonban ez a legjobb előkészítés, elemzés-értékelés esetén is kétséges, ha a makro- és mikrokörnyezeti hatások fokozottan érvényesülnek. A tervezési kényszer tény, azonban önmagában a dokumentált tervezés nem megoldás minden elvárássra.

Általános tervezői tapasztalatunk szerint<sup>37</sup> a közigazgatási szervek Magyarországon jellemzően az alábbi okokból készítik stratégiáikat:

- azért, hogy az érintett szervezetek szembesítsék magukat és a külvilágot az adott területen a jövőben megoldandó feladatokkal („feladat-leltározás”),
- azért hogy igazolják az adott szervezet (jövőbeli) feladatok iránti elkötelezettségét a felügyeletet ellátók, illetve a nyilvánosság számára („imázs-javítás”),
- azért mert valamilyen előírás vagy felettes szerv döntése az adott szerv számára kötelezővé teszi<sup>38</sup> („köteleesség-teljesítés”),
- azért, hogy az adott szervezet a stratégiakészítési kötelezettség– formai – teljesítésével jogosultságot szerezzen valamilyen kedvezményre, támogatási programban való részvételre („taktikázás”),
- végül azért, hogy az adott szervezet rendszerszerűen hajtson végre feladatokat („végrehajtási eszköz-választás”);
- a Szerző kiegészítése: azért, mert a stratégiai tervezés a szervezeti kultúra része és tudatos jövőtervezés folyik!

<sup>36</sup> Sántha György: Előterjesztés a miniszteri kabinetértekezlet számára az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium fejlesztési stratégiájáról. 2007. 01. 18.

<sup>37</sup> Sántha György: i.m.

<sup>38</sup> Itt jegyezzük meg, hogy a közigazgatási szerveknek jelenleg nincs általánosan meghatározott stratégiakészítési kötelezettsége.

Sok esetben alkalmazott gyakorlat a problémamegoldás jelzésére a tervekészítés. A felügyeletet gyakorló vagy ellenőrző szerv, személy rendszerint pozitívan értékeli azon törekvéseket, amelyek a megoldásra fókuszálnak. Ez sajátos megkönnyebbülést jelent mindegyik fél számára, mert úgy tűnik, hogy egy problémával kevesebb van. S rendszerint túl is lépnek a kérdésen, amely vagy megoldódik később, vagy az érintettek találnak egy újabb megoldandó problémát. (Ez a szándékot demonstráló, de valós megoldást nélkülöző „tervspirált” eredményezhet.)

Az EU-csatlakozás és a teljes jogú schengeni működésre való felkészülés során a közösségi szakértők igényelték, igénylik a távlati elképzelések egzakt ismertetését, hiszen az addig végzett tevékenység, a jelen értékelése és a jövő ismerete alapján dönthető el a választott irány vagy megoldás helyessége. Ez jól beleillik a monitoring-szemléletbe is, ugyanakkor egy fiktív jövő megalapozatlansága sok csapdát rejt(het).

Az éves, bázis alapú költségvetés tervezése nehezen egyeztethető össze a különböző EU-források felhasználásával, mert a rendelkezésre állás időhöz kötött.

A tervezés ezért rendszerint valaminek a rovására történik. A görgetett problémák egy alulfinanszírozott helyzetben fokozott veszélyt jelentenek, s az időleges tehermentesítés nem megoldás. Fontos tehát ismerni, hogy az előrejelzés (tervezés) mennyire megalapozott. Valós ismeretekre van szükség, ami túlmutat a statisztikai adatokon és tartalmazza az oksági összefüggéseket is. Ez mérhető az információk feldolgozottsági szintjével, illetve rendszerszemléletű (szerves) kapcsolódásával.

A tervezés során kiemelten kell kezelni az oksági kapcsolatokat. Bonyolult tervezési helyzetben, főleg hosszú távra kivetítve nehezen ismerhetők fel a valós összefüggések, illetve a kulisszák mögötti folyamatok alakulása. Az időrendiségi logikai egymásutániségben vannak törvényszerűségek, de a tervezés során számolni célszerű olyan torzulásokkal, amelyek valószínűsége az időtartammal együtt nő, s ezek nem mindig precedensértékűek.

A tervezési analógiák buktatói különös veszélyt jelentenek a stratégiai terezés során. A múlt (sablonos) másolása, vagy leegyszerűsített párhuzam vonása csak alapos helyzetelemzésre, prognóziskészítésre alapozott jövőkép-alkotásra támaszkodva küszöbölhető ki. Nem mindegy, hogy az értékelések eseménykövetők (utólagosak), vagy monitoring jelleggel a folyamatokba épülnek be.

Gyakori, hogy a tervezés során figyelembe nem vett tényezők előfordulásánál a váratlanságra (kiszámíthatatlanságra), illetve a részletekre hivatkozik a tervelőkészítő vagy a döntéshozó. A fentiekre a bizonytalansági tényezőt szokás emlegetni tervezési körökben. Egy biztos dolog van: a szükségszerű és a véletlen mértéke a meghatározó. Ezt a mértéket azonban kizárólag megfelelő mélységű helyzetelemzéssel lehet körülhatárolni. A tervezésnél fő figyelmet a váratlansági együttható csökkentésére célszerű összpontosítani. (Minél valószínűbb egy esemény bekövetkezése, annál kisebb a váratlanság.) A váratlanság és a bizonytalanság összefüggéséből kiindulva a bizonytalanság csökkentése mérsékli a tervezés kockázatát is.

Nem ritka, hogy a pillanatnyi jelen jelentősége túlzottan felértékelődik a bizonytalan jövővel szemben, és a múltbeli tendenciák elméleti folytonosságának túlhangsúlyozása prioritást nyer, ami rendkívül kényelmes megoldás is lehet. Ugyanakkor azt is el kell ismerni, hogy a hirtelen változások gyakorisága a pillanatnak, mint időkategóriának a jelentőségét hatványozottan növeli. Hirtelen változások kategóriába tartoznak a minőségben, a fejlődésben bekövetkezett fordulópontok, töréspontok is (ide sorolandó maga az integráció is).

Nem elhanyagolható, hogy a rendvédelmi szervek számára az egyes időkategóriák eltérő jelentőséggel bírnak. Más hangsúlyt kap egy pénzügyi folyamat, a kriminalitás változása, vagy a migrációs jelenségek. Éppen ezért vizsgálni kell az egyidejűség és az egymásutánosság problémáját is. A kölcsönhatások, összefüggések ismerete elősegíti a tervezés megalapozottságát.

A fejlődési folyamatok szorosan összefüggnek az egymásutániséggel, főleg a szerves fejlődésre igaz ez. A folyamatokat a fejlődés (alakulás) mozgásiránya szerint is célszerű megközelíteni. Vannak olyan jelenségek, amelyek a jelenben kezdeti stádiumban léteznek, de detektálhatók, vannak, amelyek már most domináns jelleggel befolyásolják a folyamatokat, s vannak olyanok is, amelyek már most végső (kifutó) stádiumban vannak. A folyamatok végkifejlete lehet visszafordítható – befolyásolható – reverzibilis, vagy visszafordíthatatlan, irreverzibilis. Nem mellékes a folyamat lefolyási módja sem, mert lényeges, hogy egy lineáris, exponenciális vagy éppen ütemváltó típusba tartozik.

A tervezésnél tehát mérlegelni szükséges, hogy a megrendelő (döntéshozó) milyen felfogást képvisel a tervezési időszaknál, a szervezet adott időre kivetített állapotáról (van-e jövőképe?), vannak-e alternatívák, s azok mennyire koherensek, illetve mennyire eltérőek, az érték és célkitűzés összhang megvalósul-e, milyen változásokat kell figyelembe venni, milyen eredmény várható, és milyen kockázatokkal indokolt számolni?

A leglényegesebb a tervezés megbízhatósága. A tervezési folyamat során nem előnyös, ha csak a kedvező változatok teljes körű felvázolása történik meg, kívánatos a hátrányos variációkat is áttekinteni. A döntés ugyanis az egyoldalú megközelítés esetén nem lehet megalapozott. Az, hogy egy terv (főleg stratégiai terv) mitől megbízható, rendszerint csak utólag derül ki, s ez sok esetben túlságosan sok kockázattal jár. (Ez akkor következik be, ha a tervezett időszak jövőbenisége a jelenné válással megszűnik.) A megbízhatóság garanciája lehet a terv elkészítésének módja, az elkészítő személye, alkalmazott módszerek, a felhasznált adatbázis és feldolgozottság szintje is. Ez azonban túl szubjektív, s csak referenciaértékű lehet. A tervezés megbízhatóságát befolyásolja, hogy meg nem történt eseményre kell prognózist készíteni, ami objektív és szubjektív tényezőt is hordoz magában. A megbízhatóságot ezért a folyamatból kiindulva, annak dinamikájára alapozva célszerű alapozni: megfelelő belső tartalom, megalapozott döntés lehetővé tétele, szinkronitása a környezeti feltételrendszerrel, veszélyfelismerő és elhárító mechanizmusok beépítése. A rendszer működési megbízhatósága függ az alrendszerek megbízhatóságától, de azok bármelyikének rendellenessége nem törvényszerűen eredményezi a teljes rendszer asszinkronitásának bekövetkezését. Ez is megbízhatósági faktor.

### **Integrált rendvédelem és a biztonság**

A rendvédelem értelmezését nem lehet kikerülni. Azt, hogy mi a rendvédelem, jogszabály nem definiálja. A rendvédelmi szervek felsorolásában az egyes jogszabályok eltérnek egymástól. A rendvédelmi besorolású szervekre is jellemző lehet, hogy nem rendvédelmi tevékenységet végeznek, de van olyan nem rendvédelmi besorolású szervezet is, amely rendvédelemmel összefüggő feladatokat is ellát. Jelen tanulmány munkadefiníciójának a rendvédelem vonatkozásában az alábbi tekinteti:

*A rendvédelem:* az államnak, a közigazgatási szerveknek, hatóságoknak, állampolgári szerveződéseknek, azok tagjainak az általános rendfenntartással, az általános biztonság, nyugalom, közrend fenntartásával, a szellemi és anyagi környezet megóvásával

összefüggő olyan tevékenysége, amely közvetve vagy közvetlenül kihat a társadalmi lét minden, a biztonságon alapuló területére, a közösségi érdekérvényesítésre.

*A rendvédelem tárgya:* az ország jogszabályok által meghatározott belső rendje, az általános nyugalom, biztonság, közrend, szellemi és anyagi környezet, közösségi javak, értékek és érdekeltségek védelme.

*A rendvédelem alanya(i):* a rendvédelmi tevékenység szereplői, az államigazgatási és közszolgálati szervek, hatóságok, intézmények, a civil kezdeményezésre létrejött szerveződések, ezek tagjai a közbiztonságot védő állampolgárok.

*A biztonság:* alapvető nemzeti és közösségi érték, olyan állapot vagy helyzet, amely a fenyegetettség és a veszélyek tudatosan eltűrt, meghatározott szintjén valósul meg. „A biztonság egy adott időpontban felismert biztonsági kockázatok semlegesítésének vagy minimalizálásának eredményeként létrejött társadalmi állapot és közérzet.” Alapját a külső fenyegetettségől való megbízható védelem, a belső rend és stabilitás képezi. A biztonság nem lehet állami, vagy hatósági monopólium, hanem „társadalmi termék”, amely érdekközvetítés útján, egyeztetett cselekvés következményeként jön létre. Milyenségében fontos szerepet játszik a polgárok önkéntes jogkövetése.

*A közbiztonság:* az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságának közállapotoktól és az ország jogrendszerétől függő megvalósulása. Védelme és fenntartása a rendvédelmi ágazathoz tartozó szervek fő feladata. Ebben az értelemben magába foglalja a bűnmegelőzés, a bűnüldözés, a határrend és határbiztonság, a migrációkezelés, a büntető igazságszolgáltatás, a büntetés végrehajtás és rehabilitáció társadalmi intézményei szoros kapcsolatban és kölcsönhatásban álló tevékenységeinek összességét.<sup>39</sup>

Magyarország EU-taggá válásával egyben schengen-tag is lett. A schengeni eszme és intézményi – tevékenységi rendszer átértelmezi a hagyományos külső és belső biztonságot, az állami szuverenitás önkéntes korlátozási hozzájárulásával párhuzamosan a kollektív biztonság, a „szabadságjogok” érvényesítését, a globalizált folyamatokba illeszkedő európai értékek közvetítését kínálja fel.

Az államhatár formálisan a nemzeti felségjog jogi kiterjedését jelzi, de éppen az európai biztonság érdekében a határon átnyúló tevékenységeknek is adottak a feltételei. A külső biztonság, amelyet a kétpólusú szemlélet szerint a nemzeti szuverenitás megvédelmézésékként azonosítottak és politikai, diplomáciai és katonai feladatként jelöltek meg, most kiegészül rendvédelmi feladatokkal, a hagyományos belső biztonság részét képezik a határon átnyúló tevékenységek.

A rendvédelmi tevékenység szereplői minden olyan szervezet, szerveződés, és személy, intézmény akik/amelyek a komplex biztonság részeként a rendvédelem eszközeivel, módszereivel, a rendvédelemmel összefüggésben biztonsági szerepet töltenek be.

Csoportosítva a rendvédelem és biztonság szereplőit: az állam, a rendvédelmi szervek, Magyar Honvédség, a külügyi szervek, a privát biztonság szereplői, az állampolgári szerveződések, önkormányzatok biztonsággal összefüggő tevékenységét

<sup>39</sup> A Készülő MK Rendvédelmi Stratégiája munkaanyagából, amely munkacsoportjának szerző is tagja

reprezentáló szervezeti elemek, magán személyek. A rendvédelmi tevékenység során funkcionális koordinációt elsősorban a rendvédelmi szervek valósítanak meg. A komplex biztonság koordinációs rendszere nem nevesíthető egyelőre! Integrált rendvédelemről beszélünk, amelynek megvalósulása jelenleg még szervezeti szinten való gondolkodásra épül.

Az integrált biztonság és az integrált rendvédelem rendszerét komplex módon indokolt megvizsgálni. Az első lépés a fogalmak tisztázása kell, hogy legyen. A biztonság fogalmában nem sikerült eddig olyan megoldást találni, amely generálisan alkalmazható lenne. Ehelyett „címkézett” fogalmak születnek. A rendvédelemben megfigyelhető a rendszettel való egyenértékű fogalom-értelmezés, de van olyan szélsőséges vélemény is, amely a rendvédelmet mint nem létező „valamit” fogja fel, s csak a rendszetet tartja egyedül elfogadható fogalomnak. Szükséges tehát a tudományos, szakmai, politikai, nyelvészeti és közfelfogási igényeket is kielégítő, közérthető fogalomalkotás.

A rendvédelem megítélésem szerint a rendészet és a katonai tevékenység között, azok elemeit ötvöző módon megvalósuló intézményi-tevékenységi-módszertani rendszerként közelíthető meg. Hogy hol a határvonal, azt nehéz megmondani. Ehhez társul még, hogy a politika, a sajtó egyes fogalom-összetételeket nem szerencsés módon társít. Megítélésem szerint például a „terrorizmus elleni háború” szóhasználat azon túl, hogy politikai, jogi, szakmai értelemben is támadható, a „bumeráng-hatást” erősíti. A harc, küzdelem, háború katonai kifejezések, jól hangzanak egy politikai nyilatkozatban, de nincs helyük a szakmai terminológiában.

Még ennél is „lejjebb” kellene nyúlni az alapoknál. Célszerű megjegyezni annak a jelentőségét, hogy az integrált biztonságot, rendvédelmet hogyan közelítjük meg. Divatos a „pillérekre” való hivatkozás, ezért az alábbiakban öt ilyen pillért javaslok kiindulásnak tekinteni.

*Első pillér:* globalizáció, globalitás: magát a fogalmat nem kívánom magyarázni, erre vonatkozóan bőséges szakirodalom áll rendelkezésre, sokkal inkább a globalizáció hatásairól van szó. A legfontosabb, hogy nem tudunk kitérni előle. Szabványokról, minőségről, igénykielégítésről és pénzről szól. A gazdasági globalizáció mellett a kulturális és a politikai oldal egyre erősebb lesz. A biztonság is csak globális megközelítésben, komplex módon, integrált megoldásokkal értelmezhető. Az információs vagy e-társadalom megteremtette a valós idejű reagálás lehetőségét. Ez nem csak a biztonsági rendszer, hanem az azt veszélyeztető tényezők számára is rendelkezésre áll. Az adaptivitáson múlik minden, ki a gyorsabb, ki tud előbb, hatékonyabb döntést hozni! A mai világ folyamatok, rendszerek, hálózatok segítségével és által értelmezhető, ezért az integrált biztonság és rendvédelem globális pilléren, hogy nyugodjon.

*Második pillér:* Magyarország EU-tag. Egy globalizációs rendszer része lett, amelynek sajátos működési szabályai vannak. Nevezhetjük ezeket játékszabályoknak is, a lényeg, hogy ezek globális szabályok, amelyek vonatkoznak minden tagállamra. Ezeket meg kell tanulni, ezek alapján tudni kell gondolkodni, cselekedni, tervezni. A környezettudatosság prioritást élvez. A joghierarchiában az EU-jog és a nemzeti jog viszonya egyértelmű kell, hogy legyen, és ez a biztonságra, a rendvédelemre is érvényes. A globalizációnál említettem a szabályokat, a minőséget. Az EU a Hágai Program alapján ebbe az irányba halad. Németországban vannak a biztonságsszolgáltatásnak szabályai, mi ettől még messze járunk. Amíg politikai körökben a biztonsági igénykielégítési

megközelítése nem lesz általános, és a biztonság szereplőit nem azonosítják, addig e téren is óriási lesz a lemaradás.

*Harmadik pillér:* a közszolgáltatás hatékonyságának garantálása a biztonságban és a rendvédelemben: tudomásul kell venni, hogy piaci viszonyok vannak, s valós működési rendszerekre van szükség. A K+F ma már létszükséglet. Megcsontosodott intézményi rendszerekkel, negyedszázadnyi gondolkodásbeli lemaradással nem lehet a reformokat támogatni. Az integrált szemlélet elsajátítása nélkül a visszarendeződés veszélye reális marad. A hatalmi megközelítés nem azonos a szolgáltatással. A hatalom nem piaci kategória, de a megközelítés igen. A szolgáltatásnál pedig az igénykielégítés, az elégedettség és a minőség prioritása elengedhetetlen. „Hatékonyság, szakszerűség, törvényesség, minőség” a közszolgáltatás értékmérője.

*Negyedik pillér:* a regionális megközelítés érvényesítése: a magyar történelmi múlt értékes ápolni kell. De a világ sokat változott, s változik. A regionális gondolkodás a globális szemlélet velejárója. Meg kell találni azokat a „legnagyobb-legkisebb” integrációs-tevékenységi rendszert, amely EU-értelemben kompatibilis. A megyerendszer egy kis ország esetében nem tartozik a fenti kategóriába. A fenntartható fejlődés jelszava a „gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan”, igazán a régiókra érhető. Ez már a komplex megközelítést is erősíti. A fejlesztéseket is más megközelítésbe kell helyezni, vizsgálva a nagyobb, komplex összefüggéseket. Ideje szakítani azzal a szemlélettel, hogy a biztonsági kérdések kezelését azonnal a lehető legmagasabb szintre emeljük, mellőzve ezzel a szubszidiaritás elvét.

*Ötödik pillér:* a kapcsolatrendszer, az emberi kapcsolatok fontossága: itt beszélhetünk a kommunikációról, kooperációról, koordinációról, empátiáról, identitásról, xenophobiáról, szociológiáról, stb. Egy a lényeg, az önismereten alapuló kapcsolatok érvényesítése kiemelt szerepet játszhat az intézményi tevékenységben. Ha ez nem környezettudatos, nem épít a kommunikációra, akkor hosszútávon eredménytelen lesz. És ismét előjönnek a „játékszabályok”, amelyek betartása és betartatása is biztonsági, rendvédelmi feladat és elvárás.

Ha a fenti öt pillért egy-egy rendvédelmi szervezet esetében a SWOT-analízis alapján megvizsgáljuk, akkor kezdetünk bele a képességtervezésbe és fejlesztésbe.

Miért fontos a fentiek figyelembe vétele? A gyors gazdasági, politikai változások következtében felerősödtek a társadalom negatív jelenségei. A korábban ható társadalmi értékrend megingott, felbomlott, új, egymással konkuráló értékrendek megjelenése, az értékválasztás dilemmája konfliktusforrás lett. A privatizáció honi sajátosságai, a korrupció elleni fellépés ellentmondásai, a rendvédelmi szervek, illetve az államigazgatás más ellenőrző, felügyelő szerveinek alulfinanszírozottsága, a bűnözés terjedésétől lényegesen elmaradó fejlesztésével magyarázható működési zavarai hozzájárultak a szervezett bűnözés térnyeréséhez.

Felgyorsult a vagyoni alapú társadalmi polarizáció, az elszegényedés politikai kérdéssé vált, a „megélhetési bűnözés” mind több területen jelenik meg. Az igazságszolgáltatás hatékonyságát nehezíti büntetés-végrehajtás intézményeiben a meglévő zsúfoltság. Magyarországon jelentős azon állampolgárok száma, akik vagy szkeptikusan figyelik, vagy kifejezetten ellenérzésekkel viseltetnek a vám- és jövedéki ellenőrzéssel



kapcsolatban. E körülmények jelentősen megnehezítik a célorientált gazdaságvédelmi intézkedések végrehajtását.

Tovább nő a nemzetközi szervezett bűnözéshez kötődő olyan bűncselekmények száma, mint az ember-, kábítószer-, és fegyverkereskedelem és prostitúció, erősödik a veszélyes anyagok és jövedéki termékek csempészetére irányuló bűnelkövetés.

A kábítószer bűnözés és a prostitúció ösztönzőleg hat a „tradicionális” bűncselekményekre.

Reális lehetőség van a politikai és vallási szélsőségeknek a demokratizálódási folyamatot veszélyeztető megjelenésére.

Megnő az országban történő tartózkodás szabályainak megsértésével, az illegális tartózkodással összefüggő „feketemunka”, a saját hatóságok látóköréből való kikerülési szándék megnyilvánulása.

Az erőszakos bűncselekmények körében számolni kell a pénzüzetek és pénzszállítmányok megszerzésére irányuló rablásokkal, a különböző csoportok ellentéteinek kiéleződése során a nyílt erőszak megjelenésével.

A rendvédelmi szerveknek minden időben olyan alkalmazási elvekkel, felkészítettséggel, felszereléssel, kapcsolatrendszerrel kell rendelkezniük, amely lehetővé teszi a rendvédelmi alkalmazás elvárt szintjét. Ehhez minőségorientált, együttműködésre illetőleg integrációra alapozott, tudatos, integrált rendvédelmi képességtervezés és fejlesztés szükséges. A nagy hatású veszélyeztetésekkel szemben csak koncentrált, hatósági beavatkozáson alapuló, horizontális szemléletet tükröző, társadalmi támogatottságot élvező, a szubszidiaritás érvényesítő fellépés lehet eredményes.

A rendvédelmi tevékenységet végző, azt támogató, közvetlenül vagy közvetve kapcsolódó szervezetek, heterogenitása és nagy száma miatt indokoltnak látszik központi integrált rendvédelmi koordinatív szerv létrehozása. A rendvédelmi tevékenységben meghatározó a gyorsaság, a pontosság, a rugalmas alkalmazkodás és reagálás képessége, a speciális felkészültség, az erőforrások hatékonyabb és hatásosabb felhasználására, a veszteségek minimalizálására irányuló törekvés.

A rendvédelem egészére jellemzően kialakul a regionális struktúra, bővül a tevékenységi és szervezeti integráció, melynek eredményeként specializálódásra alapozott hatékonyságot növelő, költségeket csökkentő profiltisztítás következik be. A politikai vezetés a rendvédelem minél olcsóbb, de ezzel együtt hatásosabb működését várja el. Csökkeni fog a rendvédelmi érzékenységi küszöb, amelyet azonban össze kell egyeztetni a nemzetközi kötelezettségekkel is.

Az illegális migráció, a terrorizmus, a bűnözés ellen leghatásosabb eszköz és módszer távoltartás. Ennek érdekében integrált biztonsági rendszereket kell kialakítani. Ezek olyan új típusú komplex szemléletet kell, hogy tükrözzenek, amely a biztonság exportját helyezi előtérbe. A közterületek rendjének és a közlekedés biztonságának, a vállalkozások békéjének fenntartása tekintetében a jövőben is meghatározó jelentőségű lesz a közterületi rendvédelmi jelenlét, a bűnözés kezelhető szinten tartása tekintetében pedig egyre nagyobb jelentőséggel bírnak majd a hazai és nemzetközi bűnügyi együttműködés különböző formái.

A magyar rendvédelmi tevékenység eredményessége nagymértékben függ a közeli és távoli veszélyeztető góccok helyi kezelésének eredményességétől. A magyar rendvédelmi technológia, szakértelem (ki)telepítésével a külső veszélyeztetés mértéke csökkenthető. (A balkáni és a kelet-európai rendvédelmi szerepvállalás egyértelműen a magyar és az európai

biztonságot is erősíti.) Valamennyi rendvédelmi szerv számára a komplex biztonságon alapuló szemlélet, a kooperatív, koordinatív hozzáállás teremti meg a korszerű tevékenység feltételeit, amelyet limitált költségvetési környezetben, versenyhelyzetben kell növekvő elvárások mellett megvalósítani.

A Rendőrség és a Határőrség integrációját követően létrejövő új szervezetnek tehát a fenti problémákat szinte teljes súllyal kezelnie kell. A generális és a speciális képességek kialakítása terén úgy gondolom, hogy nem szabad a szélsőségek irányába eltolódní, sokkal inkább egy egészséges egyensúlyt célszerű fenntartani és az új képességeket ebbe beleilleszteni.

## **Befejezés**

A téma és kérdéskör bonyolultsága feltételezi egy alapos, rendszerszemléletű elemzés elvégzését. Jelen tanulmány az integrációs folyamat menetében kíván hozzájárulni a hatékony munkavégzéshez úgy, hogy ráirányítsa a figyelmet azokra a fontos tényezőkre, amelyek stratégiai jelentőségűek lehetnek. A folyamatok kezelése más, mint a rendszerek irányítása és megint más, mint a hálózatos gondolkodás. Az integráció ebbe az irányba mutat. Az új helyzet olyan új problémákat is fel fog vetni, amelyekre a politikai döntéshozó, a szakmai elrendelő talán nem is gondolt. Szerencsés volna mind a társadalom, mind a rendvédelmi szervek, mind az egyén számára, ha a „nem szándékolt következmények” száma és aránya elhanyagolható lenne. Ehhez pedig indokolt a hatástanulmányok mielőbbi kidolgozása és az integráció valós természetének megértése minden szinten. Az integráció első lépései megtörténtek, a neheze ezután következik, mert elindult egy folyamat, amelynek determináns és prognosztizálható kimeneteit már az első lépéseknél kell(ett volna) meghatározni.