



XIII. évfolyam 3. szám

HATÁRRENDÉSZETI TANULMÁNYOK

2016/3. SZÁM



B U D A P E S T

- 2016 -

A MAGYAR RENDÉSZETTUDOMÁNYI TÁRSASÁG
HATÁRRENDÉSZETI TAGOZAT
TUDOMÁNYOS, SZAKMAI KIADVÁNYA

Szerkesztő bizottság:

Dr. Gaál Gyula, Görbe Attiláné Dr. Zán Krisztina, Dr. Gubicza József,
Prof. Dr. Fórizs Sándor, Dr. habil. Varga János, dr. jur. Vas Gizella,
Dr. Horpácsi Ferenc

Szakmai lektor:

Prof. Dr. Fórizs Sándor ny. rendőr dandártábornok

Szerkesztette:

Oláh Norbertné

A megjelent publikációk szerzői vélemények, melyek nem feltétlenül
esnek egybe a szerkesztő bizottság megközelítésével.

Felelős kiadó:

Dr. Varga János ny. határőr ezredes
Magyar Rendészettudományi Társaság
Határrendészeti Tagozat Elnöke

HU ISSN 2061-3997 (Online)

Tartalom

Balla József: A rendészeti célú személyazonosítás biometriája	4
Dr. Csobolyó Eszter: A nem-kormányzati szervezetek feladatai a tömeges migráció kezelésében, részvételük továbbfejlesztési lehetőségei	20
Teke András: A hierarchia, a bürokrácia és a minőség a szervezeti működés "görbe" tükréből nézve.....	30
Lőwi Ildikó: A magyar határőrség átalakulása és kihívásai az 1950-as évek végétől a délszláv migráció megérkezéséig	78
Varga János: A magyar határrendészeti rendszer működése a tömeges méretű migráció kezelése során.....	94

Balla József

A rendészeti célú személyazonosítás biometriája

„Sokan úgy vélekednek a biometriáról, hogy az egy tudományos-fantasztikus jövőbeli technológia, amelyet a napenergiával hajtott autókkal, élelmiszer tablettákkal és egyéb ördögi eszközökkel együtt fogunk használni, valamikor a közeli jövőben. Ez a kép azt sugallja, hogy ezek a huszonegyedik század cyber-civilizációjának termékei.”¹

Az ujjnyomok tudományos vizsgálata a XVII. században kezdődött, amikor Malpighi feltárta az emberi bőr szerkezetét. Purkyne (cseh piarista pap, tudós polihisztor) 1823-ban kiadott orvosi munkájában már 9 főcsoportba sorolta az ujjnyomokat. Henry (az angol gyarmati közigazgatás rendőrtisztviselője) és Galton antropológus kidolgozta az első, ujjnyomatok vizsgálatán alapuló személyazonosítási és nyilvántartási rendszert.

Elmondható, hogy a biometrikus azonosítás napjainkban nem újdonság, hiszen látható, hogy a bűnügyi munkában közel kétszáz éves „hagyománya” van, viszont a biometriai azonosítás térhódítása az elmúlt évtizedre és napjainkra tehető.

A biometrikus adatok alapján történő személyazonosítás végrehajtásának a bűnügyi munkában és a rendészeti munkában jelentős módszertani különbsége van, amely meghatározza az alkalmazható azonosítási eljárásokat. A legfontosabb tényező az azonosítás időszükséglete. Amíg a bűnügyi eljárás során akár több nap, vagy hét is rendelkezésre áll arra, hogy a személyazonosítás megtörténjen, addig a rendészeti célú személyazonosításnál az azonosításnak ésszerű időn belül, azaz percekben belül be kell fejeződnie. Ez a követelmény nagymértékben hatással van az alkalmazható biometrikus adatokra.

A biometriára vonatkozóan számos meghatározással találkozhatunk, amelyek tartalmilag azonosnak mondhatóak:

- A biometria [gör.] biostatisztika, az élőlények, azok testrészei, valamint életfolyamataik kvantitatív (mérés, számlálás) vizsgálata, illetve statisztikai összehasonlítása, tudományos feldolgozása.²
- A biometria a személy mérhető fizikai és biológiai jegyei alapján történő azonosítás.³
- A biometria (ókori görög: bios = "élet", metron = "intézkedés") az embernek egy vagy több egyedi fizikai vagy viselkedési jellemzőjének mérésén alapuló azonosítása. A biometrikus adatok alkalmazása automatizált módszerek révén a személyazonosság

¹ Adány Gábor: Biometrikus fehércsönyv. Budapest, 2000.

² Egyetemes Lexikon, Nova kiadó 1994., ISBN 963 8185 872, - p. 123.

³ Biometrics at the Frontiers: Assessing the Impact on Society For the European Parliament Committee on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs (LIBE), February 2005., EUR 21585 EN, - p. 31.

megállapításához, a mérhető élettani (fizikai) és magatartásbeli (viselkedési) jegyek alapján, mint például az ujjnyomat vagy a hang.⁴

- Biometrikus azonosítás a személyazonosítás egyik fajtája, az ember egyénenként eltérő, mérhető biológiai jegyein, élettani vagy viselkedési jellemzőin (biometria) alapuló azonosítási eljárás.⁵

A fogalom meghatározások összegzése alapján a biometria legjobban úgy írható le, mint mérhető testi, illetve viselkedésbeli jellemvonások, amelyek mérése alkalmas arra, hogy egy személy azonosságát ellenőrizni lehessen.

Ebből következik, hogy a biometria az ember valamilyen olyan jellemzőjét, adottságát használja fel azonosításra, amely egyedi és gépileg is könnyen kezelhető. A biometrikus azonosítás során ezekkel az emberi jellemzőkkel történik a személy azonosítása.

„Ha úgy definiáljuk ezeket az adatokat, mint az emberek mérhető testi tulajdonságait valamilyen módon leképező adatokat, akkor könnyű belátni, hogy ilyen adatok felhasználásával azonosít minden olyan igazolvány, amely tartalmazza tulajdonosának arcképmását. A fénykép ugyanis az arc geometriájának egyfajta leképezése, az azonosítás során ezt a képet hasonlítjuk össze az eredeti arccal. Ha ezt továbbgondoljuk, rájövünk, hogy biometriai adatok alapján azonosítunk mindenkit, aki velünk szembe jön az utcán, vagy aki felhív telefonon, ha az emlékezetünkben tárolt emlékképet hasonlítjuk össze ismerősünk arcával vagy hangjával.”⁶

A biometria kifejezést a rendészeti célú ellenőrzési lehetőségek keretében lassan egy olyan tartalommal ruházzák fel, egy olyan misztikum veszi körül, amelynek eredményeként nagyon sokan úgy gondolhatják/gondolják, hogyha az emberek azonosításával kapcsolatos biztonsági kockázat, biztonsági deficit merül fel, akkor elegendő kimondani a „BIOMETRIA” varázsszót és a probléma meg is oldódik.

A biometrikus adatok alkalmazása, illetve az erre a célra szolgáló adatgyűjtés felfogható úgy is, mint az emberi test egyes vonásainak eszközként való felhasználása.

Ezt hivatott megakadályozni az emberi méltósághoz való jog, amelyet szokás az általános személyiségi jog megfogalmazásának tekinteni.

A rendészeti területen, az ujjnyomat alapján történő azonosítás a leginkább alkalmazható eljárás, mert ehhez adottak alapvetően a legoptimálisabb mintavételezési körülmények, függetlenül attól, hogy a személyazonosítás egy autópálya pihenőjében, egy forgalmas közút

⁴ BIOPASS Study on Automated Biometrics Border Crossing Systems for Registered Passenger at Four European Airports, FRONTEX Libertas Securitas Justitia, Warsaw, August 2007., - p. 9.

⁵ Bunyitai Ákos: A ma és a holnap beléptető rendszereinek automatikus személyazonosító eljárásai biztonságtechnikai szempontból, Hadmérnök VI. évfolyam 1. szám, - p. 23.

Letöltve: http://hadmernok.hu/2011_1_bunyitai.pdf, 2016.08.10.

⁶ Szabó Máté Dániel: Biometrikus azonosítás és adatvédelem, - p. 1.

Letöltve: docplayer.hu/203643-Szabo-mate-daniel-biometrikus-azonositas-es-adatvedelem.html, 2016.08.10.

mellett, a vonaton, a buszon, a repülőtéren az útlevelező pultjánál vagy a közúti határátkelőhely útlevelező fülkájénél történik. Például az Európai Unióban, az 1990-es években nagy gondot jelentett az ázsiai és afrikai menekült kérelmet beadott személyek fénykép alapján történő személyazonosítása, ezért katalizátorként hatott az ujjnyomat alapján történő azonosítás bevezetésére.

Az úti és személyazonosító okmányoknál a másodlagos biometrikus azonosító az ujjnyomat.⁷

A biometrikus azonosításban leginkább két újdonság figyelhető meg napjainkban. Az egyik az, hogy már nem csak a korábban alkalmazott egyedi jellemzőket, mint az ujjnyomatot és a DNS-t lehet az azonosításban felhasználni, hanem például a retina- és íriszazonosítást, a kézgeometriai vizsgálatot, a hanganalízist, vagy éppen az arcfelismerést. Ezeket az azonosítási lehetőségeket a tudomány és a technológia fejlődése teszi lehetővé, amelyből következik a második újdonság is, mégpedig az, hogy az azonosítást az ellenőrzést végző személytől függetlenül lehet végrehajtani. Míg korábban szükség volt az ember szakértelmére, aki az összehasonlítást elvégezte, úgy ma már elegendő az informatikai és technikai háttér és az összehasonlító szoftver az azonosításhoz. Az azonosítást végző személy részéről a biometrikus adatok vonatkozásában különösebb szakértelemre nincs szükség.

„Aki televíziót néz, látja a hírműsorokat vagy a sorozatokat, amelyekben bűncselekményeket derítenek ki, az pontosan tudja, hogy nem becsülhető le a biometrikus azonosítás ereje. Segíthet a legálisan beutazóknak abban, hogy gyorsabban átjussanak az ellenőrzéseken, de egyúttal kiszűrhetők a biztonsági kockázatot jelentő személyek vagy terroristák, akik megpróbálnak elbújni előlünk. A megoldással azonban nem sérül az emberek alapvető, a magánélethez való joga és egyszerűbbé, gyorsabbá válik az adatbázisok összehasonlítása is.”⁸

A fokozott biztonság megkívánja, hogy az okmányellenőrzés folyamatába beépítsék az emberi tényezőt, amely az adott személy azonosítását leginkább elősegíti.⁹ A testre szabott úti okmány megjelenése annyit jelent, hogy megnövekedett adathalmazt kell bevinni és rögzíteni elsősorban digitalizált formában egy adathordozóra, amely majd tökéletesen alkalmas lesz egy személy azonosítására.

„A biometriai adatok használata korábban a DNS- és az ujjnyomat-azonosításra korlátozódott, ezeket az adatokat első sorban büntető eljárásokhoz kapcsolódóan gyűjtötték.

⁷ A Tanács 2252/2004/EK Rendelete (2004. december 13) a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról, 1.cikk (2) bekezdés, L 385/1
Letöltve: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2252&from=HU>
2016.08.10.

⁸ Michael Chertoff Department of Homeland Security Secretary, Washington (CNN), DHS now collecting 10 fingerprints from foreign travelers, December 10, 2007.
Letöltés: <http://edition.cnn.com/2007/TRAVEL/12/10/visitors.fingerprints/>, 2016.08.10.

⁹ A problémakörrel részletesen foglalkozik még Varga János – Borszéki Judit is az Intelligens határok (Smart Borders) című publikációjában, Hadtudományi Szemle (eISSN: 2060-0437) 7. évfolyam 1. szám, 2014., - p. 278-288.

*Manapság viszont ezeket a speciális, egy-egy meghatározott személy, viselkedési és fiziológiai jellegzetességeit megjelenítő, és a személy egyedi azonosítását lehetővé tevő adatokat a büntető eljáráson kívül is gyakran használják ellenőrzési, bizonyítási, igazolási és azonosítási célokra, különösen fizikai vagy virtuális területekre való belépésre való jogosultság fennállásának eldöntésére. Az egyre szélesebb körű felhasználás együtt jár ezeknek az adatoknak a sokkal több helyen való tárolásával, ami pedig magában rejti annak veszélyét, hogy mások azokat saját, az eredetitől teljesen eltérő céljaikra használják fel. Az egyre szélesebb körű felhasználás végső soron azzal a veszéllyel járhat, hogy megszűnik az emberek érzékenysége ezen adataikat használó rendszerekre, és a biometrikus azonosítás teljesen mindennapivá válik az élet minden területén.*¹⁰

Ahogy a technika és a tudomány fejlődik, úgy fejlődik a személyazonosítás is. Újabb módszereket, eljárásokat dolgoznak ki a személyazonosítás tökéletesítésére, hogy minél pontosabban és gyorsabban lehessen azonosítani a személyeket.

Gyakran vitatják az ujjnyomatok abszolút egyediségét vagy különbözőségét. Az ujjnyomatok ellenőrzésére használt kritériumok számos országban különböznek abban, hogy több vagy kevesebb minutia-pont¹¹ szükséges az azonosításhoz. Ennek ellenére annak idején ez volt a legjobb rendelkezésre álló módszer, és még ma is az elsődleges eljárás a rendőrhatalóságok számára, bár napjainkban az ujjnyomatok azonosítási eljárását már automatikus módszerekkel végzik.

A rendészeti célú személyazonosítás területén a biometrikus azonosítás az elmúlt évtizedben kezdett kiterjedni, és napjainkra már a tárolt biometrikus azonosítók ellenőrzési gyakorlata az, amely a legszélesebb körű megoldásra vár.

A biometrikus személyazonosítás jelentősége abban rejlik, hogy a módszer ténylegesen magát a személyt azonosítja. Megfelelő eszköz, illetve technológia alkalmazásával meg lehet győződni arról, hogy a mintavételezés valós, élő személytől származik-e, ezzel jelentősen csökkentve a megtévesztés lehetőségét. Az ellenőrzést végző személy részéről az ismeretalapú (tudásalapú) azonosítással ellentétben itt a szubjektív tényezők megszüntethetők.

Lényeges szempont az ellenőrzésre fordítható idő mennyiségének csökkentése, illetve 1:1000-hez¹² viszonyított keresés esetén is a rövid idő alatti ellenőrzés lehetősége.

Természetesen a sok előny mellett, ma még sok hátránya is van a biometrikus személyazonosításnak és a biometrikus azonosító rendszereknek.

¹⁰ Eötvös Károly Közpolitikai Intézet: Az elektronikus személyazonosítás adatvédelmi követelményei, készült a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megrendelésére 2007., - p. 88.

Letöltve: http://ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/e_szemelyazonositas_adatvedelem_ekint-1.pdf
ekint-1.pdf, 2016.08.10.

¹¹ A minutia-pontokban az ujjlenyomat redői elágaznak vagy megszűnnek.

¹² Az 1:1000-hez viszonyított keresés olyan eljárás, amikor adott egy személyről a biometrikus adat, és azt keresem, hogy egy adatbázisban tárolt biometrikus adatok közül van-e egyezés, azonosság.

A biometrikus személyazonosítást befolyásoló körülmények, amelyek egyben a követelményei is:

- az eljárásnak viszonylag rövid idő alatt kell megtörténnie, nem eredményezhet várakozást;
- a legtöbb módszer speciális hardvert, szoftvert igényel, amelyek ára ma még relatíve nagyon magas;
- fogyatékkal élő emberek esetén nem minden módszer alkalmazható, vagy csak nagyon nehezen alkalmazható;
- higiéniai szempontok miatt a fizikai kontaktust igénylő eljárások egészségügyi kérdéseket vethetnek fel, járványveszélyt generálhatnak;
- egyes azonosítási eljárásoknál a vizsgált jellemzők az idő múlásával, betegség illetve sérülés következményeként változhatnak;
- a leolvasások pontossága a leolvasási szám függvényében csökkenhet, hiszen ez ronthatja az azonosítás megbízhatóságát mind a téves elfogadás, mind a téves elutasítás szempontjából;
- az árnak és a biztonságnövelési hatásnak egymással összhangban kell lennie;
- jogi, adatvédelmi kérdéseket vethet fel, ha a leolvasás akár távolról, az adott személy beleegyezése nélkül is megtörténhet (például arc-azonosítás).

Ezek a körülmények a biometrikus személyazonosítás, valamint az azonosító rendszerek elterjedésével, illetve a szükséges technikai, számítástechnikai hátterek és eszközök ki- és továbbfejlesztésével, a szükséges jogi szabályozás megteremtésével csökkenthetőek, illetve megszüntethetőek.¹³

A különböző biometrikus rendszerek biztonságának mérésére az alábbi mutatók szolgálnak¹⁴:

- FAR (*False Accepting Rate*): a hamis elfogadási hányad megmutatja, hogy az azonosítás milyen arányban ismert fel jogosulatlan felhasználót jogosultként.
- FRR (*False Rejecting Rate*): a hamis elutasítási hányad megmutatja, hogy az azonosítás milyen arányban utasít el jogosult felhasználót.
- FTER (*Failure To Enroll Rate*): a biometrikus azonosítóknál fellépő adatfelvételi hiba mértéke megmutatja, hogy a minták milyen arányát nem tudja rögzíteni.

Okmányellenőrzési és biztonsági szempontból a legnagyobb veszélyt a hamis elfogadási hányad jelenti, ugyanis ebben az esetben olyan személyeket enged átléptetni a rendszer, akik

¹³ Ezekkel a körülményekkel foglalkozik még Varga János is, A határrendészeti kutatások új kihívásai című publikációjában. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények (XII.), 2011., - p. 195-204.

¹⁴ Bunyitai Ákos: A ma és a holnap beléptető rendszereinek automatikus személyazonosító eljárásai biztonságtechnikai szempontból, Hadmérnök VI. évfolyam 1. szám, - p. 24-25.
Letöltve: http://hadmernok.hu/2011_1_bunyitai.pdf, 2016.08.10.

nem jogosultak arra, így például körözött személyek is mentesülhetnek az elfogás alól. A rendszerekkel kapcsolatosan ennek az aránynak a nullához történő közelítése a kívánatos cél.

A jogosult felhasználó elutasítása nem vet fel biztonsági kockázatot, viszont az ellenőrzött személy részéről okoz kellemetlenséget, amelynek tisztázására szinte minden esetben a helyszínen sor kell, hogy kerüljön.

Az adatfelvételi hiba a felvételező eszközök élettartamának előrehaladtával is növekedhet. Sajnos ezek az eszközök precíziós műszereknek tekinthetőek, és egy bizonyos számú mérés vagy adatfelvétel után magas hibaszázalékkal működnek, amely például az okmányellenőrzés során nem elfogadható.

A biometrikus adatok alapján történő személyazonosításnak legalább 10-15 lehetséges változata van, amelyek alkalmazhatóak a kétséget kizáró azonosság megállapítására, viszont eltérő azonosítási eljárásokat, technikai infrastruktúrát és szakértelmet feltételeznek és igényelnek. Ebből adódóan a rendészeti célú személyazonosításban alapvetően három olyan eljárás van, amelyek megfelelnek a biometrikus személyazonosítással szemben támasztott szakmai követelményeknek is, s amelyeket a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (International Civil Aviation Organization, a továbbiakban: ICAO), az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (a továbbiakban: Frontex) is preferál és támogat, illetve a személyazonosítás során már az EU-ban alkalmazandó vagy jogi norma alapján alkalmazni kell a jövőben. Az ICAO számos biometrikus azonosítási technológiát is vizsgált, amelyek közül a 2001-es értékelése során az arcfelismerésen, az íriszen, az ujjnyomaton, a kézgeometrián, a hang és az aláíráson alapuló azonosítási eljárásokat tartotta az okmányvizsgálatok során alkalmazhatónak, és ezek közül az arcfelismerésen, az íriszen és az ujjnyomaton alapuló személyazonosítást támogatja.¹⁵

A Frontex a biometrikus azonosítókkal összefüggésben szintén ezen három azonosítási eljárást támogatja, viszont a Automatizált Határellenőrző Rendszer (Automatic Border Control System, a továbbiakban: ABC rendszer) és a Regisztrált-utas Program (Registered Traveller Programme, a továbbiakban: RTP rendszer)¹⁶ esetében azt mondja, hogy amennyiben a rendszer nem támaszkodik a biometrikus elemeket tartalmazó úti okmány

¹⁵ Machine Readable Travel Documents (MRTDs): History, Interoperability, and Implementation Version: Release 1, Status: Draft 1.4, Date: March 23, 2007; - p. 19

¹⁶ Automatizált Határellenőrző Rendszert (ABC rendszer) a szabad mozgás közösségi jogával rendelkező személyek, míg a Regisztrált-utas Programot (RTP rendszer) a schengeni külső határ átlépése során a harmadik országból származó, előzetesen átvilágított és ellenőrzött gyakori utazók használják. Mind a két rendszer biometrikus adatok alapján történő automatizált személyazonosítást végez.

alkalmazására, akkor külön mintavételezés alapján más biometrikus azonosító is szolgálhat személyazonosításként.¹⁷

Arcfelismerésen alapuló személyazonosítás

Az arcfelismerésen alapuló személyazonosítás sok esetben félreértésre adhat okot annak következtében, hogy az azonosítást végző személy igénybe vesz-e technikai, szoftveres segítséget az eljáráshoz, vagy sem. Az arckép tárolása, amelyet az okmány kiállításánál felvételeznek, történhet az okmányba épített/rögzített elektronikus chipen, vagy egy adatbázisban is. Az ellenőrzés alá vont személy arckép alapján történő személyazonosítása kétféle eljárással történhet:

I. Az azonosítást végző személy a tárolt arcképet megjeleníti a rendelkezésére álló eszközön (számítógép monitorja, Tablet, stb.), és az összehasonlítást is ő maga végzi el hagyományos módon, az anatómiai jegyek alapján. Ez az eljárás annyiban teszi biztonságosabbá a személyazonosítás folyamatát, hogy az ellenőrzés alá vont személynek, illetve az okmány tulajdonosának nincs lehetősége arra, hogy az elektronikus chipen - megfelelő hamisítás elleni védelemmel ellátott arcképet - és az adatbázisban tárolt arcképet megváltoztassa. Ebből adódóan az ellenőrzést végző személynek az okmány kiállításakor felvételezett arckép áll a rendelkezésére az azonosításhoz, s ez biztonságosabbá teszi az eljárást.

II. Az azonosítást összehasonlító szoftver végzi. A leolvasás két lépésben történik. Az első lépés során az azonosítandó személyről készített képen meg kell keresni az arc körvonalát, majd el kell távolítani a nem kívánt háttérrel. A második lépés az arc összevetése az adatbázisban tárolt adatokkal. Erre két, matematikai transzformáción és analízisen alapuló eljárást használnak. Az egyik a minta alapú, a másik a geometriai alapú azonosítás. A minta alapú azonosítás az arcról készült képet, mint különböző árnyalatú foltok halmazát vizsgálja (A szem, az orr, vagy a száj és az összegzett/összesített tulajdonságait veti össze a tárolt arckép összesített tulajdonságaival.). A geometriai alapú azonosítás egy olyan összehasonlító módszer, amelynek során az arc egyes elemeinek egymáshoz viszonyított helyzetét, arányát, méretét határozzák meg.

„Fontos azonosítási paraméterek:

- *a jobb és a bal szem két szélső pontja;*
- *a jobb és a bal orrcimpa két szélső pontja;*
- *a száj középpontja (stabilabb, mint a két szélső pont);*
- *az áll jobb és bal pozíciójának vízszintes pozíciója;*
- *az áll közepének függőleges pozíciója;*

¹⁷ Frontex, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union: BIOPASS Study on Automated Biometric Border Crossing Systems for Registered Passenger at Four European Airports, Warsaw, August 2007.

- *a jobb (bal) szemöldök függőleges pozíciója;*
- *a jobb (bal) fülcimpa vízszintes pozíciója.*¹⁸

Az összehasonlításra léteznek egyéb, pl. neurális hálókat használó módszerek is, valamint egyes rendszerek több irányból készített felvételek segítségével az arc háromdimenziós modelljét állítják elő, és vizsgálják. Az arcon kiemelkedő és mélyedési területek/pontok vannak, ezek a csomópontok. 80 ilyen pont van (antropológia), ebből a biometria csak 15-20-at használ. Ennél a háromdimenziós eljárásnál az azonosítandó személy arcára a rendszer színes egyenes fényvonalakat vetít, amelyek az arc „domborzata” szerint görbe vonalakká torzulnak az arcot „rögzítő” videokamera képén. A rendszer ezekből automatikusan előállítja az archálós maszkját, a háromdimenziós képet. Ehhez az azonosítási módszerhez viszont az okmány kiállításakor is tárolni kell a háromdimenziós képet. Ez az eljárás megbízhatóbb a kétdimenziós azonosításhoz viszonyítva.

Az azonosítást nehezíti, hogy milyen minőségben, milyen pozícióban készült képhez viszonyítva kell az összehasonlítást elvégezni. Ezen képfelvételezési eltérések megszüntetése érdekében a személyazonosító okmányok esetében létezik egy egységes eljárásrend (műszaki követelményrendszer), amely meghatározza, hogy milyen nézetből, milyen távolságról, milyen pozícióban kell a képet elkészíteni. Én az alábbiakban az úti okmányokra vonatkozóan ismertetném a legfontosabb követelményeket¹⁹:

- a képek 45x35 mm és 32x26 mm közötti méretűnek kell lennie;
- az arcnak a kép 70-80%-át kell kitöltenie;
- szembenézeti képet kell készíteni úgy, hogy az arc a kép közepén legyen;
- pontosan a kamerába kell nézni;
- a háttér nem lehet erős tónusú, a természetes fényhez kell közelítenie a képnek;
- a képet úgy kell készíteni, hogy ne legyen piros a szem;
- az arcot úgy kell megvilágítani, hogy a képen nem legyen árnyék;
- ha szemüveges az illető, akkor úgy kell készíteni a képet, hogy a szemüveg ne tükröződjön, ne csillogjon, illetve ne takarja a szemet;
- nem lehet sapkát viselni úgy, hogy az takarja az arc egy részét;
- a fejkendőt, arckendőt vallási okokból viselő személyeknél is úgy kell a képet készíteni, hogy az arc teljes mértékben látható legyen.

¹⁸ Dr. Kovács Tibor: Arcfelismerés, Digitális jegyzet 2010., - p. 1.

Óbudai Egyetem Bánki Donát Gépész és Biztonságtechnikai Mérnöki Kar Alkalmazott Biometria Intézet (Applied Biometrics Institute – ABI)

¹⁹ International Civil Aviation Organization: Machine Readable Travel Documents Part I, Machine Readable Passports, Volume 1, Passporth with Machine Readable Data Stored in Optical Character Recognition Format 2006., - p. 95-98.

Ez a követelményrendszer vonatkozik az útlevellekre, utazási okmányokra és vízumokra is. Hasonló képkészítési eljárásrend van a tartózkodási engedélyeknél és a személyazonosító igazolványoknál is, mivel csak így biztosíthatók az ellenőrzési lehetőségek.

Az arcfelismerés alapú személyazonosításnak meghatározó szerepe van a rendészeti munkában; jelenleg még a hagyományos személyazonosítás révén, de a későbbiekben az összehasonlító szoftverek alkalmazásával. Nagy előnye ennek az azonosítási módszernek, hogy a többi biometrikus azonosító rendszerhez képest jelentősen olcsóbb, nem igényli a felvett személy aktív közreműködését. Az azonosítandó személy és az azonosítás kapcsolata alapvetően passzív. Az azonosítandó személy számára az egyszerű eljárás nem kellemetlen. Gyakran az egyetlen megoldás az olyan alkalmazásokban, mint például a bűnüldözés területei, igazolvány- és kártyavisszaélések kiszűrése, információvédelem, figyelő rendszerek.

Hátránya, hogy jelenleg még magasabb hibaarányal működik, mint az ujjnyomat azonosító rendszer. A hátrányok csökkentésére kézzel fogható lehetőségeket kínál az azonosítók korszerű képzése²⁰ és a gyakorlatorientált felkészítés²¹.

Ujjnyomat alapján történő személyazonosítás

Ez a személyazonosítási eljárás az úti okmányokban, vízumoknál és tartózkodási engedélyeknél az elsődleges biometrikus azonosító elem (az arckép) mellett a másodlagos biometrikus személyazonosítási lehetőség. A rendészeti alkalmazása során a gyakorlati alkalmazására általában akkor kerülhet sor, ha az elsődleges biometrikus elem alapján történő azonosítás nem vezet eredményre, és szükséges a további vizsgálat²².

Ez az egyik legrégebbi és legelterjedtebb biometrikus személyazonosító módszer, amelynek hivatalos vizsgálata több mint 100 éves múltra tekint vissza. Az ujjnyomatok jellemzőinek kutatásával, azok vizsgálatával, összehasonlításával, illetve azonosításával a daktiloszkópia foglalkozik. Ennek a tudományágnak a legismertebb felhasználási területe a rendőrségi alkalmazás. Először a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás lépett fel az ujjnyomatok vizsgálatának tudományos szintű igényével.

Az ujjunkon lévő bőr gyűrődéseiből (fodorszálok) kialakult mintázat egyedi, és életünk során nem változik. Ez az egyedi mintázat születés után 18 hetes korban alakul ki, és a későbbiekben nem változik. Természetesen a kéz méreteinek változásával arányosan változik,

²⁰ Varga János: Biztonsági kihívások, képzési reakciók. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények (XIV.) 2013., - p. 87-92.

²¹ Balla József: Egy hallgatóból lett oktatótárs, In: Deák József, Gaál Gyula, Sallai János, (szerk.): A toll sokszor erősebb, mint a kard, Rendészettudományi tanulmányok Prof. Dr. Fórizs Sándor 65. születésnapja tiszteletére, 267 p., Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit kft, 2016., p.14-26

²² Kivételt képeznek azok az esetek, amikor a biometrikus adatok alapján történő személyazonosítás kötelező, mint például a vízumnál.

egyedisége azonban változatlan marad. Amennyiben az ujjat fizikai sérülés éri (például: horzsolás, vágás, stb.), akkor a mintázat általában 14-40 napon belül regenerálódik, kivéve, ha mélyebb sérülés éri, mert akkor egyedi heg alakul ki, ami szintén egyedi azonosító jegyként funkcionálhat az azonosítás során.

Napjainkban a bűnügyi munka során az ujjnyomat alapján történő azonosítás még nagyon sok esetben manuális módszerrel (papír alapú), szakértő közreműködésével történik. A rendészeti alkalmazás területén erre nincs lehetőség, ezért a személyek ujjnyomat alapján történő azonosítására olyan eljárásrendet kellett kialakítani, amely a személyazonosság egyértelmű megállapítására helyben, rövid idő alatt nyújt lehetőséget. Ehhez azonban szükséges az ujjnyomatok digitalizált formában történő tárolása, amelyhez a viszonyítás történik. *„A digitalizált ujjnyomat legyen megfelelő minőségű, nagy teljesítményű ujjnyomat azonosító rendszerek révén (Automated Fingerprint Identification System, AFIS) biztosítsa a megegyező ujjnyomatok összehasonlíthatóságát.”*²³

Az újra ránézve kis barázdákat, vonalakat látunk, amelyeket fodorszálnak, illetve fodorvonalnak neveznek. Ezek a fodorszálak határozzák meg az ujjnyomat globális és lokális jellemzőit, amelyek alapján az azonosítás történik. Ezeket nevezhetjük összehasonlítási, azonosítási pontoknak is. Az egy ujjnyomaton található azonosítási pontok száma meghaladhatja a százat is, viszont az azonosításhoz a 8-12 pontos azonosítás már megfelelő találati valószínűséget biztosít.

Az ujjnyomat azonosítás előnye, hogy a felvett mintából nem állítható vissza az eredeti ujjnyomat, ezért nem sérti a személyiségi jogokat, alacsony a FAR, és inkább használatbeli hibákkal lehet találkozni alkalmazása során. Könnyen alkalmazható és telepíthető a rendszer, kis méretekkel és viszonylag alacsony költséggel rendelkezik.

Hátránya, hogy mivel az ujjnyomat leolvasása fizikai kontaktust igényel, gondot jelenthet a kesztyű viselése, továbbá, hogy a nyomat eredménye függ a nyomás nagyságától, az ujjak nedvességétől, a személy munkájától (a sokat gépelő emberek ujjain a mintázat megkophat), az ujjak szennyezettségétől (például kamionsofőrök).

Írisz letapogatáson alapuló személyazonosítás

Az írisz alapú azonosítás - hasonlóan a retina alapú azonosításhoz - a legbiztonságosabb azonosítási módszer, és a biometrikus azonosítási eljárások közül a legmodernebb technológiának, csúcstechnológiának nevezhetjük.

A szem középső burkának szabad szemmel is jól látható része a szivárványhártya, latinul írisz. A szivárványhártya színe attól függően változik, hogy mennyi benne a színezőanyag, a

²³ Machine Readable Travel Documents (MRTDs): History, Interoperability, and Implementation Version: Release 1, Status: Draft 1.4, Date: March 23, 2007., - p. 29.

pigment (festékanyagok). A szivárványhártya színe barna, ha sok színezőanyag található benne, és zöld vagy kék abban az esetben, ha kevés. Ezen kívül találkozhatunk olyan emberekkel, akikre azt mondjuk, hogy piros a szemük. Ezeknek az embereknek nincs semmilyen betegségük, mindösszesen arról van szó, hogy az ő szivárványhártyájuk vagy nagyon kevés színezőanyagot tartalmaz, vagy egyáltalán nincs jelen a színezőanyag. Ezeket az embereket nevezzük albínóknak, mivel a színezőanyag hiánya miatt a szivárványhártya áttetszősége következtében válnak láthatóvá a vérerek, amelynek hatására rózsaszínes-piros szemet látunk.

Az írisz több rétegből áll, és a színeken kívül mélyedéseket, kiemelkedéseket, valamint különböző formákat (köröket, árkokat, koronákat) is hordoz. Az írisz több érhártyából (ezek az érhártyák alkotják a rétegeket) áll, amelyek különböző pigmentek megkötésére alkalmasak, ebből következik, hogy az íriszben található egyes érhártyák mind más színűek.

„Az írisz kialakulása az embrionális élet harmadik hónapjában kezdődik meg. A felszínén található egyedi mintázat az első évben alakul ki, míg a stroma pigmentációja az első néhány évre tehető. A mintázatok kialakulása véletlenszerű és nem köthető semmilyen genetikai faktorhoz. Az egyetlen gének által meghatározott jellemzője a pigmentáció, ami a színt határozza meg. Így még egyazon személy két írisze is teljesen különböző mintázatú lehet, viszont kialakulása után változatlan marad egész életen át. Ezek alapján a mintázat ideális biometrikai jellemző, egyedisége és stabilitása folytán.”²⁴

Az írisz állandósága és egyedisége miatt talán a legalkalmasabb biometrikus azonosítónak tekinthető, ugyanis a minta, ami tárolásra kerül, életünk végéig azonos, nem változik, és mivel a szemnek egy vékony fátyolszerű része, így mint belső szerv nehezen változtatható, módosítható.

Az írisz alapú személyazonosítás még nem nagy múltra tekint vissza, függetlenül attól, hogy már az 1900-as évek első felében felismerték a szivárványhártya egyediségét. Több eljárásmódot vizsgáltak az írisz alapú azonosítás végrehajtására, de az első működőképes automata íriszfelismerő rendszert 1994-ben szabadalmaztatta John Daugman, cambridge-i kutató, aki 1998-ra már 400 különböző tulajdonságot mutatott ki a szem szivárványhártyáján, amelyek mindegyike alkalmas az azonosításra. A Daugman által kidolgozott rendszert szinte folyamatosan tesztelték, és mindig 100%-os eredményt adott; képes tökéletesen azonosítani a személyeket.

„Annak az esélye, hogy két írisz megegyezzen 10^{70} nagyságrendű, míg a föld népessége csupán 10^{10} nagyságrendű. További előnye, hogy 400 azonosítási jellemző vizsgálatára képes

²⁴ Csercsa Richárd - Lombai Ferenc - Szilágyi Tünde: Biometrika Írisz alapú személyazonosítás, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Információs Technológiai Kar, 2004., - p. 2-3.

(napjainkban hozzávetőleg csak 260-at használnak), valamint az élőminta vizsgálata könnyen megvalósítható a pupilla reflexek figyelésével.”²⁵

Az írisz alapú személyazonosítás alkalmazása a rendészeti munkában biztonsági szempontból nagy lehetőségeket rejt még magában. Értekezésemben többször utaltam arra, hogy az EU tagállamainak állampolgárai részére kiállított magánútlevélek, illetve a tagországok által kiállított tartózkodási engedélyek és vízumok a biometrikus személyazonosításhoz az elektronikusan tárolt arcképet és az ujjnyomatot alkalmazzák.

Az írisz alapú azonosítás alkalmazási létjogosultságát igazolja az is, hogy a mintavételezés és azonosítás szabványa is kiadásra került (ISO/IEC 19794-6), amely többek között az alábbi szempontokat is meghatározza: *„Amikor az írisz kép rögzítésre kerül, akkor a fejet függőlegesen kell tartani és a szemet teljesen ki kell nyitni. A fényviszonyokat úgy kell kialakítani, hogy a pupilla mérete 7 mm vagy annál kisebb legyen, mivel a túlzott pupilla tágulás negatívan befolyásolhatja az azonosítás folyamatát. A szemüveget és a kontaktlencsét el kell távolítani. A szemet 700 és 900 nanométer közötti infravörös fényel kell megvilágítani.*”²⁶

Az írisz alapú személyazonosítást mind az ICAO, mind a Frontex is javasolja, mivel az eljárás rövid idő alatt biztosítja az azonosítást, és szinte lehetetlen, hogy jogosulatlan személyt azonosítsanak. Az ellenőrzés elterjedésének jelenlegi korlátja a speciális körülmények (pl.: megfelelő fényviszonyok). Gondoljunk csak bele, hogy egy közúti igazoltatás során hogyan lehetne mintavételezést végrehajtani az éjszaka sötétjében vagy a szikrázó napsütésben (természetesen speciálisan kialakított járműben végrehajtható, de költségigényes megoldás). Hasonló a helyzet a közúti átkelőhelyen is, azzal a különbséggel, hogy ha nem minden utas esetében, csak kockázatelemzés alapján kell alkalmazni, akkor helyben adottak az infrastrukturális feltételek az ellenőrzéshez. Az eljárás hátrányaként lehet említeni még azt is, hogy az azonosító berendezések drágák, így a biztonsági deficit szintjének csökkentése nincs arányban a ráfordított anyagi forrással, még akkor sem, ha a biztonságot nem lehet pénzben kifejezni.

Az írisz alapú azonosítás jelenleg csak egyes repülőtereken valósul meg az ABC rendszer és az RTP rendszert alkalmazó utasok vonatkozásában.

Következtetések

A rendészeti célú személyazonosításban kétséget kizáróan létjogosultsága van a biometrikus adatok alkalmazásának, amelyek közül három eljárás az, amely különböző ellenőrzési körülmények

²⁵ Kovács Tibor - Milák István - Otti Csaba: A biztonságtudomány biometriai aspektusai, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII., Pécs 2012., HU ISSN 1589-1674, - p. 495.

²⁶ Machine Readable Travel Documents (MRTDs): History, Interoperability, and Implementation Version: Release 1, Status: Draft 1.4, Date: March 23, 2007., - p. 35.

között is megbízható azonosítást nyújtanak. Korunk „pestise” a migráció, melynek kezelésben²⁷ kiemelt szerepet játszik a jövőben is a személyazonosítás.

Az írisz letapogatáson alapuló személyazonosítás vonatkozásában megállapítható, hogy nem minden személyazonosítási helyen lehetséges az alkalmazása, hanem leginkább a repülőtereken, ahol az ellenőrzés alá vont személytől a mintavételezés követelményszintűen elvégezhető, illetve a kívánt biztonságnövelő hatás arányban van az azonosítási eljárás költségeivel.

Az arcfelismerésen alapuló személyazonosítás és az ujjnyomat alapján történő személyazonosítás rendészeti célú alkalmazásának széles körű lehetőségei vannak azzal a fenntartással, hogy az arcfelismerésen alapuló személyazonosítás végrehajtásához is megfelelő ellenőrzési körülményeket kell biztosítani, amelyek jelenleg még szintén csak a repülőtereken biztosíthatóak teljes körűen. Az ujjnyomat alapján történő személyazonosítás a legáltalánosabban alkalmazható eljárás a rendészeti célú személyazonosításban.

Az ellenőrzési technológiába illeszthetőség és a biztonsági kockázat szintjéhez igazodó személyazonosítás rendészeti célú alkalmazásánál elsődleges biometrikus azonosítóként jelölhető meg az arcfelismerésen alapuló személyazonosításnak a humán erőforrással végzett típusa és másodlagos azonosítóként pedig az ujjnyomat alapján történő személyazonosítás. Ez a megállapítás összefügg a határrendészetben alkalmazott törvényszerűségekkel és elvekkel is.²⁸ A repülőtereken a biztonsági kockázathoz igazodóan²⁹ az írisz alapján történő azonosítás és az arcfelismerésen alapuló személyazonosítás szoftveresen történő végrehajtása a követendő eljárás.

Az ICAO ajánlásai és az EU kötelező érvényű jogi szabályozása a biometrikus azonosító jegyek alkalmazására vonatkozóan összhangban van az elérni kívánt biztonsági szinttel, és a biometrikus adatok nem minden ellenőrzési helyszínen válthatják ki teljes mértékben az anatómiai jegyek alapján történő személyazonosítást.

²⁷ Ritecz Gy – Sallai J. A migráció trendjei, okai, és kezelésének lehetőségei. Budaörs. Hanns Seidel Alapítvány, 2015., - p. 127

²⁸ Kovács Gábor: A határrendészetben ható törvényszerűségek és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI. 2015., - p. 221-231.

Kovács Gábor: A határrendészetben ható néhány általános elv fejlődése és változása „Schengen” után Magyar Rendészet 8. 2008. (1-2.) - p. 131-144.

²⁹ Sallai J: A rendészet globális, kontinentális, regionális, és lokális kihívásai és válaszai napjainkban. In: Gaál Gy – Hautzinger Z., Tanulmányok a "Biztonsági kockázatok - rendészeti válaszok" című tudományos konferenciáról. 406 p. Pécs. Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2014., - p. 93-100.

Felhasznált irodalom

1. Adány Gábor: Biometrikus fehércönyv. Budapest, 2000.
2. Balla József: Biometrikus adatok a személyazonosításban, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények ISSN 1589-1674, Pécs, 2013., - p. 287-294.
3. Balla József: A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonság növelő hatása a határ- és közbiztonság alakulására, Doktori/PhD/ értekezés, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013., - p. 172.
4. Balla József: A biometria megjelenése a szabadság, a biztonság és a jog szolgálatában. (Belügyminisztérium Oktatási, Kiképzési és Tudományszervezési Főigazgatóság, Rendvédelem Tudományos Folyóirat II. évfolyam 4. szám, 2013., - p. 4-20.)
5. Balla József: Egy hallgatóból lett oktatótárs, In: Deák József, Gaál Gyula, Sallai János, (szerk.): A toll sokszor erősebb, mint a kard, Rendészettudományi tanulmányok Prof. Dr. Fórizs Sándor 65. születésnapja tiszteletére, 267 p., Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit kft, 2016., p.14-26
6. Bunyitai Ákos: A ma és a holnap beléptető rendszereinek automatikus személyazonosító eljárásai biztonságtechnikai szempontból, Hadmérnök VI. évfolyam 1. szám, Letöltve: http://hadmernok.hu/2011_1_bunyitai.pdf, 2016.08.10.
7. Csercsa Richárd - Lombai Ferenc - Szilágyi Tünde: Biometrika Írisz alapú személyazonosítás, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Információs Technológiai Kar, 2004.,
8. Eötvös Károly Közpolitikai Intézet: Az elektronikus személyazonosítás adatvédelmi követelményei, készült a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megrendelésére 2007., - p. 88. Letöltve: http://ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/e_szemelyazonositas_adatvedelem_ekint-1.pdf, 2016.08.10.
9. Kovács Gábor: A határrendészetben ható törvényszerűségek és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI. 2015., - p. 221-231.
10. Kovács Gábor: A határrendészetben ható néhány általános elv fejlődése és változása „Schengen” után Magyar Rendészet 8. 2008. (1-2.) - p. 131-144.
11. Kovács Tibor - Milák István - Otti Csaba: A biztonság tudomány biometriai aspektusai, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII., Pécs 2012.,
12. Kovács Tibor: Arcfelismerés, Digitális jegyzet 2010.,

13. Óbudai Egyetem Bánki Donát Gépész és Biztonságtechnikai Mérnöki Kar:
Alkalmazott Biometria Intézet (Applied Biometrics Institute – ABI)
14. Ritecz Gy – Sallai J. A migráció trendjei, okai, és kezelésének lehetőségei. Budaörs.
Hanns Seidel Alapítvány, 2015., - p. 127
15. Sallai J: A rendészet globális, kontinentális, regionális, és lokális kihívásai és válaszai
napjainkban. In: Gaál Gy – Hautzinger Z., Tanulmányok a "Biztonsági kockázatok -
rendészeti válaszok" című tudományos konferenciáról. 406 p. Pécs. Magyar
Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2014., - p. 93-100.
16. Szabó Máté Dániel: Biometrikus azonosítás és adatvédelem, - p. 1.
Letöltve: [docplayer.hu/203643-Szabo-mate-daniel-biometrikus-azonositas-es-
adatvedelem.html](http://docplayer.hu/203643-Szabo-mate-daniel-biometrikus-azonositas-es-
adatvedelem.html), 2016.08.10.
17. Varga János – Borszéki Judit: Intelligens határok (Smart Borders), Hadtudományi
Szemle (eISSN: 2060-0437) 7. évfolyam 1. szám, 2014., - p. 278-288.
18. Varga János: A határrendészeti kutatások új kihívásai, Pécsi Határőr Tudományos
Közlemények (XII.), 2011., - p. 195-204.
19. Varga János: Biztonsági kihívások, képzési reakciók. Pécsi Határőr Tudományos
Közlemények (XIV.) 2013., - p. 87-92.
20. A Tanács 2252/2004/EK Rendelete (2004. december 13) a tagállamok által kiállított
útlevelék és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó
előírásokról, 1. cikk (2) bekezdés, L 385/1. Letöltve:[http://eur-lex.europa.eu/legal-
ontent/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2252&from=HU](http://eur-lex.europa.eu/legal-
ontent/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2252&from=HU). 2016.08.10.
21. Egyetemes Lexikon, Nova kiadó 1994.,
22. Biometrics at the Frontiers: Assessing the Impact on Society For the European
Parliament Committee on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs
(LIBE), February 2005., EUR 21585 EN,
23. BIOPASS Study on Automated Biometrics Border Crossing Systems for Registered
Passenger at Four European Airports, FRONTEX Libertas Securitas Justitia, Warsaw,
2007.,
24. Machine Readable Travel Documents (MRTDs): History, Interoperability, and
Implementation Version: Release 1, Status: Draft 1.4, Date: March 23, 2007.,
25. Frontex, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the
External Borders of the Member States of the European: BIOPASS Study on
Automated Biometric Border Crossing Systems for Registered Passenger at Four
European Airports, Warsaw, 2007.

26. International Civil Aviation Organization: Machine Readable Travel Documents Part I, Machine Readable Passports, Volume 1, Passporth with Machine Readable Data Stored in Optical Character Recognition Format 2006.
27. Michael Chertoff Department of Homeland Security Secretary, Washington (CNN), DHS now collecting 10 fingerprints from foreign travelers, December 10, 2007.
Letöltés: <http://edition.cnn.com/2007/TRAVEL/12/10/visitors.fingerprints/>

Dr. Csobolyó Eszter

A nem-kormányzati szervezetek feladatai a tömeges migráció kezelésében, részvételük továbbfejlesztési lehetőségei

A 2015. év második felétől a politikai és közbeszéd tárgyát a bevándorlás kérdése adja Hazánkban és külföldön egyaránt. Az ENSZ Népesedési Alapjának 2015-ös nyilvántartása szerint a világon 244 millió migráns él, ami a lakosság 3 %-át teszi ki.³⁰ Megállapítható, hogy ma Magyarország az egyik legkitaposottabb útvonal a bevándorlás szempontjából Európa felé, amelyet már az Európai Unió is elismer. A dublini rendszerre kritikus figyelemmel az Unió 28 tagállamának nincs egységes válasza a menekültek tömeges beáramlásának kezelésére. Minden országnak „*kényszere*”, hogy maga teremtsen rendet.

A menekültügyi szabályok és azok végrehajtásának szigorítása nyilvánvalóan nem fog megállítani százmilliókat. Akár tranzit állomásként, akár célállomásként továbbra is sok ezren, hosszú távon sok százezren fognak hazánkban megjelenni határátkelőkön, más országokon keresztül, vagy a „*kerítés alatt átbújva, vagy akár a kerítés fölött átmászva*”. A 244 millió úton lévőből, amely szám a jövőben csak növekedni fog az elkövetkezendő években, évtizedekben mindig lesznek hazánkban is feladatokat jelentő sokak.

A menekültügyi krízis kezelésére összehangolt stratégiát sürgetnek az Európai Unió kormányai mellett az európai egyházak képviselői is, mint például az Európai Egyházak Migrációs Bizottságának főtitkára: „*Egyetlen intézkedés sem képes önmagában megoldást nyújtani a menekültválság globális problémájára. Minél inkább egymást kiegészítő módon kezeljük ez intézkedéseket, és minél inkább közös feladatnak tekintjük a kérdést, annál több esély van arra, hogy ezt a válságot kezelni tudjuk...*”.³¹

Az egész magyar, kontinentális, sőt globális társadalmat érintő „*mozgalom*” kezeléséből nem hiányozhatnak a civil élet szereplői, tehát a nem-kormányzati szervek, az úgynevezett NGO-k és bizonyára az egyházak sem a maguk direkt szolgálatával, és az általuk működtetett, vagy hozzájuk kötődő humanitárius szervezetek szolgálatával. Kritikusan releváns kérdésként merül fel, hogy a kialakult/eszkalálódó helyzetben mit tesznek, tehetnek a nem-kormányzati szervek, különös tekintettel az egyházakra? Létezik-e és ha igen, akkor milyen az együttműködés a rendészeti szervekkel? Égetően fontos kérdésnek tartom, hogy a

³⁰ <http://www.unfpa.org/migration>

³¹ Dr. Fazekas Sándor: Mert ti is jövevények voltatok... Migrációval kapcsolatos egyházi állásfoglalások a mérlegen

humanitárius szerepvállaláson túl milyen szerep jut az említett szférának? Hallathatják a hangjukat hatékonyan a törvényhozást illetve a kormányhatározatokat befolyásolandó? Vagy csak a politikai döntések negatív következményeinek kárenyhítésében és orvoslásában vehetnek részt? Mennyiben képviselhetik akár egyházi, akár civil közösségek a nemzetközi kapcsolatainknak a véleményét vagy elvárását, ahol ők akár rendes tagként a döntéshozásnak közvetve vagy közvetlenül résztvevői? Hogyan jelenhetnek meg a közéletben akkor, amikor a morális értékek és a politikai érdekek vagy egyszerűen a választók politikai elvárásai között feszültség áll fenn? Ezeket a kérdéseket hosszan sorolhatnánk, de meggyőződéssel vallom, hogy a szőnyeg alá söprésük nem szolgálja a migrációval kapcsolatos rövid és hosszú távú megoldásokat.

A 21. századunkat érintő népvándorlás vizsgálata, és a megoldások keresése az európai társadalmi és egyházi szervezetek, politikai pártok és kormányzatok, valamint egyéb nemzeti és nemzetközi fórumok ágendáján már régóta szerepel. Jól példázza ezt a magyar Kormány 1698/2013. (X. 4.) határozatával elfogadott *Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020 ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégia* is. A 2013. augusztus 5-én nyilvánosságra hozott [Stratégia](#) rendeltetése, hogy jobban ösztönözze az ország nemzetgazdasági, tudományos céljait szolgáló migrációt, a külföldiek beutazása és tartózkodása körében erősödjön az ügyfélbarát közigazgatás igénye, magas szintű védelmet biztosítson az üldözés elől menekülőknél, javuljanak a külföldiek magyarországi integrációjának esélyei, és ezzel egyidejűleg a biztonsági szempontok megfelelő mértékben érvényesüljenek.

A Stratégia a migrációval kapcsolatos folyamatok kezelésre első helyen a Belügyminisztérium és az érintett minisztériumok összehangolt cselekvését kívánja meg. Ez a kooperáció nem nélkülözheti a helyi önkormányzatok, a civil és egyházi szervezetek valamint a nemzetközi szervezetek közreműködését. A hazai migrációs igazgatási intézményrendszerének sokszereplős palettáján helyet kapnak a Stratégiában a kormányzati struktúra, nemzetközi és kormányközi szervek mellett a nem-kormányzati szervezetek is. Érdeemes megemlíteni, hogy a Stratégia a *nem-kormányzati szervezeteket meghatározó szereplőként* tünteti fel, és kiemeli, hogy azok elsősorban aktív uniós pályázati tevékenységet folytatnak. A Stratégia több pontjában hangsúlyozza, hogy a *civil szervezetek és az egyházak a migrációs kérdés kezelése során egyre hatékonyabban és intenzívebben* lépnek fel. Ez a civil aktivitás a Stratégia megalkotásában is megjelent. A Stratégia létrehozásában a magyar *Helsinki Bizottság* is részt vett, és észrevételezésére számost pozitív momentum került be a szövegbe.

A Magyar Helsinki Bizottság 1989-ben alakult közhasznú egyesület, amely az emberi méltóságot védelmezi, fő tevékenysége a menekülők jogvédelmére is kiterjed. A Bizottság a menedékkérőknek ingyenes jogvédelmét biztosít, amibe a jogi képviselet is beletartozik.

Gubicza József ezredes úr 1992-ben írt egyetemi doktori értekezése, amelynek címe a „BM Határőrség feladatai a Magyar Köztársaságra háruló menekültügyi feladatok megvalósításában” a következőket tartalmazza: *„A nemzetközi és hazai tapasztalatok alapján a különböző humanitárius és karitatív szervezetek a határőrség tevékenységét a menekültügyben általában „szükséges rossz”-nak tekintik. A határőrségi tevékenység „átláthatóságának” biztosítása azonban ezt a néha előítéletektől sem mentes megítélést oldhatja. Az emberi jogi szervezetek tevékenysége egyfajta kontrollt is jelenthet az esetleges hatósági túlkapasok érdekében. A menekülők helyzetének rendezése a szervezetekkel való kapcsolattartás szükségesség is teszi.”*³². A dolgozat summás megállapítása elvi alapja lehetne a tizenöt évvel később, 2006. december 28-án született háromoldalú megállapodásnak, ami a határmegfigyelési projekt végrehajtására a *Helsinki Bizottság*, a *Határőrség Országos Parancsnoksága* és az *ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Regionális Képviseletével (UNHCR)* között jött létre. A Határőrség 2008. január 1-jén történt integrációját követően, a Rendőrség a korábban kialakult gyakorlat szerint, az abban foglaltaknak megfelelően folyamatosan teljesíti az egyezségben foglaltakat. A megállapodás értelmében az ENSZ Regionális Képviselet és a Magyar Helsinki Bizottság megfigyeli a Rendőrség által elfogott személyekkel szemben folytatott idegenrendészeti eljárásokat. A szerződéses partnerek több alkalommal találkoztak, és létrehozott munkacsoportban értékelték a projekt tapasztalatait, amelyeket a Bizottság közbelső jelentésekben foglalt össze. A Határőrség nagyon fontosnak tartotta a civil kontroll jelenlétét, mint a tevékenységét kívülről megfigyelő, értékelő mechanizmust. Tudatában volt a háromoldalú megállapodás hazai és nemzetközi jelentőségének, hiszen a létrejöttékor egyedülálló volt Európában. Ilyen részletes és határozott szabályozás korábban nem létezett nem-kormányzati szervezet és kormányzat szerv között.³³

Az illegális migráció kezelésénél célkitűzésként említi a Stratégia tapasztalt, *speciális szaktudással, kiterjedt nemzetközi és hazai kapcsolatrendszerrel rendelkező állomány* fenntartását a migrációs kezelésében érintett szerveknél. A Magyarországra érkező illegális migránsok jelentős kulturális, vallási és nyelvi különbségei kihívások elé állítják az idegenrendészeti eljárások hatósági résztvevőit, ezért a Stratégia azt javasolja, hogy folyamatos képzéseket kell biztosítani. A migrációs területen oktatási tevékenységet végző tanintézetekkel, civil szervezetekkel együttműködve képzési segédletet, módszertani

³² Gubicza József: A BM Határőrség feladatai a Magyar Köztársaságra háruló menekültügyi feladatok megvalósításában, egyetemi értekezés 1992.

³³ Balázs László: A nemzetközi és nem kormányzati szervezetek és a Rendőrség idegenrendészeti szakterületének együttműködése

útmutatók készítése, képzések megtartása, az eljárást segítő egészségügyi, pszichológiai szakmai protokoll kidolgozása szükséges.

A *Helsinki Bizottság* már 2012-ben kiadta jegyzetét a rendészeti oktatás számára *Emberi jogi garanciák és a nemzetközi migráció* címmel. A könyv VI. fejezetének a célja, hogy segítségül legyen abban, hogy az eltérő kulturális háttérű emberekkel foglalkozó *hatósági személyek tisztában legyenek az interkulturális kommunikáció alapjaival és ismereteiket megfelelően alkalmazzák.*³⁴ A szerző szerint csak így biztosítható a kommunikáció és ez által a rendőri munka hatékonysága, illetve a konfliktusok elkerülése. Az elméleti alapok lefektetés után a szerző gyakorlati javaslatokat elemez a határőrizeti és idegenrendészeti munka során. Többek között a néhány egyszerű idegen nyelvű szó elsajátításának a fontosságát, vagy a név és személyi adatok jelentőségének országonkénti különbözőségére illetve az öltözködésből és étkezési szokásokból eredő szokatlanságokra való figyelemfelhívást.

Bizonyára csak nőni fog a Rendőrség és a *kilenc egyház/felekezet*³⁵ között, 2012. április 6-án létrejött együttműködési megállapodás jelentősége. Kétségtelen, hogy a migráció okozta lelki és pszichés megterhelés valamennyi felet, közvetlenül vagy közvetve érinti. Az együttműködés egyrészt kiterjed a Rendőrség által személyi szabadságukban korlátozott, *rendőrségi fogdában*, illetve a Rendőrség által fenntartott őrzött szállásokon elhelyezett *személyek lelki gondozásának* és a *szabad vallásgyakorlás* biztosítására. A Stratégia pedig másrészt a *Rendőrség személyi állománya* részére a szolgálati feladatok teljesítését követően, önkéntes alapon *lelki gondozást*, illetve *vallásgyakorlást* biztosít. Az egyházak, felekezetek térítésmentesen gondoskodnak az őrzött szállásokon elhelyezettek részére vallási vagy egyéb tárgyú magyar- és idegen nyelvű könyvekről, újságokról, kiadványokról, valamint speciális higiéniai követelmények alá nem tartozó, az őrzésbiztonsági előírásokat és a működési rendet nem sértő egyéb tárgyokról. Vállalják továbbá a ritka nyelvjárást értő és beszélő őrizeteseik esetében a kapcsolattartási nehézségek leküzdése érdekében az adott nyelvjárást értő, beszélő tolmácsot és a muszlim vallásúak körében felmerülő feszültségek, krízishelyzet kialakulása esetén vallási elöljárót és tolmácsot. Az elmúlt hónapok migrációs próbatételei a Rendőrség állományának bizonyára nagy részét testileg és lelkileg egyaránt megviselte. Ebben az eszkalálódó kihívásban méltóságukat, emberségüket és szakmaiságukat végig meg tudták őrizni. A Rendőrség feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közrend, a közbiztonság és az államhatár rendjének védelme. „*Nem szabad*

³⁴ Emberi jogi garanciák és a nemzetközi migráció, Jegyzet a rendészeti oktatás számára, 75. o.

³⁵ Együttműködő felek: Magyar Katolikus Egyház, Magyarországi Református Egyház, Magyarországi Evangélikus Egyház, Magyarországi Baptista Egyház, Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége, Magyarországi Unitárius Egyház, Magyarországi Román Ortodox Egyház, Tan Kapuja Buddhista Egyház, Magyar Iszlám Közösség.

azonban megfelekedezni arról, hogy mindennek a biztosításához az is szükséges, hogy a rendőrök is biztonságban érezhessék magukat.”³⁶ Ehhez a biztonsághoz kíván az egyházi/felekezeti szolgálat is hozzájárulni.

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Menekültügyi Főbiztossága 1989-ben nyitotta meg irodáját Budapesten és többek között képzéssel és tanácsadással igyekszik segíteni a menedékkérelmek elbírálásában részt vevő döntéshozók és bírák munkáját. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatallal együttműködve sikerült kidolgoznia egy minőségbiztosítási kézikönyvet is, ami belső felülvizsgálati és minőségbiztosítási mechanizmus kialakításához és működtetéséhez nyújt segítséget a nemzeti menekültügyi rendszer és eljárások folyamatos ellenőrzése és fejlesztése érdekében.

Annak érdekében, hogy a harmadik országbeli állampolgárok társadalmi és politikai aktivitása nőjön, valamint, hogy aktívabban éljenek az Alaptörvényben biztosított politikai jogokkal, és aktívan részt vegyenek a magyar társadalmi életben, a Stratégia a *migráns háttérű civil szervezetek megalakítását* ösztönzi. Javasolja a meglévő szervezetek kapacitásfejlesztését, az e szervezetek közötti együttműködés megteremtését. A Stratégia támogatja a célok megvalósítása érdekében a tájékoztató anyagok kidolgozását, terjesztését, valamint képzési tematikák kiadását, illetve képzések tartását. A civil szervezetek kapcsán indokolt a szervezet-, illetve hálózatfejlesztés megvalósítása is.

Az elmúlt hónapokban számos önszerveződő csoport jött a Magyarországra érkező menedékkérők megsegítésére. 2015 júniusában indult a legnagyobb internetes közösségi hálón a *Migration Aid* csoportja, amihez néhány nap alatt több ezren csatlakoztak és a munkában bekapcsolódó aktivisták információval, élelemmel, innivalóval és alapvető higiéniai és ruházati cikkekkel segítették az úton lévőket. A közösségi kezdeményezés *Migration Aid International* non-profit szervezeti formát öltött.

Kováts András 2012-ben kelt, a „Migráns szervezetek Magyarországon” című kutatási zárótanulmányának összefoglalója szerint *lényegesen több működő migráns szervezet van Magyarországon*, mint azt a bevándorlás-politika szereplői korábban gondolták.³⁷ Összesen 146 működő szervezetet azonosított, ahol a szervezet tagsága és/vagy vezetősége és/vagy munkatársai több mint felerészben migránsok és a közösség harmadik országbeli migránsokat képvisel, vagy tevékenységében ilyen migránsokhoz kötődik. A működő migráns szervezetek között a kelet-ázsiai és közel-keleti háttérűek képviseltetik magukat a legnagyobb arányban, együttesen a szervezetek 60 százalékát teszik ki. Az afrikai és európai háttérű szervezetek együttesen 30 százalékban vannak jelen. 4 százalék a latin-amerikai országokból érkezők által

³⁶ Malét-Szabó Erika, Szatmári Adrienn: A rendőr lelki biztonsága – avagy a biztonság megőrzésének egyik alappillére a rendőr lelki biztonsága

³⁷ Kováts András: Migráns szervezetek Magyarországon 55. o.

működtetett szervezetek részesedése. Hasonló arányban vannak jelen a muszlim háttérű szervezetek is, esetükben nem a származási ország vagy régió, hanem a muszlim valláshoz tartozás dominál, európai, afrikai, közel-keleti és kelet-ázsiai bevándorlók egyaránt megjelennek ebben a kategóriában. Az „egyéb” kategóriába tartozó két szervezet egyike egy teljességgel globális, származási régióhoz nem köthető, vegyes házasságban élőket tömörítő civil kezdeményezés, illetve egy indiaiak által működtetett civil szervezet. A szervezetek többsége nem igyekszik bevándorlással foglalkozó szervezetként definiálni magát. A kutatás eredményei azt igazolják, hogy a Magyarországon működő migráns szervezetek a hazai civil társadalom integráns részét képezik tevékenységükkel, sokkal inkább a többségi kulturális, oktatási és szociális rendszerekbe integrálódnak, mint a speciális bevándorlási intézményrendszerbe. A tanulmány javaslata szerint fontos lenne, hogy a bevándorlók integrációját segítő hivatott programok, projektek szakmai és a szélesebb nyilvánosságnak szánt rendezvények minél nagyobb láthatóságot biztosítsanak ezeknek a szervezeteknek. Hangsúlyozza továbbá annak fontosságát, hogy a *politikai térben és kommunikációban megjelenjen e szervezetek munkájának elismerése.*

A Stratégia álláspontja szerint a magyar média nem minden esetben ad megalapozott és *objektív tájékoztatást* a bevándorlás és a társadalmi beilleszkedés kérdéséről. Sajnos a közelmúltban is megtapasztalhattuk, hogy milyen félelmetes ereje lehet a médianak a negatív, sőt akár a gyűlölködő hangulatkeltésben is.

Az *Egyesült Nemzetek Szervezetének Menekültügyi Főbiztossága* köztájékoztatási tevékenységének középpontjában az áll, hogy különböző médiaorgánumokon és az interneten keresztül felhívja a magyar társadalom figyelmét a menekültek és menedékkérők nehéz helyzetére, azokra az okokra, amelyek otthonuk elhagyására készítetik ezeket az embereket, valamint a menekültek beilleszkedéssel kapcsolatos szükségleteire. A szervezet további célja az elmúlt években felerősödött idegengyűlölet elleni küzdelem.

Hasonló tájékoztatói/missziós feladatot vállalt a *Magyar Bibliatársulat Alapítvány*, amit a magyarországi protestáns és ortodox egyházak hoztak létre a magyar nyelvű Biblia ügyének szolgálatára, azzal, hogy 2013-ban elkészített egy vándorkiállítást, amely a Biblia menekültekkel, jövevényekkel kapcsolatos tanítását igyekezett összefoglalni *Isten szereti a jövevényt* címmel és nem várt aktualitást adott a 2015 nyarán kezdődött „*modern kori népvándorlásnak*”. A bibliai intelmek, különösen a „*mert ti is jövevények voltatok*” (2.Móz 22,20) gyakran váltak az utóbbi hónapokban a segítségre nyújtásra való felhívások lózungjává. Úgy tűnik, hogy a társadalmi elvárások horizontján a menekültkérdéshez való viszonyulás egyben az egyházak hitelességének is tesztkérdésévé vált.

A *Magyarországi Református Egyház Menekültmissziója* a migránsok társadalmi integrációjával foglalkozik. A *Komplex lakhatási programjának* célja egy védett időszak

biztosítása a leginkább rászoruló menekültek számára. A lakhatás biztosítása révén a munkatársaik állandó kapcsolatban vannak a támogatottakkal, ismerik életproblémáikat, időbeosztásukat és ezekre az ismeretekre alapozva releváns tanácsadást tudnak biztosítani. A célcsoport igényeinek ténylegesen megfelelő nyelvi fejlesztőprogramot hoztak létre, melyet a lakhatással és a szociális munkával összehangolva építenek fel. A *Dajka programban* egy alternatív munkaerő-piaci kezdeményezés, amelyben tizenöt menekült státuszú nőnek adtak esélyt a hivatalosan elismert képzésre és a legális munkára, ezzel is elősegítve sikeres társadalmi beilleszkedésüket. A projekt első fázisában magyarnyelv-tanulás zajlott. A második szakaszban az OKJ-s szakképzés következett, amelynek során a résztvevők elsajátították az óvodai dajka szakma elméletét és gyakorlatát, így kapva esélyt államilag elismert képzettség megszerzésére és egy piacképes szakma elsajátításán keresztül a legális munkavégzésre. A szakmai gyakorlathoz református, állami és privát óvodák biztosították a lehetőséget. A projekt záró szakaszában a munkaerő-piaci való elhelyezkedés volt a feladat. Az OKJ-s vizsgával rendelkezők közül mindenkinek sikerült elhelyezkednie. A menekült és migráns gyerekek *oktatási projektben* magyar, mint idegen nyelv, tanító, szociális munkás, lelkipolozó, pszichológus szakértők vettek részt és a területen tapasztalt hiányosságokra adtak komplex válaszokat és megoldásokat évről évre fejlesztve a projekt által biztosított szolgáltatásokat. A pályázat kiegészítő jelleggel válaszol az oktatási rendszer hiányosságaira és innovatív megoldásokat kínál a menekült fiatalok akut azonnali igényeire és segíti elő hosszú távú társadalmi beilleszkedésüket.

A 2015. év második felétől kezdődött migrációs válság egyértelműen bebizonyította, hogy nem elégséges a menekültek kezelésének/befogadásra való jogosultságának kérdését csak az államra, s annak szerveire bízni. A legelső körben a tényleges, humanitárius segítségnyújtásra volt szükség. Az 1991-ben a magyarországi református, evangélikus, metodista, ortodox és unitárius egyházak által megalapított *Magyar Ökumenikus Segélyszervezet* júliusban az elsők között kezdte meg a migránsok nyújtott segítségnyújtást azzal, hogy *segélycsomagokat* osztott, főként tartós élelmiszereket, higiéniai cikkek és ruhanemű formájában a nagyfai menekülteket ellátó táborban. A pszichoszociális segítségnyújtásba is bekapcsolódtak, szakembereik heti rendszerességgel tartottak *gyermekfoglalkozásokat* két befogadó állomáson, Vámoszabadiban és Bicskén. 2015. szeptember közepétől egy hónapon át *krízisközpontokkal és mobilcsapatokkal* nyújtottak segítséget a *határátkelőknél*. A krízisponton arab, pastu és dari tolmácsokból álló csapat is dolgozott, segítve a folyamatosan érkezők informálását.

Az idén húsz éves *Baptista Szeretetszolgálat* két *Családok Átmeneti Otthonát* tart fenn, ahol menekültek is élnek. *Adományaikkal*, így víz, élelmiszer, higiéniai eszközök, pelenkák, gyümölcsök, is humanitárius segítséget nyújtott.

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat 1989 óta áll Magyarországon a hit védelmében és a szegények istápolásában. A Szeretetszolgálat az úton lévők egészségügyi ellátásának megszervezésére helyezte a hangsúlyt. Mozgó orvosi rendelővel, szociális munkásaival és teajárataival kereste fel azokat a helyszíneket, ahol a menekültek legnagyobb csoportjai voltak.

A Magyar Vöröskereszt 1881-ben jött létre. Menekültügyi missziójának középpontjában a lelkek meggyógyítása áll. Pszichoszociális ellátást biztosított a rászorulóknak, fő céljuk a gyermekek frusztrációjának csökkentése és a gyermekeket gondozó anyák lelki megerősítése. A Katolikus Karitászmár korábban együttműködési megállapodást kötött a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatallal, melynek keretében folyamatosan segíti a befogadó államosokon elhelyezett menekülteket.

A legnagyobb és legrégebbi múltú karitatív szervezeteket fogja össze és tömöríti az Emberi Erőforrások Minisztériuma mellett működő Karitatív Tanács³⁸, ami 2000. augusztus 4-én alakult meg azzal a céllal, hogy a szabálysértési, vagy büntetőeljárás során jogerősen elkobzott egyes dolgok karitatív célú, közérdekű felhasználását koordinálja. 2015. július 15. napjától a Tanács összehangolt munkával, a hatóságokkal egyeztetve, a feladatokat egymás között megosztva, szervezeten segítette a rászoruló menekültek ellátását.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a menekültek helyzetéről készített 2016-os összefoglaló jelentésében rögzíti, hogy „igen nagyra értékeli, hogy a civil társadalom ilyen nagy szerepet játszik a jelenlegi menekültügyi válság kezelésében. A civilek erőfeszítése nélkül a számos európai országban kialakult tragikus helyzet még súlyosabb humanitárius katasztrófává válhatott volna.”³⁹. Nem kérdéses, hogy a migráció kezelése legalább akkora kihívás lesz idén, mint tavaly volt. Meggyőződésem szerint az is bizonyos, hogy senki, köztük az NGO-k és az egyházak sem mondhatják nyugodt lelkiismerettel, hogy ezzel nekik nem kell foglalkozniuk. Mindenkire vonatkozik a humanitárius és sokunkra vonatkozik a keresztyén küldetés betöltése, mely szerint törődnünk kell a világ és embertársaink dolgaival. Az igazságosság, a béke és a teremtés megőrzésének feladatába a migráció kérdésköre szorosan beletartozik.

Felhasznált irodalom

1. Balázs László: A nemzetközi és nem kormányzati szervezetek és a Rendőrség idegenrendészeti szakterületének együttműködése, <http://www.pecshor.hu/periodika/2009/balazs.pdf> (utoljára felkeresve: 2016.05.10.)

³⁸ Tagok: Katolikus Karitászmár, a Magyar Református Szeretetszolgálat, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat, a Baptista Szeretetszolgálat, a Magyar Vöröskereszt, a Magyar Ökumenikus Szeretetszolgálat.

³⁹ A EGSZB tényfeltáró látogatásai: a menekültek helyzete, ahogyan azt a civil szervezetek látják

2. Dr. Fazekas Sándor: Mert ti is jövevények voltatok... Migrációval kapcsolatos egyházi állásfoglalások a mérlegen
3. Gubicza József: A BM Határórség feladatai a Magyar Köztársaságra háruló menekültügyi feladatok megvalósításában, egyetemi értekezés 1992.
4. A EGSZB tényfeltáró látogatásai: a menekültek helyzete, ahogyan azt a civil szervezetek látják, Felelős kiadó: A látogatásszervezés és kiadványok osztálya, Európai Unió 2016
http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/16_59_migration_synthesis-report_def_hu.pdf (utoljára felkeresve: 2016.05.10.)
5. Emberi jogi garanciák és a nemzetközi migráció, Jegyzet a rendészeti oktatás számára, szerkesztett: Kőszeg Ferenc, Szerzők: dr. Ambrus Ágnes, Bakonyi Anikó, dr. Balázs László, Gyulai Gábor, dr. Hautzinger Zoltán, dr. Hárdi Lilla, dr. Iván Júlia, Kroó Adrienn, Udvarhelyi Éva Tessa, 2012, Magyar Helsinki Bizottság, Primer Rate Kft. http://helsinki.hu/wp-content/uploads/helsinki_rendorjegyzet2012FINALweb.pdf (utoljára felkeresve: 2016.05.10.)
6. Kanizsai Nagy Dóra: Migráció a Magyarországi Református Egyház aspektusából, in: Theologiai Szemle 2015 ünnepi szám 164. o.
7. Kovacsik Ágnes: A menekült családokra összpontosítanak a karitatív szervezetek <http://mno.hu/belfold/a-menekult-csaladokra-osszpontositanak-a-karitativ-szervezetek-1295195> (utoljára felkeresve: 2016.05.10.)
- a. Kováts András: Migráns szervezetek Magyarországon Kutatási zárótanulmány Budapest, 2012. június Kisebbségkutató Intézet, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont <http://openarchive.tk.mta.hu/168/7/168-Kovats-migrans-szervezetek-zarotanutmany-kdk.pdf> (utoljára felkeresve: 2016.05.10.)
8. Malét-Szabó Erika, Szatmári Adrienn: A rendőr lelki biztonsága – avagy a biztonság megőrzésének egyik alappillére a rendőr lelki biztonsága <http://www.pecshor.hu/periodika/XIII/malet.pdf> (utoljára felkeresve: 2016.05.10.)
9. Pecsuk Ottó: Isten szereti a jövevényt, in: Theologiai Szemle 2015 ünnepi szám 179. o.
10. A Rendőrség és a *kilenc egyház/felekezet*⁴⁰ között, 2012. április 6-án létrejött együttműködési megállapodás http://www.police.hu/sites/default/files/ot7_0.pdf (utoljára felkeresve: 2016.05.10.)

⁴⁰ Együttműködő felek: Magyar Katolikus Egyház, Magyarországi Református Egyház, Magyarországi Evangélikus Egyház, Magyarországi Baptista Egyház, Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége, Magyarországi Unitárius Egyház, Magyarországi Román Ortodox Egyház, Tan Kapuja Buddhista Egyház, Magyar Iszlám Közösség.

11. Baptista Szeretetszolgálat <http://www.baptistasegely.hu/> (utoljára felkeresve: 2016.05.10.)
12. Belügyi, Rendvédelmi és Közszolgálati Dolgozók Szakszervezete <http://www.brdsz.hu/bemutakozunk/8-altalanos-hirek/1900-nem-konnyu> (utoljára felkeresve: 2016.05.10.)
13. Európai Parlament http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.3.html (utoljára felkeresve: 2016.05.08.)
14. Karitatív Tanács <http://karitativtanacs.kormany.hu/> (utoljára felkeresve: 2016.05.10.)
15. Katolikus Karitás <http://karitasz.hu/> (utoljára felkeresve: 2016.05.10.)
16. Magyar Bibliatársulat <http://bibliatarsulat.hu/> (utoljára felkeresve: 2016.01.15.)
17. Magyar Helsinki Bizottság <http://www.helsinki.hu/> (utoljára felkeresve: 2016.01.15.)
18. Magyarországi Református Egyház Menekültmissziója <http://www.rmk.hu/menekultmisszio/> (utoljára felkeresve: 2016.01.15.)
19. Magyar Máltai Szeretetszolgálat <http://www.maltai.hu/> (utoljára felkeresve: 2016.01.15.)
20. Magyar Vöröskereszt <http://www.voroskereszt.hu/> (utoljára felkeresve: 2016.01.15.)
21. Migration Aid <http://www.migrationaid.net/csoport/> (utoljára felkeresve: 2016.05.10.)
22. Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap <http://belugyialapok.hu/alapok/menekultugyi-migracios-es-integracios-alap> (utoljára felkeresve: 2016.01.15.)
23. Nemzetközi szervezetek Magyarországon <http://ensz.kormany.hu/nemzetkozi-szervezetek-magyarorszagon> (utoljára felkeresve: 2016.05.10.)
24. Ökumenikus Segélyszervezet <http://www.segelyszervezet.hu/hu/rolunk> (utoljára felkeresve: 2016.01.15.)
25. United Nations Population Fund <http://www.unfpa.org/migration> (utoljára felkeresve: 2016.05.08.)
26. UNHCR tevékenysége Magyarországon <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/hol-vagyunk-jelen/kozep-europai-muveletek/magyarorszag.html> (utoljára felkeresve: 2016.01.15.)
27. A Nemzetközi Migrációs Szervezet szerepe a népességvándorlás problémakörének kezelésében <http://www.ittvagyunk.eu/htmls/cikkek.html?articleID=94> (utoljára felkeresve: 2016.05.10.)

Teke András

A hierarchia, a bürokrácia és a minőség a szervezeti működés

„görbe” tükréből nézve

Abstract

A minőség alapú gondolkodás, szemlélet, probléma-megközelítés, minőségügy, stb. a mindennapi élet bármennyire is logikus velejárója, bizonyos környezetben a szervezeti működés és szemléletmód dominanciája mellett és következtében nem mindig kap kellő támogatást, sőt az adaptálása is elhúzódó vagy éppen kérdéses, esetleg annulláló lehet. A hierarchikus-bürokratikus szervezetek működésének, a szervezeti viselkedésnek a sajátosságai a változásokra való reagálás területén is rendszerint újratermelik a domináns paradigmátikus és pragmatikusan paradoxális jelenségeket. Jelen tanulmány a hierarchia, bürokrácia biztonsági, rendészeti, közigazgatási tevékenységet végző, hatósági jogérvényesítést megvalósító szervezeti működés során való érvényesülésének sajátosságait kísérli meg körülhatárolni a minőségi szemlélet elvi és gyakorlati érvényesíthetőségének tükrében.

Does not matter, how quality-based thinking, -approach, -problem tackling, quality management etc. became an essential part of the everyday life; in certain environments - due to the dominance of organizational mechanism and approach - it is not adequately supported, and its adaptation might be lengthy, even questionable, or annulative. The nature of the operation and organizational behaviour of the hierarchic-bureaucratic organizations usually do reproduce the dominant paradigmatic and pragmatically paradoxical symptoms when reacting to changes. This thesis aims to sketch the nature of hierarchy and bureaucracy, during safety, policing, public administrative and official law enforcement functions of an organization, considering theoretical and practical enforceability of quality approach.

Tárgyszavak: hierarchia, bürokrácia, minőség, minőségügy, szervezet, hivatal, hatóság, rendészet, rendőrség, szervezeti-intézményi működés, biztonság, értékelés, probléma, feladat, probléma-és feladatmegoldás, elkötelezettség.

Bevezetés

Magától értetődőnek tűnhet, hogy ami hasznos és előnyös, akkor azt célszerű alkalmazni, bevezetni vagy a meglévő rendszerekbe integrálni, beilleszteni. Meglepőnek tűnhet, hogy egy minőségügyi világkongresszuson⁴¹ több előadás foglalkozott a minőség elterjedésének problematikájával a közigazgatásban. A hivatkozott előadásban az akadályozó tényezők közt az alábbiak szerepeltek: „a helyi szinttől a központi felé fokozatosan csökken a fejlesztések végrehajtására irányuló nyomás, a szakemberek és a politikusok eltérő távlatokban gondolkodnak, régimódi vezetési stílus, a vezetők nem értékelik az ok-okozati összefüggéseket a tevékenységeik és az ezek által elért eredmények között”. Mindez szorosan összefügg a szervezeti működéssel. Célszerű tehát a szervezeteket a működést meghatározó tényezők alapján vizsgálni, ezen belül is a hierarchikus-bürokratikus jellemzőket.

A szervezeteket⁴² rendszerint valamely szükséglet kielégítése céljából létrehozott, valamely szabályok szerint végzett, huzamosabb idejű, folyamatos emberi együttműködésként jelenítik meg a fogalomalkotók. A szervezeti formák vonatkozásában általában a feladat, munkamegosztás (funkciók, termékek, szakterületek), a hatáskörök, a viszonyrendszer a fő meghatározók. A környezeti tényezők főleg akkor kapnak prioritást, amikor a szervezetre vonatkozó döntések súlya a megszokott kereteket túllépi. A fentiekkel összefüggésben kerül(het) sor a feladatok fokozott specializációjára, azok valamilyen részletezettségű leírására, a szabályok és eljárások formalizációjára, a kommunikációs keretek behatárolására, a döntéshozatali mechanizmusok determinálására, a vezetés-irányítás-szakirányítás jellegének definiálására. A funkció, a „társadalmi státus”, és a környezeti feltételek együttesen befolyásolják a szervezetek indulási és későbbi méretét, a szervezeti profil és struktúra további alakulását, az alkalmazott technika és technológia iránti igényt, annak mennyiségi és minőségi mutatóit, a területi elhelyezkedést, a szervezet image-t, szervezeti kultúrát, az érdekérvényesítés és pozicionálás hatékonyságát és hatásosságát, ezek moderált megjelenési stílusát. A szervezetek vertikális és horizontális strukturáltságát, létszámát döntően befolyásolja a szervezeten belüli és más szervezetekkel való munkamegosztás szabályozottsága vagy szabályozatlansága, strukturáltsága. A szervezetek nagysága rendszerint egyenesen arányos azzal a specializációval, ami a szervezeten belüli elkülönülés formális kereteit alakítja ki, és egyben kihat a szervezeti működés alrendszeireinek a

⁴¹ In: Összefoglaló az EOQ 55. Világkongresszus Közigazgatási szekciójának előadásairól (World Quality Congress) Közzétéve 2011. október 16-án, <http://hirlevel.egov.hu/2011/10/16/%EF%BF%BCosszefoglalo-az-eoq-55-vilagkongresszus-kozigazgatasi-szekciojanak-eloadasairol-world-quality-congress/> (2013.12.14-i letöltés). A közigazgatás minőségfejlesztésének akadályozó tényezői: hogyan tudjuk legyőzni őket? (Tito Conti, International Academy for Quality)

⁴² Részletesen: Dobák Miklós: Szervezeti formák és vezetés, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2006, ISBN: 9789630583406

viszonyára is. Minden szervezet életében bekövetkezik az az állapot, amikor a feladatok mennyisége, a források elégtelensége, az elvárások mértéke és az alkalmazott eszközök fejlettségi szintje, az automatizáltság léte (vagy nem léte) és foka, az ellenőrzések jellege és módszere, a folyamatok bizonytalansága következtében, a problémák strukturálatlanságából keletkező helyzet a vezetési-irányítási alrendszer diszfunkcióját váltja ki, amit rendszerint determinált (D), redukcionista (R) és mechanisztikus (M) gondolkodásmóddal próbál ellensúlyozni, s ami a szervezeti működési ellentmondásokat tovább erősíti.

A hatósági jogérvényesítő szervezetek státuszuknál fogva markánsabban érvényesítik a hierarchikus-bürokratikus működésnek a szervezetre nézve kihasználható előnyeit, ami az eredeti funkció teljesítése és a szervezeti működés közti egyensúly mérhető eltolódáshoz vezethet.

A minőség iránti igény nem csupán józan felismerés következménye kellene, hogy legyen, hanem egyfajta trendet is képvisel, ami a gyorsan változó feltételrendszer mellett a szervezeti megfelelőségnek is egyik feltétele lehet. A közigazgatásban, a hatósági érdekérvényesítést végző szervezeteknél is elkezdődtek bizonyos szintű minőségi szemléletre alapozott folyamatok, amelyek a minőségügy valamely szegmensét képviselve deklaratív vagy valós eredményeket produkáltak, de a közelmúlt gazdasági válsága miatt ez a tendencia jócskán veszített a lendületéből, ami szintén paradoxonként fogható fel, mert egyes szakértők szerint éppen a minőségügy tudná biztosítani a versenyképességet, a szolgáltatási képességet vagy a válságból való kilábaláskor komoly helyzeti előnyt jelentene. És „itt jön képbe” a szervezeti működés hierarchikus-bürokratikus meghatározottsága, ami a verseny, a szolgáltatás, a szemléletmód kapcsolatát, értelmezését valós vagy vélt összefüggéseit sejteti okként a minőséghez való viszonyulás területén.

Már az is önmagában ellentmondás, hogy a hierarchikus-bürokratikus működés és a minőségügy összeegyeztethetősége kérdésként merül(het) fel. Valójában az elvi működési keretek, a célgenerálás és leképzés, valamint a megvalósítás hierarchikusan is elkülönülő szintjei, a bürokratikus módszeresség előnyei és korlátai, egyensúly-eltolódásai együttesen határozzák meg a minőségi szemlélethez való viszonyt. Látszólag egy utasítás, parancs alapú rendszerműködésben nem jelenthet gondot a lejjebb lévő hierarchikus szintek számára meghatározni feladatokat, elvárásokat, azonban ilyenkor működésbe lépnek a beépített rendszermechanizmusok, amelyek a látszólagos megvalósítási szándékot deklarálva a meglévő viszonyrendszer konzerválására törekednek. Ott, ahol sikerül(t) valamely minőségügyi megoldást elérni, rendszerint nagyon nehéz annak fenntartása és fejlesztése.

A tanulmány az összefüggéseket kívánja körülhatárolni és választ keresni a minőségügy hierarchikus-bürokratikus szervezeti térnyerésének vagy éppen akadályoztatásnak okait

illetően. S ahogy az egész téma a paradoxonokra épül, úgy a bevezetés is, mert nem fogadható el komplexnek egy probléma-körülhatárolás, ha az bizonyos szempontok szerint történik.

„Amikor tudjuk, hogy mit szeretnénk, de nem teljesen ismert az elérési út, vagy ha nem tudjuk, hogy mit szeretnénk, de van elképzelésünk valamilyen preferált megoldásról, s netán valamit adaptálni szeretnénk, akkor rendszerint dimenziókat, aspektusokat, komponenseket és valamiféle összefüggéseket, koherenciát, stb. emlegetünk. Ha valamit másképp értelmez a szakember, a tudós, a politikus és az átlagember, akkor nem egyszerű egy sajátos viszonyrendszer természetének feltárása úgy, hogy a viszonyrendszer elemeinek konszenzusos, szakmai definiálása még nem zárult le. (Ez a korábbi évek⁴³ tudományos konferenciái kapcsán készült tanulmányok alapján visszakövethető.)

Ettől izgalmas a kérdés! Célszerű magának a problémának az azonosításával kezdeni!”⁴⁴

1. A hierarchiáról általában

A hierarchia⁴⁵ szó eredetileg egyházi eredetű, az egyházhoz tartozó különféle fokozatú, rangú és rendű, funkciójú, rendeltetésű, mai értelemben valamilyen besorolású személyeinek, később intézményeinek is a rendszerét jelentette. A mai definíciók szerint a hierarchia, mint az alá- és fölérendeltségek (esetenként mellérendeltségek) olyan, rendszerint komplex és logikusnak tűnő, esetenként hagyományokat is továbbélítő rendszere, amiben a természetes személyek, azok csoportjai vagy dolgok, tevékenységek, folyamatok, elvek valamilyen szempont (értékrend, fontosság, rang, fokozat, cím, stb.) alapján vannak el- és összerendezve, kategorizálva, szabályozva.

Kiterjesztve nagy szervezetek alá- és fölérendeltségi viszonyaira, és átvitt értelemben más rendszerekre is használják e fogalmat. Absztraktabb módon megközelítve a hierarchia nem más, mint egy rendezettnak tekinthető halmaz vagy egy aciklikus, irányított gráf.

A hierarchiában mindig fellelhető valamilyen logika, léteztek/nek olyan paradigmák és ezen belül olyan kultúrák, világszemléletek, melynek önazonosságát, a működési rendjét valamely meghatározó hierarchiára vezették/vezetik vissza. A hierarchia egyik fontos ismérve, hogy az egész rendszerből, vagy a nagyobb egységből kiragadott rész önmagában rendszerint értelmezhetetlenné válik, és a hierarchia ezen a ponton is kapcsolódik a rendszerszemlélethez és rendszerelmélethez, amivel gyakran össze is keverik. A hierarchia szó általában a lehető leghevesebb ellenérzéseket váltja ki az emberek nagy részéből, mivel jelentése az önkényes hatalomgyakorlás fogalmával azonosult többnyire.

⁴³ Pécsi Határőr Tudományos Közlemények 2011. „Rendészeti kutatások – A rendvédelem fejlesztése” XII. köt.; 2010. „Quo vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság” XI. köt.; 2009. „A rendészet kultúrája – kulturált rendészet” X. köt.

⁴⁴ Teke András: Biztonság-rendészettudomány: ami a dimenziók, aspektusok, komponensek és kompetenciák mögött van, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 2012. XIII.(15-28. old.)

⁴⁵ <http://www.kislexikon.hu/hierarchia1.html> (2013.11.27-i letöltés)

A hierarchia nem az egyes, külön-külön számított emberi teljesítményekre épül, hanem az egyes embereket egyfajta mechanizmusba besorolva használja fel saját önfenntartó struktúrájának kiépítésére, fenntartására és fejlesztésére, ezért a hierarchia az azt létrehozó természetes személy(ek) kivételével az egyes ember szintjén egyedileg nem értelmezhető. A hierarchia valamely hatalom/uralom gyakorlásának keretét, eszközét adja meg, amely tekintélyvelvet érvényesítő feltétlen elismerésre és az ezt fenntartó, valamilyen függésből eredő, a hierarchia szintjein felülről lefelé haladva egyre markánsabb félelemre, kiszolgáltatottságra, „beskatulyázottságra” épül. A hierarchia igazán a hivatali viszonyrendszerben jut érvényre, ahol „a hivatali hierarchia elve, vagyis az a rend, amelyben minden hatóságnak világosan ki van jelölve az ellenőrző és felügyeleti hatósága, és az alárendelteknek ugyanakkor fellebbezési és panasztételi joguk van fölfelé.”⁴⁶

Magyary Zoltán⁴⁷ értelmezésben a hierarchia: „Minden szervezetben és a centralizált nagy szervezetben is, a főnök és az alárendeltek, valamint az egymás fölé helyezett fokozatok közt olyan a viszony, hogy a fölérendelteknek az alárendeltekétől mindig különböző a feladata, a hatásköre és a jogállása. Mindkettő azonban egymást feltételezi és kiegészíti. Ezért nevezzük ezt a viszonyt az alá- és fölérendeltség viszonyának, vagy a tekintély érvényesülésének (*hierarchia*). Az alárendeltek és az alsóbb szervek a kötelességüket úgy végzik, hogy nemcsak a törvényt (jogszabályokat) hajtják végre, hanem egyúttal a főnökük utasításaihoz is kötve vannak. A főnök tehát a jogszabály és az alárendeltek közé van iktatva és az alárendelt a főnök utasításhoz van kötve abban, amit a jogszabály a végrehajtás szabad belátására bíz. Ezzel kapcsolatban kell figyelembe venni azt az alább tárgyalandó kényes kérdést, hogy az alárendelt mennyiben köteles a főnöknek jogsértő parancsát teljesíteni, illetve hivatva van-e a parancs jogszerűségének vizsgálatára. A főnöki hatáskör hatalmat jelent. Olyant tehet, amit az alárendelt nem. Az alárendelt hatásköre mindig kevesebb. A főnöki hatalom elvben feltétlen. Amit parancsol, azt az alárendeltnek szó szerint végre kell hajtania. A főnök így az alárendelttel olyant is elvégeztethet, amit maga nem tudna, akár azért, mert nincs elég ideje, akár azért, mert maga megfelelő szakértelemmel nem bír... Az alá- és fölérendeltség viszonya a közigazgatási szervezet piramisában ugyanúgy fennáll a magasabb és alacsonyabb szervezeti egységek közt, mint a szervezeti egységeken belül a főnök és az alárendeltjei közt.” A vezető, a vezetők, a „vezérkar” szerepe tehát meghatározó a hierarchián belül, ami az abszolút tekintélyre épül. A tekintély egyben mintakövetést is jelent. A hierarchián belül a vezetés elkötelezettsége nem minőségügyi értelemben jelenik meg, hanem „tekintélyelvű függőségen alapuló testületi lojalitásként.”

⁴⁶ Weber, Max: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987, Budapest. (226. old.)

⁴⁷ Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás, A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában, a magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*, Budapest, 1942, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda (120-121.old.)

2. A bürokráciáról általában

A bürokrácia⁴⁸ értelmezése sokszínű és erősen nézőpontfüggő, azt azonban el kell ismerni, hogy mind pozitív, mind negatív hatásait tekintve erősen meghatározza napjaink intézményes és intézményen kívüli folyamatainak alakulását, kihat a társadalom minden szegmensére. Hétköznapi értelemben a bürokrácia (is) általában negatív jelenségként fogalmazódik meg, amely fogalomként (elsősorban az állami, hatósági, főleg a büntetést preferáló) a szervezetek, szervek, hivatalok működésének negatív vonásait hangsúlyozza. Ez főleg az eljárások lassúságára, (szükségtelennek tűnő) bonyolultságára, az „aktatologatásra”, a felelősség át/elhárítására, az ügyintézés „mindenhatóságának” és az ügymenet sérthetlenségének hangsúlyozására fókuszálódik. Ez abból is fakad, hogy bürokrácia egyben sajátos hatalmi pozíciót is érzékeltet az ügyféllel szemben, aki emiatt kiszolgáltatottnak érzi magát, s ami szintén erősíti a negatív érzéseket. A bürokrácia jellemzője még, hogy minden esetben minden állítás „megingathatatlan” bizonyítását várja el, általában különféle, általa előzetesen hitelesített, vagy tőle eredő okiratok formájában, ami miatt az alaposság hangsúlyozása érdekében, a hivatali tekintély védelmében az ügyfelet többször is berendelik.

Mindemellett a bürokrácia fogalma korántsem egyértelműen negatív a tudomány, a rendszerszemlélet/elmélet oldaláról nézve. A bürokráciának nagyon árnyalt és sokrétű értelme, jelentése és értelmezése van. Az egyes megközelítések jelentős mértékben eltérő értelmet tulajdonítanak a bürokráciának, miközben egyértelmű átfedések is igazolhatóak. A bürokrácia szervezeti jelenségként, állami működésként és gyűjtőfogalomként a napi élettől elrugaszkodó, azt megkeserítő jelenségként a „piaci feltételeket” figyelmen kívül hagyó, abba nem tartozó területként jelenik meg.

A bürokrácia egyik jellemzője a hivatali személytelenség, ami a szubjektum kizárásával, a szabályokban foglaltak és utasítások szerinti (gépies) feladat- végrehajtást testesíti meg. (Még akkor is, ha a hivatalnok akár egyet ért annak céljával, akár nem. A személyi szinten megjelenő személytelenség kihat a szervezeti megjelenésre és működésre is.) A bürokrácia a feladatmegosztás strukturált elvét érvényesíti a szakosodás, a hatáskörökbe foglalt munkamegosztás révén. Ez elvileg egyértelműen a szakszerűséget támogatja, az átláthatóságot erősíti. A szakosodás következtében egy-egy szakterülettel egy-egy szervezeti egység (osztály, csoport, ügyintéző) foglalkozik. A specializációból eleve következik, hogy a munkavégzéshez megfelelő szakképzettség kívántatik meg. A szakosodás megköveteli, hogy a hivatali szervezet munkájának beszabályozottsága mindenekfelett álljon. Érvényesül ez a

⁴⁸http://www.kislexikon.hu/burokracia_a_a.html;
<http://lexikon.katolikus.hu/B/b%C3%BCrok%C3%A1cia.html>

szervezetten belül (belső szabályok), de a szervezet-környezet viszonyban is. A politikai és az állami szférában működő szervezetek esetében a szabályok szinte kizárólag jogszabályi formában jelennek meg, ami a jogállamiságból eredeztethető, és a szakosodás teremti meg a szervezeti egyensúlyt. Gyakran éppen ennek az egyensúlynak a biztosítása érdekében hoznak létre szervezeti egységeket, elemeket, amelyek nélkül a szervezet működ(het)ne, de ezáltal valamely szervezeti egység hivatali túlsúlyba kerül(het)ne.

A bürokrácia az aktaszerűségekre épül, az eljárási cselekményeket (aktusokat), az eljárás során szerzett információkat, a hozott határozatokat írásos formában (irat, akta) rögzítik, hosszabb ideig tárolják, és biztosítják visszakereshetőségét.

A bürokrácia egyfajta szabályozott, szakértelmen alapuló tudásuralmat is jelent (Weber). Ha a tudás intézményes szinten jelenik meg, akkor a szakszerűség hierarchikus keretet kap, amiből következik, hogy a bürokrácia fegyelmezett működése a hierarchián alapul.

A szabályozottsága révén a bürokrácia hatékony ellenfele bármely más szervezeti formációnak, azonban ez csak az alkalmazott technika és technológia azonos szintjén realizálható. A szabályozottság elérhet egy olyan bonyolultsági szintet, vagy a régi szabályok merevsége olyan helyzetet teremthet, amikor a szakértelem és szabályszerűség ellentmondásba kerül egymással. Az „így kell, az így szabályos” és az „így célszerű, az így jó” között nehezen feloldható ellentmondás keletkezhet. Ilyenkor rendszerint a hierarchikus bürokratikus megoldás lesz győztes és csak sok eset után kerülhet sor a szabály módosítására.

A technikai/technológiai fejlődés a bürokratikus gondolkodás terén sajátos problémamegközelítést eredményezhet, például az elektronikus adathordozók széleskörű elterjedtsége korábban, kézzel írt iktatókönyvek, faxok használata, papíralapú ügykezelés, levelezés, stb. formájában. A bürokrácia a szabályozottság révén a kreativitást is gátolhatja, illetve egyfajta „megrendeléses” kreativitást érvényesít úgy, hogy a meglévő keretek ne sérüljenek. Ez együtt jár a motivációs viszonyrendszer paradoxonjával is, mert elvárás a lelkiismeretes, precíz, a szervezetnek tekintélyt kölcsönző teljesítmény, de ez nem lépheti túl a bürokratikus szabályozottságban megtűrt egyéni érdemeket. A sorosan járó elismerések, a statisztikai alapon működő jutalmazás nem ösztönöz kiemelkedő teljesítményekre, kreativitásra, újtásra, innovációra, inkább a szervezeti tükörcépben való, beskatulyázott helynek a demonstratív képviselőit. Bár a rendszerváltozás óta a hivatali előmenetel kiszámíthatósága erősen módosult az azt megelőző időszakhoz képest, röviden szólva kiszámíthatatlanná és bizonyos szinteken a politikai döntések függvényévé lett, továbbra is jellemző a hivatali posztok rangsorolásában a betölthetőségi kivárási esélyének a latolgatása.

A bürokrácia egyik nagy vívmánya a kiszámíthatóság, bár ez a Weber-i megközelítés is némileg felülvizsgálatra szorul, mert a hierarchikus-bürokratikus környezetben az eljárásrend szabályos/szabványos érvényesítése esetén sem bizonyos, hogy az elvárható outputokat

produkálja rendszer. Ez a bürokrácia és a hierarchia közti ellentmondás egyik látható jele és mérhető gyakoriságú tendenciája. A minőségügy harmadik szereplőkénti megjelenése vélhetően nem a bürokratikus eljárás rendet erősítené.

A bürokratikus működési módot is a hierarchia moderálja, ami kizárja a versenyt és az alá-fölérendeltségi pozíciókat preferálja. A bürokrácia önmagában ellentmondásos, megközelítése erősen függ az értelmezési keretektől: leegyszerűsítve, felfogható, mint egyfajta eszköz, amely attól jó vagy rossz, hogy alkalmas-e az adott feladat/funkció/szerep ellátására/kivitelezésére.

A szervezélméleti/rendszerelméleti/módszertani megközelítés szerint a bürokrácia kiválóan alkalmas lehet nagy mennyiségű, standardizált feladat ellátására. Vannak olyan feladatok, amelyek elvégzésére, ilyenek a kreativitást igénylő területek, kutatás, marketing, szolgáltatások egy része, jövőtervezés, stb., a bürokrácia jelenléte egyértelműen alkalmatlannak, sőt hátráltatónak tűnik. Összefoglalva a fentieket a modern bürokrácia jellemzői⁴⁹:

1. „minden hivatal világosan körülhatárolt hatáskörrel rendelkezik,
2. szervezeti hierarchikus felépítésű szigorú alá- és fölérendeltségi viszonyokkal, egyértelműen körülhatárolt funkciókkal. meghatározott jogkörrel rendelkezik,
3. az apparátus tagjai személyükben szabadok, viselkedésüket személytelen jogszabályok határozzák meg, s csupán ennek a személytelen rendnek engedelmesskednek,
4. a tisztségviselőket az adott pozíció betöltéséhez szükséges szakvizsga alapján alkalmazzák, szerződéses alapon, nem választják őket, kölcsönösen felmondhatnak,
5. a hivatalnokok munkájukat élet- vagy legalábbis fő foglalkozásszerűen végzik, munkájukért pénzbeli juttatást kapnak és rendszerint nyugdíjra jogosultak,
6. a szervezeten belüli előmenetel, karrier lehetőségei a személytelen szabályok szerint meghatározottak, a döntő kritérium az előléptetésnél a szenioritás elve és a feljebbvaló megítélése,
7. a hivatalnokok el vannak választva az igazgatási eszközöktől, állását ki nem sajátíthatja,
8. a hivatalnokok egységes ellenőrzési fegyelmi rendszernek vannak alávetve,
9. a szervezeten belül az ügyvitel az írásbeliségen alapszik, ez határozza meg alapvetően a belső kommunikációt.”

⁴⁹ Szerb László: Max Weber bürokráciaelmélete és a magyar bürokrácia, Aula, Vol. 13, No. 3 (1991), pp. 38-52
Published by: Akadémiai Kiadó, Article Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/41489961>

A szervezeti működést a rendszerszemlélet oldaláról megközelítve kijelenthető, hogy a funkcionális működéshez megfelelő feltételrendszert is célszerű biztosítani, amelynek érvényesítése nagyban függ az alkalmazott eszközök kompatibilitásától, és ha az eszköz és módszertan önmagában határozza meg a rendszerműködést, akkor a bürokrácia önregeneráló képessége vitathatatlan.

3. Hierarchikus-bürokratikus szervezetek főbb sajátosságai

A két előző fejezetben a hierarchia és a bürokrácia olyan megközelítése történt, ami a minőségügyhöz való viszonyrendszerben a kapcsolódási pontokat vagy az éppen az azokat lekorlátozó mechanizmusokat, jelenségeket kísérelte meg pragmatikusan körülhatárolni.

Bár a hierarchia önálló kategóriaként szerepelt, látható, hogy a hierarchia nélkül a bürokrácia kevésbé lenne hatékony. A hierarchia gyakorlatilag a szervezet/szervezeti működés tekintélyelvű, graduális „kézbentartása” számonkérés és ellenőrzés útján, hatalmi eszközökre alapozva, ellenőrzéssel függ össze. A Weber-i bürokratikus rend „alulról felfelé” működik a beosztotti láncra épülve. A parancsnoktól/főnöktől/vezetőtől/felettestől/elöljárótól, lefelé halad a parancs/intézkedés/utasítás, és az előbbieket döntenek a számonkérésről, az ellenőrzésről. A hierarchiában és bürokráciában van egy közös tényező, ez az autoritás, ami a hierarchiában maga a tekintélyelv érvényesülése, azaz az autoritási rend, a bürokráciában a szakértelem graduált megjelenési formája. A hierarchikus-bürokratikus szervezetek stabilitása a hierarchikus struktúrára épül. A hierarchikus struktúra vertikális és horizontális összerendezettségé egyben a szervezeti működés tükörképét is adja. A szervezeti működés a szervezetelmélet fogalmaival írható le, erre terjedelmi okok miatt jelen tanulmányban nem célszerű kitérni, de azt hangsúlyozni indokolt, hogy a hierarchikus-bürokratikus szervezetek esetében a hatékony működés feltételei elvileg adottak, az, hogy a gyakorlatban ez hogyan érvényesül, az már számos tényező függvénye. A működés leegyszerűsítve „működési csatornák” rendszerére épül, ezek pedig a szervezeti és működési szabályzatban kerülnek keretbe foglalásra, hogy hogyan, arra a következő fejezetben található utalás. A hierarchikus-bürokratikus szervezeti formációk sokfélesége a rendezettség látszata mellett a bonyolultság fokának emelkedésével az uralmi-hatalmi helyzet és szerkezet egyre inkább a felelősség áthárítására irányul, bizonyos döntési határok elmosódnak, ami a bürokratikus gondolkodás átláthatóságával nem konvergál és a hierarchikus lánc aljához közeledve az eredeti elgondolást egyre értelmezhetetlenebbé teszi, azaz a végrehajtó személy bonyolult problémával találja szemben magát, ahelyett, hogy a feladatot minél egyszerűbben, minél kisebb fáradtsággal oldhatná meg.

A szervezetekről szóló írásoknak szinte mindig központi témája a szervezeti szintek száma. Ez önmagában még nem fejezi ki a szervezet jellegét, ha a szervezeti felépítés és a hatékony

működés összhangja nem kerül vizsgálatra, azaz a döntések delegálása, a szintek közötti kommunikáció csatornái és tartalma, a beosztottak képzettsége, a problémakezelés mechanizmusa, a technikai-technológiai alkalmazások, stb., valós viszonyrendszere nem kerül körülhatárolásra. A fentieket alapjaiban befolyásolja, hogy a kézi vezérlés és az automatizmusok egymáshoz való viszonya hogyan érvényesül. A hagyományos bürokratikus megközelítésben a szabályok alkalmazása erősen személyfüggő, azaz a szenioritás elve jut érvényre, a modern szemlélet a folyamatok leírását preferálja, azaz az automatizmusok személytelenségére épít. A centralizáció és decentralizáció viszonya meghatározó egy szervezet életében, azonban a két fenti működéstípus tisztán sohasem jelenik meg. A hierarchikus-bürokratikus szervezetekben a tekintélyelv a folyamatok leírása ellenére kódoltan érvényesül és elsősorban a szervezeti pozicionálásban és a belső hatalmi kérdésekben artikulálódik. Az autokratikus vezető a szervezetet magáénak tekinti, azzal egyedül kíván rendelkezni és ebben nem tűr vetélytársakat. Nem véletlen, hogy a modern bürokrácia termékeiként készülő funkcionális, mátrix-alapú munkaköri leírások utolsó mondatainak egyike így hangzik: „...és amit az előjáró meghatároz.”

Kérdés, hogy egy szervezeten belül érvényesülhet-e kétféle uralom, ugyanis létezik egy hierarchikus hatalmi tekintélyelv és a bürokratikus szakértelem uralmából fakadó helyzet. Nem célszerű egybemosni a hivatali hierarchikus, jogszabályi alapú hatalmat a szakmai kompetenciával. A hierarchikus-bürokratikus szervezetekben mindig is két ranglétra volt: a vezetői és a szakmai. Ebből az következik, hogy a hierarchikus-bürokratikus szervezetekben a vezetői poszt nem a szakmai kompetenciára épül elsősorban, hanem a vezetői kvalitásokra, vagy más, jelen tanulmányban nem taglalt tulajdonságokra és viszonyrendszerekre, és előfordulhat, hogy kiváló szakember soha sem juthat vezetői pozícióba, míg szakmailag kevésbé kompetens személy a hierarchiában üstökösként jut előre. Ez a jelenség „kitermelte”, hogy a vezetői mellett egy szakmai rangsor is kialakult és a kettő közti átjárhatóság erősen korlátozottá vált. A hierarchikus-bürokratikus szervezetek esetében a jó szakember nem biztos, hogy alkalmas vezetőnek és ez fordítva is működik. (Természetesen vannak kivételek is.)

Induljunk ki abból, hogy a hierarchia csúcsán álló személy feladata/kötelessége/joga a fő célok, irányok meghatározása, azaz a jövőtervezés, képességtervezés, a stratégia-alkotás. A bürokrácia valós feladata viszont a végrehajtás realizálása, azaz a döntések kivitelezése. A bürokrácia akkor tekinthető az előjáró szemszögéből nézve jól működőnek, sikeresnek, eredményesnek, ha az előírások keretei közt képes biztosítani a végrehajtás, a célok elérésének hatékony eszközeit, módszereit. Ebből következik, hogy a hierarchia alacsonyabb szintjein nem létezhet önálló célképzés, csak a központilag képzett célok adott szintre történő

lebontása és a végrehajtáshoz források igénylése, és ezzel a kreativitásnak nincs érvényesülési esélye.

Az is egyértelműen következik a fentiekből, hogy a szervezeti célokat kizárólag a hierarchikus-bürokratikus szervezeten kívül kell meghatározni és annak megvalósítását a hierarchia csúcsán álló vezető kiemelt feladatává tenni. Mindezt a feladat, képesség, jövőtervezést illetően sajátos kontextusba helyezi a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításáról⁵⁰ című jogszabály, amelyben a stratégiai tervezési rendszerben alanyként jelennek meg a fővárosi és megyei kormányhivatalok, a klasszikus tervezési struktúra erősen átalakul(hat). Mindez a tervezési szintek struktúra-váltásával, „szub-szintek” képződésével és a források elaprózódásával járhat. Az ágazati stratégiák helyett megjelenő szakpolitikai terület a miniszteriális horizontalitás hatékonyságát feltételezi, ami feszes forrásegyvetetést feltételez. Mindamellet a szakpolitikai orientáció feltételezi, hogy az EU-szakpolitikák nemzeti leképezése felgyorsul és a rendvédelmi forrástámogatás EU-rendszerét jobban ki lehet használni. A fenti rendszer a maga koncepcionális differenciáltságával is megfelelő alapot képezhet a rendészeti/rendvédelmi képességtervezésnek, de jelzi a kezelés sajátos megközelítését és annak prognosztizálható következményeit is. Tehát egy újabb ellentmondás került kódolásra hierarchikus-bürokratikus működés rendszerébe, amelynek feloldási kísérletére valószínűleg újabb ellentmondások sorozatával kerül majd sor.

4. Szervezet és funkció paradoxonja

A szervezetek rendszerint többcélú (van példa a mono-célúra is), általában sokfunkciós rendszerek, amelyek bonyolultságuknál fogva számos al- és részrendszerre tagozódhatnak, meghatározó jellemzőjük a rendszerdinamika, a méret, a forma, a struktúra és a funkciókhoz való viszonyuk. „A szervezet, a társadalmi és gazdasági folyamatok realizálásának feltételeit (ember, eszköz, infrastruktúra stb.) és kereteit (jogi, pénzügyi) biztosító, tudatosan kiépített rendszer (kommunikációs, információs, hatalmi stb).”⁵¹ A fentiekből következhet az is, hogy a szervezetek valamely elvek, szempontok, elvárások, igények alapján adott folyamatok, funkciók realizálása érdekében jöttek létre, vagy hozták létre őket és feltételezhető, hogy nem maguknak a szervezeteknek a létrehozása volt a cél. Ez utóbbi esetben az így létrejött szervezethez kell(ett) „keresni” feladatot, funkciót, illetve leírni a megvalósítandó folyamatot, ami csak a már meglévő szervezetek rovására történhet. A hierarchikus-bürokratikus szervezeti működésnek az őt létrehozó funkcióhoz való viszonya egyértelműen tetten érhető

⁵⁰ <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc.cgi?docid=A1200038.KOR> (2013.05.18-i letöltés)

⁵¹Dr. Berde Csaba előadásban elhangzott fogalom, http://portal.agr.unideb.hu/media/A_SZERVEZET_FOGALMA_ERTELMEZESEI_9252.pdf

az adott szervezet létesítése, alapítása, átszervezése, fejlesztése, a működés személyzeti és a szükséges dologi, anyagi feltételeinek a biztosítása, a belső szervezeti struktúra és működési viszonyrendszer, működési rend kialakítása, a szervezet vezetése/irányítása/szakirányítása, a szervezeti megfelelés definiálása, és végül a szervezet megszüntetése, integrálása, újrászervezése során. Röviden kifejezve a szervezet teljes életciklusát a funkcióhoz való viszonyulás determinálja.

A hierarchikus-bürokratikus szervezetek döntő többsége egyben költségvetési szervnek is minősül, így „A költségvetési szerv az államháztartás részét képező olyan jogi személy, amely a társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgáló, jogszabályban meghatározott állami feladatokat alaptevékenységként, az alapító okiratban meghatározott körben és kötelezettséggel végzi.”⁵² „Az alapító a költségvetési szervet feladatváltoztatás, illetve az állami feladat hatékonyabb ellátása céljából - az alapító okirat módosításával egyidejűleg - átszervezheti vagy módosíthatja tevékenységi körét. A költségvetési szerv saját döntésével az alapító által meghatározott feladatkörét nem változtathatja meg.”⁵³

Az alapító okiratban az alapító kinyilvánítja, hogy mi az alapítás tárgya. Az alapító okirat tartalmát részletesen, egységes formában nem rögzíti jogszabály, de az egyes ágazatokat szabályozó jogszabályokból egyértelműen következik, hogy milyen kötelező és nem kötelező tartalmi elemeket tartalmaz az okirat. (Kötelező elemek: az alapító és a fenntartó, a működtető neve és székhelye, a létrehozott intézmény külön jogszabályban meghatározott hivatalos neve, az intézmény típusa, az intézmény feladat-ellátási helye, székhelye, tagintézményei, tagozódása, telephelye, alapfeladatának, szakfeladatának jogszabály szerinti megnevezése, a feladatellátást szolgáló vagyona, a vagyon feletti rendelkezés joga, a gazdálkodással összefüggő jogosítványok, a nyilvántartással kapcsolatos további adatok.)

A szervezet működését leíró, keretbe foglaló dokumentum a Szervezeti és Működési Szabályzat (továbbiakban: SZMSZ). Célja, hogy meghatározza az adott intézmény számára a struktúra és a működés alapvető irányelveit és rendszerét, a szervezeti felépítettség kialakítását, a működés közben megvalósítandó rendezettséget, a dolgozók számára követendő magatartási szabályokat, a cél- és feladatrendszer racionális és hatékony megvalósításának szabályozását, az intézmény szervezeti felépítését és vezetését, a működés belső rendjét, a dolgozók/alkalmazottak munkarendjét, a szervezeti egységek/elemek feladatkörét és munkarendjét, tevékenység ellenőrzési rendjét, a kommunikáció szabályait, a belső és külső kapcsolattartás rendjét, az intézményi tagozódás jellemzőit, a kapcsolatok formáit, rendszabályokat és olyan rendelkezéseket, amit jogszabály nem utal más hatáskörbe. Ha valamely szervezet alaprendeltetését jogszabály is meghatározza, akkor annak

⁵² 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról, VII. FEJEZET, A KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK, 87. § (1)

⁵³ U.o. 89. § (1)(2)

rendelkezései rendszerint változtatás nélkül kerülnek áttemelésre az SZMSZ-be, amely alapján készülnek a munkaköri leírások.

Alaphelyzetben minden szabályozottnak, áttekinthetőnek tűnik, azonban a szervezet létrehozásának pillanatában a hierarchikus-bürokratikus szervezetek esetében a szervezeti működés motivációja egyre jobban távolodni kezd a létrehozást kiváltó funkciótól. A szervezet „önálló életet kezd élni” és első sorban önmaga pozicionálására fordítja az energiák, a források jelentős részét. A szervezetek megkezdik a horizontális és vertikális terjeszkedést. Látszólag ennek ellentmond az alapító okirat, valójában a hierarchikus-bürokratikus szervezetek „feladatokat gyűjtenek”, mert a forrás a feladathoz van társítva és az új feladat újabb szervezeti bővülést generál. Előfordul, hogy a létrehozott szervezeti egység részére „keresnek” forrással támogatott feladatot. Azon a közgazdászok is vitatkoznak, hogy egy szervezet fenntartási és működési költségeinek mi az egészséges aránya, optimális esetben 75:25%, valójában a költségvetési szerveknél csak maguk a humán költségek meghaladják a 90%-ot, ami folyamatos forráselégtelenséget eredményez. Erősen megoszlik a vélemény, hogy egy szervezet esetében mi tartozik a fenntartási és mi a működési költségek körébe. Van olyan vélemény, mi szerint a működési feltételek megteremtése már önmagában működési költség, de megalapozottnak tűnik az a megközelítés is, hogy az alapfeltételek megteremtése esetén konkrét működés csak akkor következik be, ha az alapfeladatok megvalósítása érdekében valamely tevékenység történik is, és itt jelenik meg a következő ellentmondás, mert ezt a költségvetési szegmenst rendszerint a dologi kiadásokkal fedik le, ami erősen 10% alatt van.

A hierarchikus-bürokratikus szervezetek fenntartási költségei tehát messze meghaladják a működési költségeket. Ez köztudott, mégsem terjedt el olyan szemlélet, amely ezen arány optimalizálását támogatná. Régeinek tekinthető megoldási lehetőség az értékelemzés, amely a fenntartási költségeket racionalizálhatná. Miről van szó? Az értékelemzés⁵⁴: „Olyan - a hatékonyságot javító - eljárás, amely segítségével a termék hasznosságát és e hasznosság létrehozásához szükséges költséget hasonlítjuk össze. Az értékelemzés tárgya lehet minden olyan anyagi és szellemi termék, amely valamilyen felhasználói igényt megtestesítő funkcióval rendelkezik, valamint a megvalósításnak költségvonzata van. Ennek az eljárásnak a segítségével még a tervezés időszakában választhatunk az elérni kívánt funkciók kielégítésére szolgáló megoldások közül.”

A feladatalapú gondolkodás a pozicionálás hatékonyságát a feladatok mennyiségi növelésében látja, ami oda vezet, hogy egy idő után a feladatait képtelen finanszírozni. A kiutat természetesen a további feladathalmazban látja. A hierarchikus-bürokratikus

⁵⁴ <http://ecopedia.hu/ertekelemzes> (2013.12.18-i letöltés)

szervezet korszerűsítése rendszerint a bonyolultság további növelésével, létszámnövekedéssel és a tagozódás elmélyülésével jár. Ez képezi a paradoxon alapját.

A rendszerváltozás előtt is működő szervezetek esetében gyakori jelenség, hogy az SZMSZ az eredeti funkciót és feladatkört jeleníti meg, a változások formálisan kerülnek beemelésre, a korábbi munkaköri leírások, azok egyes elemei folyamatosan továbbélnak. Szervezetfejlesztések során is csak részleges korrekciók történnek. A hierarchikus-bürokratikus szervezetek esetében a feladatok sok esetben párhuzamosan és átfedéssel kerülnek lebontásra, azok csoportosítása nem következetes, a helyettesítések sokszor problémát okoznak. Ritka a mátrix-szemléletű SZMSZ lebontás a munkaköri feladatmeghatározás, ahol vízszintesen a strukturált feladatrendszer, függőlegesen a szervezeti tagozódás és a beosztások jelennek meg, kizárva ezzel fölösleges „rátartásokat” és a fedetlenül hagyott területeket.

A minőségügyi szemlélet a fentiekkel nehezen összeegyeztethető, mert egy magára valamit is adó hierarchikus-bürokratikus szervezet azonnal újabb szervezeti egységet/elemet hoz létre, felelősöket keres, forrást tervez és a lassú megtérülés esetén sürgősen lelépít.

5. A probléma-megoldás paradoxonja

Probléma-megoldás esetén az jelenti a fő problémát, hogy a meglévő tudás alkalmazhatósági rendje és módszere nincs „leírva”, vagy bármi módon megjelenítve. A másik paradoxonforrás, hogy a hierarchikus-bürokratikus szervezet beosztottja normális helyzetben nem lépheti át a hivatali helyzetéből elvárható gondolkodásmódot, azaz ha kreatívan gondolkodik, konvencionális akadályokba ütközik.

A problémamegoldás tehát nem feladatvégzés! Egy szűk területre ki lehet módszertanokat dolgozni, de a mai világban a problémák összetettek és egy diszciplínával nem fedhetők le, így a transz-inter-multidiszciplinaritás elkerülhetetlen, mert a tudáshiány egyetlen módszerrel elháríthatatlan. A következő gondolat a 8. pontban kerül kifejtésre, de oda is visszavezethető, hogy a problémamegoldó nem a teljes problématerületben, hanem annak egyes gócaiban, kiragadott, a feladatszabó által fontosnak tartott, nevesített, sugallt, vagy a megoldásra kijelölt személy által annak vélt elemeiben gondolkodik, arra vagy azokra külön-külön keresi a kapcsolatokat vagy állapítja meg az összefüggéseket. Ilyenkor a prioritásképzést emlegetik, ami ellentmondásos, mert a teljes problémavolument ismerni kellene ahhoz, a prioritás megalapozott legyen, egy-egy kiragadott elem prioritáskénti megjelölése a megoldás irreális megközelítésével is járhat.

A hierarchikus-bürokratikus szervezetekben a problémamegoldás sajátos ellentmondásra épül. Ha van egy probléma, akkor általánosan elfogadott hozzáállás, hogy meg kell keresni a

probléma valós okát, körülhatárolni annak kialakulási, keletkezési körülményeit és megvizsgálni, hogyan lehet az okot megszüntetni, kiküszöbölni, elhárítani, stb, a keletkezett hibákat hogyan lehet kijavítani és mit lehet tenni a megelőzés érdekében.

A hierarchikus-bürokratikus szervezetekben feladatszabás keretében végzett kikényszerített probléma-megoldás folyik. A probléma megoldására kijelölt személy feladatot kap, hogy adott határidőre terjessze elő, készítse el az adott problémára a megoldást. Természetesen az esetek többségében többé-kevésbé ismert a magasabb hierarchikus szintek ide vonatkozó elképzelése is. A beosztottnak a fenti bekezdés alapján kellene eljárnia, ám ehhez rendszerint nincs elég idő és a számára munkakörében előírt módszertant nem tudja alkalmazni, egy problémát kell megoldania és nem egy algoritmuszerű rutintevékenységet elvégezni. Most már nem az a fő probléma, hogy az eredeti problémára megoldást találjon, hanem az hogy valami produktumot a feladat kapcsán az elrendelőnek határidőre benyújtson. Olyan megoldást kell találnia, ami az elrendelő elvárási sávjába belefér. A fő figyelem most már arra irányul, hogy a határidőhöz kötött elvárást teljesítse, nem az eredeti probléma ok-okozati összefüggései képezik a vizsgálat tárgyát, hanem az egyes kiragadott elemekkel kapcsolatos gyors, látványos, a meglévő szabályozási környezetbe illeszthető megoldásra törekszik. Ez újabb ellentmondást generál, mert az eredeti problémára a meglévő szabályozás nem talált megoldást, így a kiragadott részmegoldások sem szüntetik meg a problémát, hanem újabb összefüggésbeli kérdéseket vetnek fel, ami végső soron a hierarchia legmagasabb szintjén „salátatörvények” keretében időleges lefedést kap(hat)nak.

A feladat- és probléma-megoldás hierarchikus-bürokratikus gyakorlata a minőségügyi gondolkodással csak akkor konvergál, ha a legmagasabb hierarchikus szint azt a feladatok sorába sorolja. Előfordul, hogy a döntés megelőzi a döntés-előkészítést és a beosztottnak a már meghozott döntést utólag kell „igazolnia”, azaz a problémamegoldás keretében utólag a helyes döntést megalapozni. Ez esetben sem a valós probléma megoldása a lényeg, hanem egy olyan megoldás megtalálása, ami a már meghozott döntést igazolja.

6. A „DRM” mindenhatósága

Minden hazai bürokratikus-hierarchikus szervezeti, így a biztonsági/rendészeti gondolkodásra is, annak pejoratív felhangjait mellőzve elmondható, hogy determinisztikus, determinált (D), redukcionista (R) és mechanisztikus (M) a továbbiakban = DRM. Ez tipikus következménye a hierarchikus-bürokratikus szervezeti működésnek, ami meghatározza a problémák adott érdeket tükröző, feladatrendszerű kezelését is. A domináns deklarált vagy látens elvárási követelményszintek, artikulált vagy paradigmaként továbbélő valós vagy vélt igények kielégítése ezt csak erősítik. Ennek a következménye a szervezeti kultúrában „hagyománytiszteletként” megjelenő paradigmatisztikus hozzáállás, ami a valós igényeket és a

szerves fejlődést figyelmen kívül hagyó, beavatkozó, bürokratikus, szabályozó szemléletű követelménytámasztást és magatartást preferálja, a gyors, látványos eredmények elérésének kikényszerítését eredményezi. A DRM hatása abban jut elsősorban kifejezésre, hogy a környezeti igények a szervezeti működés fenntarthatósága érdekében mellőzésre kerülnek és egy feladatorientált szemlélet érvényesül a környezeti illesztés és a várható, lehetséges illetve nem szándékolt következmények figyelmen kívül hagyásával. Talán ez lenne az egyik magyarázat arra, hogy miért nem általános a hierarchikus-bürokratikus szervezetekben a GAP-analysis. A GAP az eltéréseket hozza a felszínre. Egy hierarchikus-bürokratikus szervezetben a pozitív eltérés sem tolerálható, mert minden, ami az előírástól eltér, az hiba, a hibáért valakinek felelni kell. A GAP magyarul annyit jelent, hogy rés. Eddig nincs gond, de ez a rés a teljesítménnyel függ össze, és főleg a stratégiai controlling, de más üzleti elemzések során is vizsgált tényező, és maga az elemzés egy nagyon fontos eszköz a méréshez. A mérést pedig a hierarchikus-bürokratikus szervezetek csak akkor preferálják, ha ők mérhetnek másokat (Lásd: 10. pont). A GAP-elemzés annak kiderítésére szolgál, hogy, hol nem történt releváns tevékenység, mi az, amit még nem végeztek el, mi az, amit nem az előírások alapján, és hogy a meglévő trendben az előző időszaki maximum fölött marad-e a jelenlegi minimum, a csökkenő trend esetén a fordítottja érvényes-e. Versenyhelyzetben a szervezeteknek a helyettesíthetőség problémájával is szembe kell nézni, a hierarchikus-bürokratikus szervezeteknél a monopolhelyzet miatt ez nem áll fenn, de az előírások teljesítése mérhető. A hagyományos hierarchikus-bürokratikus gondolkodásmód mellett a humán erőforrás-változás miatt megjelentek az „üzleti”, „fiskális”, „menedzseri” gondolkodásmód egyes szegmensei, de ezek nem kerültek illesztésre a meglévő rendszerbe, hanem a döntéshozó hierarchikus súlya szerint különféle hierarchikus aktusokban elem szinten helyet kapnak. Az üzleti életben az elégedettség vizsgálatára is használják a GAP-elemzést, abból a célból, hogy az elvárások/igények és a valós teljesítés közötti rést szűkítsék.

A hierarchikus-bürokratikus szervezetek döntően hatáskörre alapozott, magas szintű jogszabályok által leírt hatósági jogérvényesítést valósítanak meg, és úgy „szolgáltatnak”, hogy a tevékenységük eredményeként társadalmi szinten rendezett, szabályozott, az állam által elvárthoz közelítő állapot, helyzet jön létre, amelyben a szolgáltatás nem egyénre szabott és nem kiindulási alap az egyes állampolgárok elvárásainak ismerete. A GAP-elemzés a hierarchikus-bürokratikus szervezetek a saját tevékenységükre sem szívesen alkalmazzák, pedig ez a szemléletmód segítene közelíteni a valós minőségügyi felfogás felé.

A dolog lényege, hogy pontosan tisztázni kellene, hogy az adott szervezettel szemben melyek az elvárások. Szándékosan elvárásokról van szó és nem feladatokról.

A DRM sajátosan jelenik meg integráltnak deklarált vagy valóban integrált működési környezetben. Ezt célszerű a rendszerszemlélet, elmélet oldaláról is megvizsgálni.⁵⁵

Mitől, mikor, miért nevezhető egy rendszer integráltnak? A rendszereket az integráció foka, jellege, tartalma, szabályozottsága stb. alapján számos csoportba oszthatjuk. Általában a speciális feladatokat ellátó rész és alrendszereket „sziget” vagy „mozaik (al/rész)rendszerként” jellemzik. Ez különösen szembeűnő, ha ezen rendszerek kapcsolódási pontjai nem ideálisak. Az integrált rendszerek klasszikus példáját jelenti az, ha egy-egy rendszer a teljes folyamatvolument tekintve egységes egészként, komplex vezetési, irányítási, koordinálási és megvalósítói, kivitelezői, végrehajtói, valamint támogatói, biztosítói, katalizátor al- és részrendszerek, elemek komplex, összehangolt, leírható együtteseként működik.

Az integráció alapja, az egyes folyamatok, területek feladatait (jelen esetben szakterületekről van szó!) önállóan ellátó modulok realizstikus, tényleges összekapcsolása. Ehhez közös integrált adatbázisokra van/lenne szükség. Akkor igazán integrált a rendszerműködés, ha nincs szükség a különböző alrendszerek és modulok közti külön (eseménykövető) adat/információátvitelre és vezérlési beavatkozásra.

A különböző jellegű, de egymáshoz kapcsolódó elvárások, feladatok egy megfelelően integrált rendszerműködést feltételeznek, amely biztosíthatja a rendszer által kezelt valamennyi releváns ismeret szabályozott és követhető hozzáférhetőségét, validálását és feldolgozhatóságát, felhasználhatóságát minden helyzetben.

Célszerű a rendszerfolyamatokat és a rendszeren belüli kapcsolatokat egységes egészként kezelni. A rendszerelemek/alrendszerek mindig egymással összefüggő módon viselkednek, tehát a rendszer elemei folyamatosan hatnak és visszahatnak egymásra. Ennek megfelelően a változással kapcsolatos ellenállás, tehetetlenség, kivárás, bizonytalanság természetes jelenségeként fogható fel a rendszerelméletben is.

Ha például egy rendszerben éppen egy mérhető változáskor következik be a szereplőkben változás úgy, hogy az addig funkcionális feladatot ellátó szereplő kikerül a rendszerből és az addig alapfeladatként jelentkező rendszerműködtetés nem főfeladatként kerül át a jogutód szervezethez, akkor a meglévő elvárás-rendszer teljesítése is markáns kérdéseket vethet fel. Ez is jelzi, hogy bizonyos, rendszernek tartott formációk nem mindig viselkednek a hierarchikus-bürokratikus környezetben valós rendszerként. A viselkedési megnyilvánulások szorosan összefüggnek az érdekérvényesítő-képesség egyedi, eseti és rendszerszintű hatékonyságával is.

⁵⁵ A gondolatmenet kifejtését lásd: Teke András: Integráció, modell, mintakövetés és valóság, tanulmány Virányi Gergely 60. születésnapja tiszteletére. Kiadvány címe: „Sodorvonalon”, MRTT Határrendészeti Tagozat, Hanns Seidel Alapítvány támogatásával, 2012, Budapest, (287-300. old.), ISBN 978-963-08-3271-1

Hogyan közelítsünk egy hierarchikus-bürokratikus szervezethez, mint rendszerhez? Fontos a rendszeralkotók egymás közti és az egészhez való kapcsolata, ennek szabályozása és a szabályok betartása és betartatása, ahol az egyes rész/alrendszer/elem változása (ki)hat a többire és fordítva. Akkor beszélhetünk dinamikus egyensúlyi állapotról, ha minden eltérés a normális működést biztosító egyensúlytól, folyamatosan/automatikusan (a működés eredményeként szinte automatikusan) korrigálódik, nem igényelve külön beavatkozást. Az optimum fenntartása a folyamatos változások esetében is a rendszer normál működésének a részét kellene, hogy képezze, tehát ne legyen szükség folyamatos korrekciós (utólagos) beavatkozásokra. Ha a rendszer természete, jellege változik, akkor az egyensúlyi helyzete és önregenerálódó/regenerációs képessége is módosul, ezért ezt tudatosan célszerű kezelni, például több új szereplő egyidejű megjelenésekor.

A rendszerműködésben vannak sajátos, ismétlődő viselkedési minták, amelyek rendszerint kihatnak a teljes rendszerre, de általában két, esetleg több al/részrendszer, rendszerelem érdekmotivációs konfliktusait juttatják kifejezésre. Ezek fölött sem célszerű a rendszer működésére való hivatkozással átsiklani.

A rendszerek esetében az interakciók viszonyrendszere két nagy csoportra oszthatóan jelenik meg.

Egyrészt a szimmetriára törekvés alapján a hangsúly az egyenlőségi viszonyrendszer létrehozásán és fenntartásán van. Az egyenlőség ebben az esetben azt jelenti, hogy a partnerek ugyanazt a típusú viselkedést, értékrendet, toleranciát/stb. mutatják egymás felé.

Másrészt a komplementer megoldás alapján kölcsönösen elfogadják az egymás közötti különbséget, s az kiegészíti őket.

Emellett azonban számos olyan dimenzió/lehetőség is van még, ami nem tiszteli az alapvető szimmetrikus – komplementer felosztást, ezek zavaróan hathatnak, ha visszatérő jellegűek és ha az egyensúlyi állapot ezeket nem képes ellensúlyozni.

A rendszerkapcsolatokban vannak viszonylag stabil helyzetek és instabil/bizonytalan szituációk, és ennek eredményeként létrejöhetnek informális (érdek)szövetségek és „koalíciók”.

Az viszont lényeges, hogy minél több részre tagolható egy rendszer, minél eltérőbb a szereplők ambíció/képesség/kompetencia szintje, annál veszélyeztetőbb mértékű lehet az informális megoldások alkalmazása és annak gyakorisága.

A rendszereknek is van sajátos életciklusa, ami abból fakad, hogy egy dinamikus egységről van szó, amely az idők során változik (az új szereplők belépésével és a környezet átalakulásával együtt jár) és fejlődik (ami alapvető elvárás lenne), és a problémák jelentkezése és megoldási képessége éppen a változások mentén történik.

A változások hatása a rendszerszerkezet módosulásával szorosan összekapcsolható. (Külső tényezők, belső változások, probléma-megoldási elvárások, a rendszer-életciklus jellegzetességei, stb.) Ezek rendszerint nem preventív, hanem reagáló mechanizmusok eredményei.

Tudomásul kellene venni, hogy amikor egy rendszer átjut egy bizonyos fejlődési fázison, a rendszeren belüli viszonyokat (iterálva) újra és újra kell(ene) definiálni és ez az, ami rendszerint nem történik meg, vagy leginkább megkésve, és akkor is csak részben.

A klasszikus rendszerszemléletű megfigyelésnél általában nem veszik figyelembe a rejtett „szabályokat”. A szereplők reagálásában saját észleléseik, elképzeléseik, vélt vagy valós választási lehetőségeik is benne vannak és ezek nem mindig a rendszerműködés normális és látható tartományában jutnak érvényre. A formális megközelítés mellett e téren is célszerű az informális elemeket vizsgálni. Felmerülhet a rendszer újrastrukturálási igénye is.

Egy rendszer és környezete szerint lehet zárt vagy nyílt (soktényezős kapcsolat a „külvilággal”), e tekintetben is célszerű lenne az aktuális helyzetet elemezni.

A rendszerek működésük szerint lehetnek dinamikusak (a rendszerelemek/rész/alrendszerek a rendszerműködés során kölcsönösen hatnak egymásra) vagy statikusak (az eredeti állapot „újratermelődik”, a változások sorozata nem valósul meg). A statikus és dinamikus jelleg egyensúlyának megteremtése is fontos feladat.

A kapcsolat feltárhatósága szerint a rendszerek lehetnek determinisztikusak (egyfajta kényszerpályán mozgó) vagy sztochasztikusak (valószínűségi alapon mozgó).

Jellegük szerint lehetnek természetes rendszerek, funkcióik által definiált, nem célra szervezett rendszerek; mesterséges rendszerek: alapvető jellemzőjük a célra szervezettség, azaz környezetüktől jól elhatárolhatók, környezetükkel kölcsönhatásban állnak, a rendszerdefiníciót a rendszer célja determinálja.

Az alkotóelemek száma szerint lehetnek egyszerű (viszonylag kevés, de legalább két elem, viszonylag kisszámú állapot), összetett (több egyszerű rendszer alkotja, kapcsolataik áttekinthető) rendszerek.

Fejlettségi szint szerint: statikus kultúrák, egyszerű dinamikus kultúrák, önfenntartó struktúrák, stb. Látható, hogy a rendszerek besorolása, körülhatárolása is összetett, így egy rendszerben az érintett szereplők száma, hozzáállása, érdekeltsége is befolyásolja a rendszerszintű problémák megértését, értékelését, kezelését. Egy rendszeren belül elvárás: a rendszerszerű viselkedés, működés. Ha ez a működés nem a szerves kapcsolatokra épül és nem az integrált szemlélet érvénysülést támogatja, akkor a DRM szabad utat kaphat.

7. Statisztikai gondolkodás, feladatalapú probléma-megközelítés, avagy a szürke zóna halhatatlansága

A hierarchikus-bürokratikus szervezetek formálisan az alapító okiratból és az SZMSZ-ből kiindulva, a vonatkozó jogszabályokra hivatkozva, a költségvetés keretei közt végzik a napi tevékenységüket. A tevékenység megítélése rendszerint a statisztikai adatokra alapozva, a többi, hasonló szervezettel összehasonlítva történik. Az egyes személyek tevékenysége egyéni teljesítményértékelés alapján kerül megítélésre, aminek sokszor nem sok köze van a valós teljesítményhez, valamely skálán, pontszám, százalék alapján történik a megítélés, ráadásul valamennyi dolgozót egyszerre kell értékelni és ez együtt jár a sablonossággal, az egyedi jellemzők figyelmen kívül hagyásával.

Paradox módon a hierarchikus-bürokratikus szervezeteknél elvárás a „fejlődés”, ennek érdekében minden tárgyévre, személyre szabott feladatokat kell meghatározni mindenkinek és természetesen a szervezetnek is. Egy adott hierarchikus szinten belül a saját vezető értékeli, míg őt egy magasabb szint vezetője értékeli, de így történik ez a szervezeti egységekkel és elemekkel is. Általánosságban elmondható, hogy az egyéni, csoportszintű értékelés és a szervezeti működés megítélése közt nehéz összefüggéseket találni. Beosztástól, életkortól, végzettségtől függően az egyéni értékelések rendszerint magasak, legtöbb esetben a maximumhoz közelítenek, ami egy idő után a fejlődés regisztrálását kizárja, ilyenkor a személy helyzetét meg kellene vizsgálni át-továbbképzés, áthelyezés stb. megfontolása céljából, és ugyanakkor a magas egyéni értékeléshez nem mindig társul megfelelő szervezeti produktum. A vezetők esetében is hasonló jelenséggel találkozhatunk.

A statisztikai gondolkodás korlátokba ütközik akkor, ha a szervezet sok feladattal rendelkezik, a szervezet erősen tagolt, mert ilyenkor a sok értékmutató összevetése gondot jelent, ráadásul azoknak mind horizontálisan, mind vertikálisan szinkronban kellene lenniük.

Erre tűnik „jó megoldásnak” a kiemelt mutatók összevetése szervezeti hierarchikus szintenként, például a helyi, területi szervezeti egységeknél. Ha példának vesszünk egy minisztériumot, vagy egy országos hatáskörű szervet, akkor annak vezetője a politikum szintjén is függő helyzetben van, tehát a megfelelőségét meggyőzően kell igazolni. Mégpedig úgy, hogy társadalmi szinten turbolenciamentesen működjön a szervezet, azaz kerüljék a botrányt.

A botrány kulcsszó lehet. Egy tudományosnak csak feltételekkel nevezhető, de szellemes megközelítés⁵⁶ alapján a botránytól való félelem mozgatja a dolgokat. Peter Sandman a félelem hatásaira épít. Abból indul ki, hogy ami ellen lehet tenni, de nem tesznek, az botrány! Például egy terrorista-támadás ellen szervezeti szinten nem túl sokat lehet tenni, tehát a

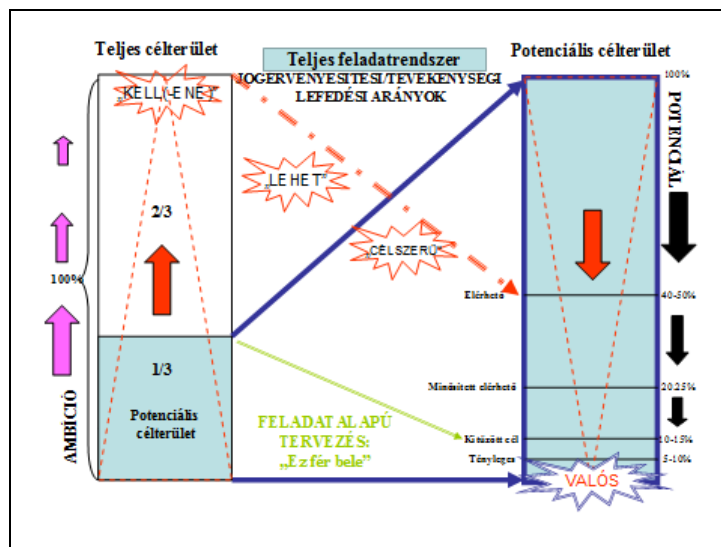
⁵⁶ Forrás: S. D. Levitt és S. J. Dubner: „Freakonomics” LÖKONÓMIA (Egy kóbor közgazdász a dolgok mögé néz) Európa Könyvkiadó, Bp. 2007 (192-195. old.)

szervezetet és a politikumot érintő botrány kezelhető lesz, a közúti balesetek, életellenes cselekmények, stb. esetében már lehet tenni, tehát a tömeges bekövetkezés nagy port fog kavarni. Ebből már felállítható egy, társadalmi szinten a politikusok által is könnyen kezelhető egyenlet, mi szerint a $\{kockázat = veszély + botrány\}$. A két tényező eltérő súlyú, megítélésük meglehetősen szubjektív és érdekes módon mindent az határoz meg, hogy a környezet hogyan reagál a változásokra, a következményekre, ez pedig erősen összefügg a kommunikációval. A fenti hivatkozású könyvben ez szó szerint így szerepel: „Amikor a veszély nagy, de a botrány kicsi, az emberek alulreagálják a dolgokat. De amikor a veszély kicsi, és a botrány nagy, túlreagálják őket.”

Ebből könnyen lehet eljutni ahhoz a következtetéshez, hogy a mutatóknak tükrözniük kell, hogy a szervezet „mindent” megtett annak érdekében, hogy az elvárásoknak, azok konkretizálása nélkül, maximálisan megfeleljen.

Mivel a feladatalapú tevékenység során minden feladatot nem lehet azonos szinten teljesíteni forrás, kapacitás, váratlansági tényezők, stb. miatt, kézenfekvő „kiemelt mutatókat” alkalmazni, azaz a botránykerülő magatartást erősíteni.

A feladatalapú gondolkodás képességtervezés nélkül jól szemléltethető az alábbi ábrán.



1. sz. ábra
A feladatalapú gondolkodás jellemzői

Kiemelt mutatók az ambíciószint valójában tényleges tartományába férnek csak bele, ezért teljesítésük fontos. Tekintve, hogy a rendelkezésre álló források volumene, a kapacitások korlátai és a kézi vezérlésből fakadó tervezési és teljesítési anomáliák, a soron kívül jelentkező ad hoc feladatok, az intuitív döntések eredményeként szinte csak ezek teljesíthetők.

A hierarchikus-bürokratikus szervezeteknél bevett gyakorlat bizonyos kiemelt mutatók szerint a szervezeti és a vezetői értékelés. Ez önmagában hordozza saját ellentmondását, mert a személyi, a szervezeti egységi és a szervezeti értékelés összhangja a fentiek miatt nem teremhető meg és ezt tovább torzítja a kiemelt mutatók szerinti értékelés. A lényeg az, hogy ilyen rendszerben a vezető arra törekszik, hogy a rendelkezésre álló kapacitás és kompetenciadöntő többségét ezen mutatók teljesítésére fordítsa, az egyéb feladatok háttérbe szorulnak, illetve úgynevezett tűréshatáron belül tartásra kerülnek, esetleg egyes feladatokra nem marad kapacitás. A kiemelt mutatók alapján az azonos szintű szervezete és vezetőik értékelésre kerülnek, egy rangsor kerül felállításra, amely alapján a rangsor végén lévő 10-20% és a rangsor elején álló 10-20% vezetői szinten következményekkel számolhat, ez az adott szintű vezetők kb. 30%-át érinti évente. A sor végén lévő szervezetek vezetői vagy utolsó figyelmeztetést kapnak, vagy felmentik őket beosztásukból és alacsonyabb beosztásba kerülnek, vagy egyéb szankciókkal sújtják őket, a sor elején állók számíthatnak arra, hogy a leváltott vezetők helyére kerülnek kinevezésre, vagy elismerve a teljesítményüket magasabb beosztást is kaphatnak. Mindez egy olyan bizonytalansági helyzetet generál, ami sem a kiemelkedő, sem az átlagos teljesítményt nem tolerálja. Ebből következik, hogy a vezetők józan felismerés alapján az átlagot részesítik előnyben. Mindez az ún. „szürke zóna” kialakulását eredményezi, ami nem kedvez a folyamatos javításnak, a fejlesztésnek.

8. Szolgáltatás vagy hatósági jogérvényesítés?

A szolgáltatásra is számos definíció létezik, ezek valamely megközelítést képviselnek, ezért jelen esetben alkalmazzunk egy leegyszerűsített szerzői változatot: *A szolgáltatás rendszerint nem ölt anyagi-tárgyi formát, és általában az jellemzi, hogy a fogyasztóval kialakított közvetlen kapcsolat keretében elégíti ki a szükségleteket úgy, hogy a szolgáltatás nyújtása (előállítás) és igénybevétele (fogyasztása) időben részben vagy teljes egészében egybeesik*

Az MSZ EN ISO 9000:2005 szabvány 3.4.2. pontja szerint *„a szolgáltatás legalább egy olyan tevékenység eredménye, amely szükségképpen a szállító és a vevő találkozásánál megy végbe, és általában nem kézzel fogható.”*

A Központi Statisztikai Hivatal is definiálta a szolgáltatásokat és erről egy jegyzéket adott ki.⁵⁷ „Szolgáltatás olyan tevékenység eredménye, amely a szükségleteket jellemzően a fogyasztóval kialakított közvetlen kapcsolat keretében elégíti ki; általában nem ölt anyagi-

⁵⁷ Központi Statisztikai Hivatal, SZOLGÁLTATÁSOK JEGYZÉKE (SZJ '03) Második, javított kiadás, Budapest, 2003. ISSN 0324-5985, ISSN 1219-2287, <http://www.ksh.hu/docs/files/475321.PDF> (2013.11.29-i letöltés)

tárgyi formát, hanem a gazdasági egységek, objektumok, személyek állapotának hasznos megváltoztatásában, illetve meg őrzésében nyilvánul meg.

Részletesebben kifejtve: a statisztikai számbavétel szempontjából szolgáltatásnak minősül az olyan, társadalmilag szervezett gazdasági tevékenység hasznos, végső eredménye, amely irányulhat a személyek, közösségek, a társadalom egésze, a gazdasági szervezetek, információk, objektumok (tárgyak, folyamatok, rendszerek) egyes jellemzőinek, így pl.

- helyzetük, állapotuk,
- műszaki, művészeti, kulturális színvonaluk,
- információállapotuk stb.

hasznos megváltoztatására, kiegészítésére, helyreállítására, megőrzésére, védelmére, képviselétére, szervezésére, irányítására, fejlesztésére, új ismeretek megszerzésére, a káros hatások megelőzésére, elhárítására, a kockázatok vállalására stb.”

„A szolgáltatótevékenység hasznos eredményei közé sorolható pl. tárgyak, létesítmények, objektumok javítása, karbantartása, felújítása, tervezése, összeszerelése, csomagolása, tárolása, szállítása, elosztása, gyártási, feldolgozási részfolyamatainak bémunkában való elvégzése, minőségének ellenőrzése, információk gyűjtése, feldolgozása, tárolása, továbbítása, átadása, szétosztása; a gazdasági szervezetek működését, termelését segítő eszközkölcsonzés, adatfeldolgozás, üzletviteli, műszaki tanácsadás, hirdetés, piackutatás és reklám, ügyviteli, jogi és egyéb gazdasági szolgáltatás, személyek, tárgyak helyváltoztatása, áruk fogyasztókhöz való eljuttatása, pénzügyi, biztosítási műveletek végzése; személyek, közösségek oktatási, kulturális, művelődési, egészségügyi, szórakozási, üdülési, utazási, testedzési és más személyes szükségleteinek kielégítése, a társadalom egészének, közösségeinek igazgatása, védelme, képviselése, szociális, kommunális ellátása, érdekképviselése, kutatási-fejlesztési tevékenység és törvényhozás. (5-6. old)”

Ha pusztán hagyományos termelői, szolgáltatói oldalról közelítjük meg a kérdést, akkor a fentiek egyértelműen relevánsnak tekinthetők. A korábbiakban a hierarchikus-bürokratikus szervezeteket költségvetési szervként, állami, közigazgatási szervezetként is aposztrofáltuk. A napi szóhasználatban a hatóság terjedt el. Kérdés, hogy mit csinál a hatóság? Vulgárisan kifejezve „közszolgáltató”. Azaz az állam nevében valamely hatóság a polgárok érdekében olyan tevékenységet végez, ami az állam szerint a polgárok érdekét szolgálja, bár ettől még nem biztos, hogy ez valóban szolgáltatás, úgy, hogy a polgárok kénytelenek elviselni bizonyos korlátozásokat, beavatkozásokat, kénytelenek túrni a hatóság tevékenységét annak érdekében, hogy társadalmi szinten normális együttélési viszonyrendszer alakuljon ki és maradjon fenn. Tehát a hatóság elsődlegesen az állam igényeit, elvárásait elégíti ki úgy, hogy az ügyfelek, a polgárok betartsák az előírásokat, ami az ő adópénzükön fenntartott

szervezetek által kerül kikényszerítésre direkt vagy indirekt módon, és ha minőségi szemléletet társítunk a dologhoz, a polgárnak, mint ügyfélnek még elégedettnek is kellene lenni mindezzel. De most jön a csavar, mert a polgárnak a társadalmi minőséggel kell elégedettnek lenni, aminek csak része a hatósági tevékenység, és az amit a hatóság valóban szolgáltat, pl. okmányokat állít ki, anyagi támogatást nyújt, érdekvédelmi tevékenységet fejt ki, csak része a tevékenységének.

Vegyünk egy időben közeli példát!

A Kormány 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozata a Nemzeti Bünmegelőzési Stratégiáról⁵⁸ (2013–2023), 3. pontja szerint „A Kormány felhívja az államháztartásért felelős minisztert, hogy a központi költségvetésre vonatkozó előterjesztéseket akként készítse elő, hogy a Nemzeti Bünmegelőzési Stratégia (2013–2023) céljainak megvalósításához biztosított forrás évenkénti összege megegyezzen a tárgyévet megelőző évben a központi költségvetésbe befizetett szabálysértési bírságok és az üzembentartó objektív felelősségén alapuló közigazgatási bírságotlasi eljárásban megfizetett bírságok összegének négy százalékaival akként, hogy az nem lehet kevesebb 700 millió forintnál.” Tehát a bünmegelőzés forrásköltsége azon állampolgároktól beszédett bírságra épül, akik érdekében a stratégia készült. Még az alsó limit is meghatározásra került. Tehát egy hatóságnak (hatóságoknak) úgy kellene „szolgáltatni”, hogy ezzel az állampolgár is elégedett legyen, miközben a „szolgáltatást” ugyanaz a személy végzi, aki korábban a polgárt megbüntette, hogy a „szolgáltatáshoz” a forrás előteremthető legyen.

Ennek sok következménye van/lehet, de tekintve, hogy jelen esetben a hierarchikus-bürokratikus szervezeti működés és a minőségügy fókuszált összefüggéseiről van szó, csak egyet szeretnék kiemelni. Ez pedig a diszkrecionális jogelv alkalmazása a rendőri munkában. A diszkrecionális jog⁵⁹, azaz saját belátása szerinti, saját hatáskörébe vágó, kizárólagosan gyakorolt jog, mint a mérlegelési jog diszkrecionális jog, mert kizárólag e hatáskör gyakorlója dönti el, hogy milyen tényezőket vesz figyelembe döntésénél és miket nem, hogyan súlyozza azok jelentőségét stb.) Jelen esetben egy rendőrnek ezen joga korlátozásra kerül, mert úgy kell intézkednie, hogy biztosítva legyen a forrás a stratégia megvalósításához. A hierarchikus-bürokratikus szervezetek esetében ennek szabályozása nem jelenthet problémát, hiszen a rendszerváltozást követően a költségvetés tervezésekor minden költségvetési szervnek meghatározott bevételt írnak elő, ami forrásfedezettel nem jelenik meg a költségvetésben és azt a szervezetnek kell „kitermelni”, amit valós szolgáltatással nem tud biztosítani, mint ahogy az a fentiek szerint levezetésre került, ezért büntet, kriminalizál, pönalizál.

⁵⁸ <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK13172.pdf> (2013.10.28-i letöltés)

⁵⁹ <http://www.ugyved.hu/lawphrases.php> (2013.12.13-i letöltés)

A hatósági jogérvényesítő hierarchikus-bürokratikus szervezetek szervezeti kultúrájába ez a szemlélet úgy épül be, hogy a feladatrendszer által napi valóságként van jelen. A polgári elégedettség indirekt megjelenése pl. a szubjektív biztonságérzetben, vagy direkt módon valamely hatósági ügyintézés során a korrekt és udvarias, kiszámítható ügymenet, a gyors intézkedés révén érhető tetten, valójában egy represszív hatósági magatartást kellene elégedettséggel mérni.

A termelő, valós szolgáltatást végző vállalatoknak alapvető és létérdeke a vevő vagy ügyfélszám növelése és ezzel együtt az egyszer már megszerzett vevő vagy ügyfél elvesztésének megakadályozása, ez a kényszer a hatósági jogérvényesítés során nem áll fenn, mert a monopolhelyzet miatt máshova nem mehet az ügyfél, sőt ha próbálna, ezzel azonnali hatósági eljárást vonna maga után.

A biztonsági, államigazgatási, közigazgatási, rendvédelmi, rendészeti szervek, szervezetek, hatóságok elvileg integrált rendszerben kooperatív, koordinatív módon „szolgáltatnak”, ami valamely funkcionális működéshez köthető önálló vagy kooperatív termék, a „szolgáltatás valamely formája”, és egyben „bedolgoznak”, „beszállítanak” a belső átfogó állami rendszernek. A biztonságsszolgáltatás a többi szolgáltatáshoz képest sajátosságokat mutat⁶⁰. A biztonságot nemcsak a szolgáltatás időpontjában (pillanatában), hanem attól eltérő időben, hosszútávon, mint hatásmechanizmust is lehet értelmezni. A biztonságsszolgáltatás, mint kifejezés már magában hordozza a paradoxont: olyan módon kell állandóságot garantálni, amely mód nem garantálja az állandóságot. A biztonság (állapot) és szolgáltatás (tevékenység) hatásmechanizmusa között hasonlóságot mutat az, hogy egyik sem mindig fizikai természetű. A biztonság elvileg „tárolható”, azaz hosszabb ideig önmaga hatását fenntartva is érvényesülhet, a szolgáltatás a megszűnés után nem értelmezhető. A biztonságsszolgáltatási képesség körülhatárolása rendkívüli nehézséget jelent, mivel maga a képesség is bonyolult fogalom. 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.⁶¹ Az elvárás és lehetőség összevetése paradox helyzetet eredményez, ugyanis a szolgáltatással szemben megnövekedett igények teljesítési kényszere messze meghaladja a lehetőségeket, főleg a költségvetési háttér tekintetében. A mindenkori szolgáltató képesség csak megfelelő feltételrendszer teljesítése esetén teljesedhet ki. A feltételrendszer maga a környezet, amelyben a konkrét szolgáltatás megvalósul. Ez politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális

⁶⁰ TEKE ANDRÁS: Rendvédelmi stratégiai tervezés-biztonságsszolgáltatás-minőségügy, Minőség és megbízhatóság, HU ISSN 0580-4485, 2008/3. sz. (142-153. old.)

⁶¹ www.tsf.hu/szerv/gazdtn/files/2005.11.19-i letöltés)

stb. feltételek összességét tartalmazza, és csak ezt követően célszerű a minőségügyi vonatkozású illesztést felvetni.

9. Kinek az elégedettsége? Kit, mit mérjünk és hogyan?

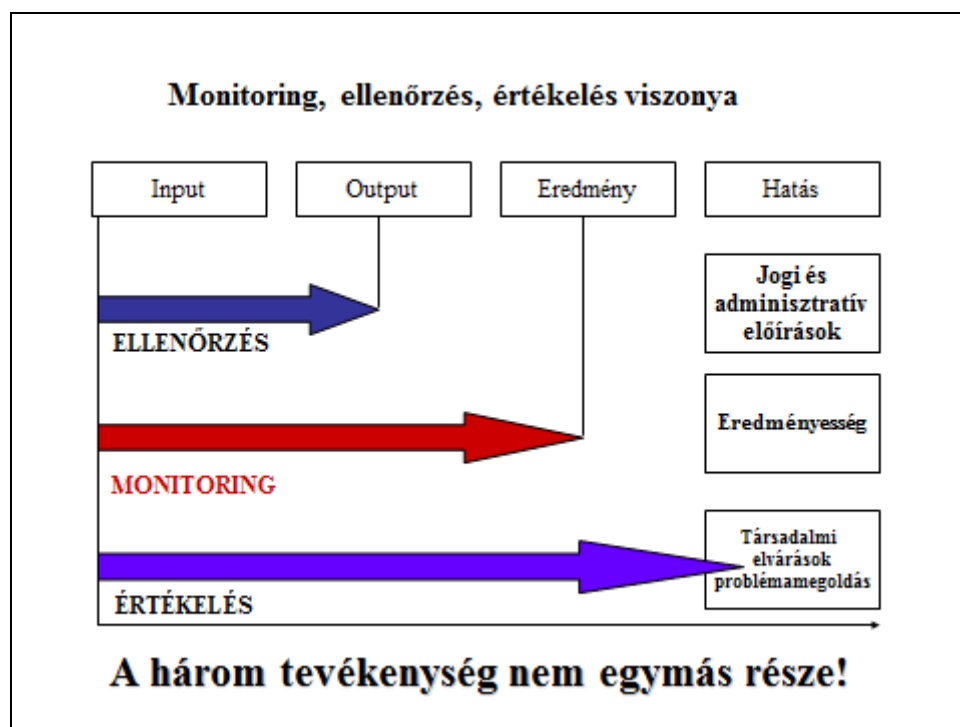
A hierarchikus-bürokratikus szervezetek esetében a megfelelés valamilyen számszerűsített igazolása fontos tényező. Kérdés, hogy ez a megfelelési kényszer hogyan és kinek, minek az irányában jut kifejezésre. Az igények, elvárások, követelmények - jogszabályok, belső szabályzók alapján lefektetésre kerültek, és ezek feladatrendszerek keretében valamilyen szinten, de mindenképpen megvalósítási köntösben realizálódnak. A megrendelő, jogalkotó, elrendelő stb. minimális szinten binárisan tud értékelni. De mi van az állampolgárral, az ügyféllel? A szolgáltatás vonatkozásában már látható volt, hogy a hatósági jogérvényesítési státus miatt az ügyfél-elégedettség kérdése sajátosan jelenik meg. A hatóság nem érdekelt jelenleg abban, hogy az ügyfél minőségügyi szempontból elégedett legyen, a lényeg a minél gyorsabb és hibamentesebb ügymenet, a minél kevesebb panasz, ami nem fedi le a minőségi elvárásokat.

Ha egy hierarchikus-bürokratikus szervezet önmagáról vagy a tevékenységéről bárminemű környezeti visszacsatolást szeretne megismerni, a kérdés mindig arra irányul, hogy a megkérdezett személynek, vagy más szervezetnek mi a véleménye róla, magáról a szervezetről, a szervezet tevékenységéről. Ez rendszerint közvélemény-kutatás keretében történik, olyan kérdésfeltevési logikával, hogy az első kérdésekre adott válaszok a későbbieket befolyásolják. Ha abból indulunk ki, hogy maga a közvélemény fogalma és valós jelentése sem egyértelmű, akkor annak véleményalapként való elfogadása sem tekinthető relevánsnak.

Valószínűleg attól „köz” valamely vélemény, hogy a társadalom nagyobb részét reprezentálja, ami viszont önmagában nem tekinthető homogénnek, mivel már magának a közérdeknek a megítélése sem egységes, az ilyen problémákra/kérdésekre vonatkozó vélekedések összevetése is problémás. Társadalmi, állami szinten a közérdekű dolgok esetében az egyéni elmélgedések/vélelmek nem tekinthetők irányadónak. Véleménye mindenkinek van, még akkor is, ha ahhoz nem társul olyan ismeret, ami az álláspontot mind tartalmilag, mind relevancia vonatkozásában igazolná vagy megalapozná. Ráadásul ezek a vélemények többségében emocionális háttérűek, nem mindig aktuális kötődésűek és sokszor áttételesek. Az emberek nem egyformán fejtik ki a véleményüket nyilvánosan és bizonyos körben, a kritikus véleményeket csak olyan formában és helyen közlik, ahol nem kell számolni a következményekkel, ez erősíti a látenciát, s ha olyan szervezetről kell nyilatkozni, amellyel kapcsolatban bármilyen előítélet él a köztudatban, esetleg valamely következménnyel is számolni kell, az objektivitás a nagyszámú minta ellenére sem fogadható el objektívnek.

Annak ellenére, hogy a szándék nem a közvélemény befolyásolására irányul, bizonyos véleménykutatások önbeteljesítő jóslat szerepét töltik be azáltal, hogy nem valós problémát fogalmazznak meg, vagy maga a problémafelvetés is manipulatív, esetleg egy adott téma egyetlen aspektusára korlátozódik, azaz a kérdező szempontjából lehetőleg csak a pozitív, kedvező, az ellenérdekelt oldal szempontjából pedig a negatív oldalra összpontosít.

Nem véletlen, hogy a hierarchikus-bürokratikus szervezetek sajátosan viszonyulnak az elégedettségvizsgálatokhoz. Közhelyként kijelenthető, hogy a hierarchikus-bürokratikus szervezetek, főleg azok vezetői „nem szeretik” ha mérik a szervezet, vagy az ő tevékenységüket. A hierarchikus-bürokratikus szervezetek mindenről szeretnének információt begyűjteni, ami a szervezetet vagy annak működését bármi módon érinti, érintheti. Ez a szervezet belső életére is vonatkozik. A kulcsszó ez esetben az ellenőrzés. A hierarchikus-bürokratikus szervezetek túlnyomó többségénél a controlling mint vezetési eszköz azért nem került bevezetésre vagy nem működik, mert ellenőrzésként kezelik. A különféle menedzsment megoldások sem működnek, mert sajátos elegyként jelenik meg a felügyelet, ellenőrzés, monitoring és értékelés. A felügyelet megvalósítása hagyományosan realizálódik, azonban az ellenőrzés, monitoring és értékelés esetében már komoly fenntartásokat lehet megfogalmazni. Munkafogalomként használjuk az alábbiakat: Az ellenőrzés a folyamatok, tevékenységek állandó felülvizsgálatát, valamely etalonnal való összevetését jelenti, célja a szabálytalanságok, csalások, visszaélések kiszűrése.



2. sz. ábra
Viszonyrendszer szemléltetése

A monitoring folyamatos adatgyűjtésen alapszik, amely alapján a menedzsment vizsgálhatja a tevékenység előrehaladását a kitűzött célok viszonylatában. Az értékelés a projekt/tevékenység egészének áttekintése, célja a tevékenységek hatásának vizsgálata a megoldani kívánt társadalmi-gazdasági probléma viszonylatában (relevancia, eredményesség és hatékonyság).

A hierarchikus-bürokratikus szervezetek a fentieket alapvetően az ellenőrzés fogalomkörében értik: az ellenőrzés a vezetés/irányítás általános kötelessége és jogosítványa, elsődlegesen a jogszabályok, törvények, jogszabályi előírások, de a jogszabályokon alapuló, azok előírásaival harmonizáló belső szabályzatok, utasítások, határozatok, tervek, programok, normatív előírások alapján, valamely szervezet/rendszer céljainak és feladatainak minél hatékonyabb megvalósítása érdekében végzett olyan tervszerű, rendszeres tevékenység, amely tényeket tár fel, információkat gyűjt a vezetett/irányított szervezet működéséről, pontosabban arról, hogy a rögzített rendeltetését és feladatait milyen mértékben valósítja meg, és ezt követelményekhez viszonyítva, intézkedésre alkalmas állásfoglalások és javaslatok kialakításával szolgálja az irányítást és a vezetést.

Ezért az olyan fogalmak és tevékenységek, mint az auditálás (auditbizonyítékok nyerésére és ezek objektív kiértékelésére irányuló módszeres, független és dokumentált folyamat annak meghatározására, hogy az auditkritériumok milyen mértékben teljesülnek) vagy a validálás/validáció (vizsgálattal történő megerősítés, amely bizonyíték arra, hogy a meghatározott, rendeltetésszerű felhasználásra vonatkozó konkrét követelmények teljesülnek) nehezen illeszthetők be a kialakult szemléletbe, mert nehezen értelmezhető az, ha kívülről mondják meg, hogy valamit jól csinálnak vagy nem.

Az elégedettségvizsgálatok esetében az érintettség meghatározó. Az üzleti vállalkozások esetében kiemelkedő jelentőségű a CS = Customer Satisfaction, illetve a TCS = Total Customer Satisfaction. Az elégedettség vizsgálatánál meghatározó a kifejezett, megfogalmazott, deklarált és a meg nem fogalmazott igények kielégítése az ügyfélre kivetítve. A feladat alapú tevékenység esetében a feladat végrehajtása a meghatározó és a jogszabályok rendszerint nem rögzítik a minőségi elvárásokat. Mivel a hatósági jogérvényesítés nem hasonlítható egy üzleti tevékenységhez, már azért sem, mert az ügyfélnek nincs választási lehetősége, hogy melyik szolgáltatót vegye igénybe, nem jelenik meg az elégedettség iránt igény. Mint már utalás történt rá, a hatósági jogérvényesítés során az ügyfél elégedetlenségét elsősorban a panaszügyek arányában mérik. Míg a vállalkozói szférában a panasz egy vevő, ügyfél azon véleménye, aki kinyilvánítja, hogy az általa elvárt teljesítményt/terméket esetleg bánásmódot nem kapta meg, és azt a termékgyártóval vagy a szolgáltatásnyújtóval valamilyen úton közli, és mivel valamilyen „nem teljesülés” történt, a

vevő, ügyfél valamilyen megoldást, ellentételezést vár el. Az egyértelmű, hogy itt negatív tapasztalatokról van szó. A panaszkezelés egy eljárás, amely tartalmazza mindazon intézkedések, tevékenységek tervezését, végrehajtását és ellenőrzését, amelyeket az adott szervezetnek vagy jogszabály előírásai alapján vagy a vevői panaszokkal kapcsolatban társadalmi elvárás szintjén meg kell tennie. Az ügyfél oldaláról nézve fontos, hogy kellőképpen szabályozott és kivitelezhető legyen a panasszal kapcsolatos ügyintézés és ne egy újabb hivatali eljárásba kerüljön bele. Meghatározó az ügyintézés gyorsasága, korrektsége, nem előnyös, ha azzal kezdődik a panaszfelvétel, hogy a bejelentőt gyanúsítottként kezelik, aki meg akarja téveszteni a hatóságot. Az ügyintézési határidők betartása, a megnyugtató lerendezés meghatározó tényező lehet. Az ügyintézési helyek összevonásra kerültek sok hatóságnál és ún. egyablakos rendszert alakítottak ki, amely akár több kilométerre is lehet a panasztevő lakhelyétől, ami nem könnyíti az ügyintézést. A panaszok arányának a csökkentésére a hivatali szigornál hatékonyabb eszköznek kínálkozik a megelőző minőségbiztosítás (támogató informatikai rendszer, feldolgozására szolgáló kezelőrendszer, a panaszkezelés költség-haszon elemzése).

Térjünk vissza az ellenőrzéshez! A hierarchikus-bürokratikus szervezetek esetében az ellenőrzés legtöbb esetben a határidőre és az elvégzett tevékenységre irányul. Nem azt vizsgálják, hogy a minnek kellene lenni, mi van és mi az oka az eltérésnek, hanem azt, hogy mit tett az ellenőrzött személy vagy szervezeti elem. Ezt követően következik a felelős megtalálása. Az ellenőrzések tervezettek, rendszerint az előző évek statisztikája alapján kerül sor az egyes ellenőrzési időpontok és helyszínek kijelölésére, a témák, kérdések megállapítására, amelyek trendjelleggel nehezen foghatók össze. Az ellenőrzések prekonceptuálisak, az ellenőr tudja mit és miért keres. Az ellenőrzés tapasztalatainak feldolgozása a pillanatnyi érdekek alapján történik, minden formalizált módon, bináris megközelítéssel (megfelelt; nem felelt meg) valósul meg. A számos ellenőrzési típus és forma ellenére, a túlszabályozott elrendelés, felkészülés, kivitelezés, értékelés ellenére az ellenőrzések nem támogatják a folyamatos fejlesztést, hanem a hierarchia stabilitását erősítik. Az ellenőrzések terén is komoly gondot jelent az integrált adatbázisok hiánya. Jellemző, hogy a hierarchikus-bürokratikus szervezetek esetében az adatok rögzítése a mindenkori érdekek figyelembe vételével történik, gyakori az értékhatárok, rögzítési egységek módosítása, ez ekvivalencia alapon nem kerül az egyes évfolyamokra átvezetésre, gyakran előfordul, hogy az egymást követő évek értékelése egymáshoz nehezen kapcsolható.

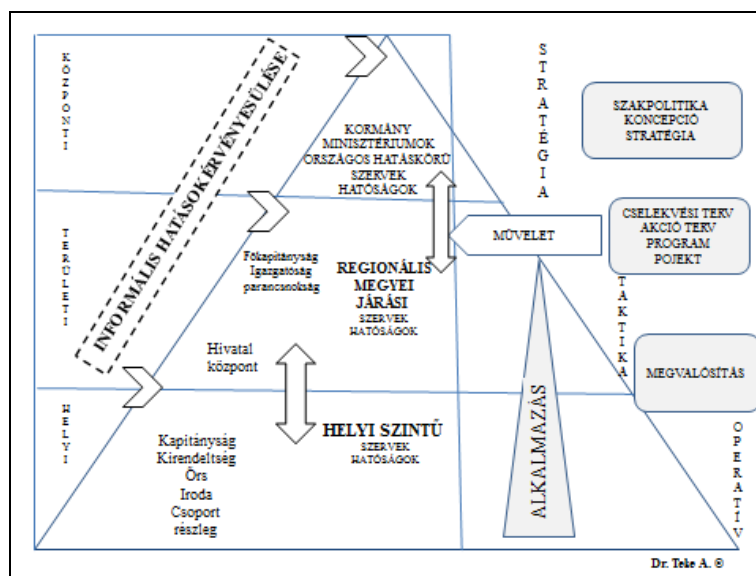
Az ellenőrzés, értékelés és monitoring egymáshoz való viszonya megjelenik az elégedettség mérése, illetve nem mérése terén úgy, hogy mindig azon mutatók kerülnek kiemelésre, amely a szervezet pozitív értelemben kimutatható tevékenységét támasztják alá.

10. Hierarchikus szintek

A hierarchikus-bürokratikus szervezetek esetében meghatározó a vertikális szervezeti tagozódás, ami rendszerint központi, területi és helyi szintekre terjed ki. Ez nagyjából megfelel a stratégiai, taktikai és operatív, tervezési, döntési, kivitelezési szinteknek. Erre épül a jelentési lánc, a szolgálati út, a jogorvoslat, az ügyintézés, az ügyvitel, stb.

A klasszikus tagozódás szerint egy hierarchia szinten belül ritka a további vertikális tagozódás, azonban a hazai viszonyokra nem ez a jellemző, ahogy pl. ezt a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról⁶² című jogszabály is bizonyítja, amely hatálya alatt külön nevesíti a rendvédelmi szerveket, azok hierarchikus pontosítása nélkül.

Tehát újabb „szub”-szintek jelentek meg, amelyek a források elaprózódást, parciális érdekek érvényesítésének lehetőségét kódolják, nem beszélve arról, hogy a tervezési, elosztási alrendszerekben valós és csak statisztikai kategóriák is szerepelnek és élnek tovább.



3. sz. ábra
Hierarchikus tagozódás

A klasszikus tagozódás esetében, letisztult viszonyrendszerben is fontos és meghatározó a vezető személye, hát még az utóbbi időben kialakult helyzetben. Minden vezető mindig az adott szabályozási környezetben, a hierarchia-szintjének megfelelő mozgásszabadság mellett, adott technikai-technológiai feltételekkel és humán támogatással dolgozik. Látszólag a rendszer nyújtotta lehetőségek kihasználása csak attól függ, hogy mennyire alkotó, kreatív, innovatív vezető. Ez a látszat, valójában a hierarchikus bürokratikus szervezetek vezetői feltétel-kihasználási lehetőségét a hierarchiában elfoglalt helye határozza meg, és ez minél alacsonyabb szinten van, annál kisebb az esély a kezdeményezésre.

⁶² <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc.cgi?docid=A1200038.KOR> (2013.05.18-i letöltés)

A hierarchikus-bürokratikus szervezetekben, ahol a Weber-i megközelítés alapján mindenkinek csak egy közvetlen főnöke lehet, a valóságban a hivatali, szolgálati függelmi viszonyrendszerben, a hierarchia magasabb szintjén álló személy rendszerint beavatkozik, közvetlenül intézkedik az alacsonyabb szintekre vonatkozóan, főleg akkor, ha láthatóan a beosztott vezető nem képes az adott feladatot végrehajtani, vagy tartani lehet attól, hogy azt nem az elvárások alapján, vagy nem a hierarchia csúcsán lévő személy elvárásai szerint teljesíti. Vagy valamilyen nyomós oka van, hogy a magasabb hierarchikus vezetési szint/személy ehhez a megoldáshoz folyamodik.

Adott szituációban ez egyértelmű aktusnak is tűnhetne, bár erősen vitatható. Azonban eléggé elterjedt és élő a gyakorlata, sőt több szintű hierarchikus rendszerben való kimondatlan működtetése, azaz a hatáskörök direkt vagy hallgatólagos időleges/ad hoc elvonása szinte rendszeres. A hierarchikus felépítésű szervekre jellemző a „feladatalapú” gondolkodás, amely eleve eredményezi azt a paradox helyzetet, amit a feladatok mennyisége és a rendelkezésre álló források/lehetőségek véges volumene közti ellentmondás jellemez. A hierarchikus szervezetek „keresik” a feladatokat a forráshoz való jutás reményében, ami tovább mélyíti az ellentmondásokat. Tehát ha valamilyen formális feladat esetében a „feladatelvonás” időlegesen megvalósul, akkor ez rendszerint a források feletti rendelkezés elvonását is jelenti, ami az egyéb formális feladatellátást is veszélyeztetheti.

Ha gyakori jelenség az időleges, helyhez, időhöz kötött hatáskör-elvonás, az azt is jelentheti, hogy bizonyos hierarchikus szintek vagy nem képesek a feladataik ellátására, vagy nem rendelkeznek az azokhoz szükséges eszközökkel és feltételekkel, vagy a magasabb hierarchikus szint, akár a csúcsvezetés valamilyen oknál fogva maga kíván mindent kézben tartani. Ehhez szigorú centralizációra és erőkoncentrációra van szükség és ennek a feltételeit csak az alacsonyabb hierarchikus szintek hátrányára lehet biztosítani, tehát onnan kell elvonni erőt és eszközt, ahol arra éppen szükség van, hogy újra elosztva a központi akarat érvényesüljön. Ez pedig az SZMSZ és a munkaköri leírások devalválódást, belső bizonytalansági helyzetet teremt.

A hierarchikus-bürokratikus szervezetek kényesen ügyelnek arra, hogy az adott hatásköri szinteket horizontálisan is érvényesítsék. Szervezeti változtatáskor, újabb hierarchikus szint kialakításakor azonban a jelentési és az utasítási lánc egyes csomópontjai keveredhetnek, ami a kézi vezérlést erősíti. A szervezetpozicionálás szinte mindig a hierarchia csúcsáról indul ki, de az alacsonyabb szinten nem mindig szabályozott, ami azzal jár, hogy valamilyen nemkívánatos jelenség bekövetkeztekor a felelős rendszerint az alacsonyabb szintekről kerül ki.

11. Folyamatok leírása helyett...

Amit szabályozni lehet, azt szabályozni kell, amit nem, azt szabályozhatóvá kell tenni, ami mérhető, azt mérni kell, ami nem mérhető, azt mérhetővé kell tenni, ez pontosan kielégíti a klasszikus bürokratikus szemléletet. Látszatra, mint az a 10. pontban látható volt.

Egy rendszer, egy szervezet/intézmény akkor működhet jól, ha a tevékenységeket olyan folyamatokkal írja le, amelyek a bemeneteket (inputokat) a valós erőforrások felhasználásával, előírt módon (eljárások, szabályozások alkalmazásával) kimenetekké (outputokká, eredményekké) alakítják át úgy, hogy ezzel (mérhető) hozzáadott értéket állítsanak elő. Ehhez viszont azonosítani és le kellene írni a releváns folyamatokat. Egyértelműen meg kellene adni a különböző folyamatok sorrendjét és kölcsönhatásait, teljes körűen meg kell határozni a folyamatok működtetéséhez és szabályozásához szükséges kritériumokat és módszereket, és természetesen gondoskodni kellene a folyamatok működtetéséhez, fenntartásához, fejlesztéséhez és méréséhez szükséges (komplex) erő- és információforrásokról, első sorban a vezetés/irányítás/szakirányítás fentieket támogató szemléletéről. Ha tehát egy klasszikus hierarchikus-bürokratikus szervezet esetében a fentiek teljesülnének, akkor nagy valószínűséggel kiderülne, hogy az egyes hierarchikus szintek „egymást dolgoztatják”, a szabályzatokra, előírásokra való hivatkozás címén párhuzamos tevékenységek folynak, amelyek megítélése olyan elemző-értékelő rendszerre támaszkodik, amelynek fenntartása az értékelteknek külön terhet jelent. Nem ritka, hogy a magasabb hierarchikus szint által soron kívül kért valamely kimutatás elkészítése nem folyamatba ágyazottan, hanem kézi vezérléssel, ad hoc módon történik, ami plusz feladatot jelent.

A folyamatok esetében meghatározó, hogy azokat rendszeresen mérni és elemezni kell(ene), ami az alapját képezné az állandó fejlesztésnek, kérdés, hogy a „szürke zónának” érdeke-e bármilyen változás. A fentiek elmaradása utólagos korrekciókat, beavatkozásokat, változtatásokat igényel, ami rendszerint költséges, nem beszélve az esetleges egyéb kötelezettségekről és kiróható büntetésekről.

A hierarchikus-bürokratikus szervezeteken belül a folyamatszempléletű megközelítés akkor érvényesül(het)ne, ha hangsúlyt kapna az erőforrásokkal való egységes elvárásokon, szakpolitikára és stratégiára alapozott igény- és ambíciószintre, szabványokra támaszkodó gazdálkodás, a folyamatos, egységes paramétereken nyugvó mérés, értékelés, a folyamatok rendszeres és visszatérő felülvizsgálata, és az ideálistól való eltérés meghatározása, azaz minden folyamatra minimum standardként alkalmazni lenne célszerű a PDCA-ciklus⁶³ vagy a ROMAEF-kör⁶⁴ elveit.

⁶³ (P=plan, D=do, C=check, A=action)

⁶⁴ R = Rationale (alátámasztás); O = Objectives (célkitűzések); A = Appraisal (mérlegelés); M = Monitoring (monitoring); E = Evaluation (értékelés), F = Feedback (visszacsatolás) Lásd: ÚTMUTATÓ A HELYI

A hierarchikus-bürokratikus szervezetek által megvalósított folyamatokat is célszerű lenne három, konszenzuson alapuló, definícióval is alátámasztott csoportba sorolni: vezetési, előállítási (fő folyamatként) és támogató folyamatok. Ezen folyamatok összhangját a rendszeren belül célszerű megteremteni. A megvalósítás mikéntjéről a 13. pontban részletesen lesz szó. Minden esetre láthatóan nem működik a folyamatmenedzsment az ilyen típusú szervezeti formációkban. A folyamatszegléllethez mindenekeelőtt azonosítani kellene az érdekeltek és érintettek teljes volumenét. Ha például egy együttműködő szervezetnél ez a szemlélet nem érvényesül, máris probléma merülhet fel. A folyamatok esetében az jelenti a fő problémát, hogy a szabályozásalapú, feladatok szintjén és formájában megjelenő vezetői és megvalósítói gondolkodásban zavart okoz, ha azok mindenki által átláthatóvá válnak és a vezetői beavatkozás megalapozottságát is kétségbe vonhatja. A hierarchikus-bürokratikus szervezetek esetében a folyamat típusok meghatározása is hierarchiát jelképez, így ellentmondásos helyzetek is kialakulhatnak, ha csak a folyamat típusokat (pl. főfolyamatok, támogatófolyamatok, kiegészítő (mellék) folyamatok, vagy vezetési folyamatok, kulcs(fontosságú) folyamatok) vesszük alapul. Már a kulcsfontosságú folyamatok behatárolása és azonosítása is problémát jelenthet, mert minden folyamatnak kell egy „gazda”, le kell írni a folyamatot, és azonnal kiderül, hogy a folyamat mely szakaszai nincsenek szabályozással lefedve, hol vannak hiányosságok, stb.

A fentiek alapján a folyamatszeglélet adaptálása egyértelműen változást jelent, a megváltozott környezeti determináció ellenére a hierarchikus-bürokratikus szervezetek nem azonos ambícióval, potenciállal és megfelelési kompetenciával kapcsolódtak/nak be és vettek, vesznek részt benne. A vélt, vagy valós státusz az egyéni érdekek sokszor másképp tüntetik fel az érdekeket, és a változás kezelése helyett, annak deklaratív megjelenítésével párhuzamosan egy helyzet konzerválása kap hangsúlyt. Összességében érvényesült a folyamatszegléletű megközelítés. Ennek az egyszerű oka az volt és ma is az, hogy a kívánt cél elérését és az elvárások teljesítését támogató tevékenységeket és erőforrásokat nem folyamatként kezelték/kezelik, és erősen dominált a forrás szerzésre irányuló, a következményeket kellően nem mérlegelő tárca/intézményi szemlélet.

FEJLESZTÉSI STRATÉGIÁK ÉRTÉKELÉSÉHEZ, az „Iránymutatások a helyi és kistérségi szintű értékelési rendszer és kapacitásépítés megvalósításához Magyarországon” ” című projekt keretében készült, mely az OECD LEED (Helyi Gazdaság és Foglalkoztatás Fejlesztési) programnak a regionális és helyi fejlesztés számára készülő, stratégiai értékelési rendszerekről szóló tevékenységének részét képezi. Készült a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Helyi Gazdaság és Foglalkoztatás Fejlesztése (LEED) Programja keretében, Magyarország Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztériumával együttműködésben, 2009. május 6.

12. Változtatási kísérletek (kívül-belül)

A változások kezelése a hierarchikus-bürokratikus szervezetek esetében a probléma-hierarchia csúcsán helyezkedik el, ezen belül maga a szó, hogy „kezelés” sok problémát vet fel⁶⁵. A kezelés hierarchikus-bürokratikus szervezeteket érintő problémák esetében rendszerint az *„illetékesek megtették a szükséges intézkedéseket”* formában kerül kommunikálásra. „Nem mindegy, hogy parametrikus vagy paradigmaticus megközelítésről⁶⁶ beszélünk”. És ezen belül is a változások a változásmenedzsmentben ismert elsőfokú vagy morfostatikus (a változás egy adott rendszeren belül zajlik, amely maga változatlan marad) vagy másodfokú azaz morfogenetikus (a változás magának a rendszernek a megváltozása) változásról van-e szó. Kérdés, hogy a hierarchikus-bürokratikus szervezetek vonatkozásban működik-e változásmenedzsment.⁶⁷ (A 12. pontban a folyamatszeglét kapcsán már született egyfajta válasz.)

Ha jól megnézzük, maga az intézkedés csak a komplex kezelési folyamat része, tehát sérül a folyamat- és rendszerelvű megközelítés és ezzel együtt a „kezelés” csak részleges lehet, ha csak maga az intézkedés kap prioritást. Nem beszélve a következmények vizsgálatának gyakori elmaradásáról, ami az intézkedési kényszer szükségszerű velejárója is lehet.

A problémákat lehet formálisan, azaz az SZMSZ és a munkaköri leírások, esetleg valamely eljárás-utasítások, szabályzatok, kézikönyvek, ha működik minőségirányítási rendszer és létezik valós szakirányítás, akkor a folyamatleírások alapján, vagy informális módon, projektek keretében, valamely menedzsment formáció működtetésével, erre kijelölt „biztos” vezetésével, ad hoc módon kezelni.

A hierarchikus-bürokratikus szervezetekben az informális megoldások beágyazottsága és funkcionalitása erősen vitatható, a szervezeti és szakmai kultúrák inkább a hagyományos, formális megoldásokat preferálják. Kezdhethetjük azzal is, hogy sem az SZMSZ-ben, sem a munkaköri leírásokban nem gyakori az ad hoc tevékenységre való utalás (projekt, valamely művelet, stb).

A probléma/változás/válságkezelés⁶⁸ problematikája a hierarchikus-bürokratikus szervezetekben rendszerint szétválik: a konkrét probléma gyors és látványos megoldása kap prioritást feladatrendszerbe ágyazva, míg a változás/válságkezelés folyamata ad hoc módon, kézi vezérléssel „kezelődik” és rendszerint megreked az „átszervezés” esetleg jogszabály-

⁶⁵ Részletesen lásd: TEKE ANDRÁS: A változásokkal összefüggő kihívások kezelésének tipizálható problematikája korunk rendszetében, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, XIV 2013 (13-22. old.)

⁶⁶ parametrikus: valamely számszerű jellemzőre alapozott, csak méreteiben módosuló, paradigmaticus: az általánosan elfogadott nézetek, fogalomkörök módosítása.

⁶⁷ TEKE ANDRÁS: Biztonság-rendészettudomány: ami a dimenziók, aspektusok, komponensek és kompetenciák mögött van, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII. (15-28. old.)

⁶⁸ A változások eredményeznek valamilyen problémát, tehát a változások és a probléma okát egyaránt meg kell keresni, a változáskezelés nélkül a problémamegoldás nem hatékony és fordítva is igaz. Azt is vizsgálni célszerű, mi vezetett a válság kialakulásához.

módosítás, „intézkedés” szintjén. A megközelítések jellege, az elvárt eredmény mindig függ a környezeti kihívásoktól és a konkrét hierarchikus elvárásoktól. Természetesen mindegyik fontos, azonban a hangsúlyok időről időre változhatnak. A racionalizálás (ésszerűsítés) látszólag a meglévő rendszerek tökéletesítését tűzi ki célul, ami rendszerint a meglévő rendszerek új formában való konzerválását jelenti. A szervezeti működés gyakran „önállósítja magát” és a saját fejlesztése háttérbe szorítja azt a tény, amiért létrehozták. A Metternichnek (is) tulajdonított mondás szerint „*Mindent meg kell változtatni ahhoz, hogy semmi sem változzon*” azt is kifejezi, hogy a paradigmaváltás nem mindig esik egybe a változtatási szükségletekkel. Ez újabb gondolkodásbeli problémákat vet fel: a vezetés, irányítás elsősorban morfosztatikus változásokra törekszik, míg az áttervezést követő átszervezés eredménye a morfogenetikus változás lenne, de itt megjelenik a paradoxon, úgy (kell) változtatni, hogy semmi ne változzon. Mivel a másodfokú (morfogenetikus) változtatások menedzselése nem mindig érdeke a vezetésnek, maga a változásmenedzsment nem kap prioritást és létjogosultságot.

Mivel a hierarchikus-bürokratikus szervezetekre jellemző feladatalapú tevékenységhez, működéshez a források volumene a sajátos elosztási rendszer miatt nem elegendő, a hangsúly a meglévő tartalékok feltárására, gyors, látványos megoldásokra kerül. Ha nincs tervszerű és folyamatos formális képességfejlesztés, akkor a tartalékok is csökkennek, mert, egyfajta „önfelélés” indul be, amit az „intézkedések” csak ideiglenesen tudnak ellensúlyozni.

A kezelés egy folyamat, amely a felismeréssel, feladatszabással, feladatvétellel, -kényszerrel, tenni akarással, stb. kezdődik. A lényeg valamiféle kényszer, motiváció a cselekvésre vagy annak kiváltására. Mindehhez megfelelő fogadó környezetet, szakértelmet, szakmai és szervezeti kultúrát indokolt társítani. A problémát/kockázatot, a változás/válság lényegét minden esetben indokolt azonosítani, hogy pontosan miről is van szó. Ehhez megfelelő mennyiségű, minőségű, validálható, érdemi, integrált környezetben is felhasználható adatokra, információkra van szükség, amelyeket tervszerűen és célirányosan gyűjteni, strukturálni, tárolni, megőrizni, elemezni, értékelni, szelektálni és feldolgozható formátumba kell rendezni, hogy az adott hierarchikus szinten autentikus döntés születhessen. A környezeti elemzést is el kell végezni, és csak ekkor kezdődik a változások/kockázatok/válságok kezelése, feltéve, ha a paradigmák nem indítják be a szokványos megoldásokat.

A változás/válságkezelés szükségszerűen magába foglalja az új igények/elvárások/ambíciók felvetésének és rögzítésének kezelését, a kitűzött célok és a lehetőségek képesség- és kompetenciaalapú koherenciáját, körülhatárolja és megbecsüli/prognosztizálja a várható hatásokat, a költségek teljes körét, azok el/megoszlását, az előnyöket/hátrányokat, és a változáshoz kapcsolódó/várható kockázatokat. Mindezt megfelelő módon kommunikálja, koordinálja, monitorozza és dokumentálja a végrehajtást, valamint felülvizsgálja/értékeli a

megvalósítást, kezdeményezi a szükséges beavatkozásokat és a visszacsatolásokat. A változás/válságkezelést a napi problémamegoldással, a normál helyzetre tervezett működéssel való teljes körű, vertikális és horizontális koordináció és kooperáció nélkül nem lehet megvalósítani.

Az integrált rendszerek esetében a menedzsment szerepe (általában) felértékelődik. Először is a változás- és kockázatmenedzsment tölthet be katalizátor szerepet.

A minőségügyben elterjedt és gyakori a menedzser, a menedzsment kifejezés. A hierarchikus-bürokratikus szervezetek esetében is felbukkan néha, de éppen a szervezetek működésének jellege miatt a hagyományos parancsnoki, vezetői, formális szemlélettel nehezen vagy nem egyeztethető össze. Miért? A menedzser olyan személy, aki megfelelő kompetencia és személyes képességek, megfelelő felhatalmazás és feltétel biztosítás mellett és birtokában egy adott rendszer, vagy folyamat átalakításának, bővítésének, esetleg új folyamat vagy rendszer létrehozásának eseti, különleges feladatait látja le kevésbé szabályozott módon. Ezen a ponton megjelenik az informális, amit a hagyományos formális szemlélet nem tolerál. A célérés módját, feltételrendszerét a feladat jellegétől függően a menedzsment határozza meg. Ezért a menedzser jogosultságai és felelőssége általában szélesebb körű, mint a formális vezetőknek. Általános vezetői feladatai megegyeznek a vezetők feladataival, így minden menedzser vezető, de nem minden vezető menedzser!

A rendszerszemlélet alapján menedzsment rendszerekről kell beszélni, amelynek a csúcán a topmenedzsment áll, és akkor tölti be igazán a rendeltetését, ha integrált menedzsment rendszerről beszélünk. Az integrált menedzsment több menedzsment rendszer működtetését jelenti egymással kölcsönhatásban, egymásba integrálva. Az integrált menedzsment rendszerek létjogosultságát alátámasztja, hogy egy szervezeten belül a szabályozások, a célképzés, a technikai és technológiai megoldások egységesítése, tehát átfedések miatt a menedzsmenteket célszerű integráltan kezelni.

Ma már sokféle menedzsment rendszer létezik, és elvileg ezek bármelyik csoportosulása elképzelhető. A szervezetek életében a többi rendszerre is kihatással van a stratégia. Ezért a stratégiai menedzsmentnek sokszor privilegizált szerepe van, már, ahol működik. A stratégiai menedzsment a gyorsan változó környezethez való alkalmazkodás megalapozásával biztosítja az egyes szervezetek mindennapi tevékenységének célorientáltságát, eredményességét. A szervezet alapfeladataira és hosszú távú fejlesztésére egyaránt összpontosítva jelöli meg a rövid és középtávú prioritásokat, határozza meg a feladatokat és az egyes felelősöket, követi nyomon azok ütemezett végrehajtását, valamint végez szükség szerint beavatkozásokat. A stratégiai menedzsment a stratégiai tervezés, a megvalósítás, a [monitoring](#) és az értékelés egymást követő, egymást kísérő elemeiből áll.

A változásmenedzsment egyik fontos előfeltétele lenne a rendészet integritásának egységes értelmezése, ami a működési alapelvek és értékmérők újra/átértelmezését jelentené, amit a paradigmák nem támogatnak. A folyamatok szabályozatlansága, a fentiek részleges, vagy elmaradó érvényesülése ún. inverz szinergiahatást válthat ki. Ahonnan rendszeresen erőforrást kell/lehet elvonni, ott a tevékenység hatékonysága törvényszerűen nem standardizálható. Ahol a tevékenység hatékonysága alacsony, ott a káros folyamatok felerősödnek. A káros folyamatok kezelése megint csak anyagi erőforrásokat igényel, amelyeket valahonnan el kell vonni, de a meggyengített területen ismételten előretörnek a negatív folyamatok. Ez így ismétlődik, egy általánossá váló negatív jelenség vonzza a másikat, az ismétlődés mindig nagyobb negatív hatással jár. A menedzsmentnél maradva, a hierarchiának megfelelően legalább három szinten van, lehet jelen: felsőszintű menedzsment (stratégiai szint, az egész rendszer – elsősorban jövőbeni – működését határozza meg, a középszintű menedzsment (a részrendszerek, folyamatok, egységek irányítása), az alsó szintű menedzsment (a működés operatív irányítása). Ez tovább bonyolítja a klasszikus hierarchikus-bürokratikus hozzáállást. A hierarchikus-bürokratikus szervezetek úgy küzdenek a változások ellen, hogy folyamatosan változtatások sorozatát generálják feladatmódosulás, forráshiány, korszerűsítés címen úgy, hogy lehetőleg minél kisebb veszteség érje a szervezetet és lehetőleg semmi se változzon. A szervezeti egységek, elemek átnevezése, a belső átstrukturálások egyfajta fedő megoldásoknak tekinthetők. Igazi változtatást kívülről a szervezet jogutód nélküli megszüntetésével, vagy olyan integrációval lehet elérni, ahol a stratégiai négyzög marketingháborús elvének alkalmazásával, a legnagyobb szereplővel történik az integrációnak nevezett totális asszimiláció, ahol elsődlegesen a források megszerzése a cél.

A hierarchikus-bürokratikus szervezetek működését a minőségügyi gondolkodás csak akkor tudja morfogenetikusan befolyásolni, ha valamennyi szintre, területre kiterjed, és a szervezeti irányító, fenntartó formáció is hasonlóan működik.

13. Partnerség sajátosan

Együttműködés, partnerség, szövetség. Egyelőre jelző nélkül. Nevezhetjük őket a kooperáció valamely formációjának is. A kooperációra általában, optimális megközelítéssel jellemző a pozitív, egymást segítő kölcsönös függés a résztvevők között, egymás teljesítményének a figyelembevétele, megosztott vagy definiált felelősség, tehát valamilyen együttműködés.

„Együttműködés: a különböző haderőnemek, fegyvernemek és szakcsapatok alegységeinek, egységeinek, magasabb egységeinek és seregtestjeinek feladatok (objektumok), irányok, terepszakaszok és idő szerint összehangolt tevékenysége a harc, a hadművelet általános

céljainak elérése érdekében.”⁶⁹ Így az együttműködés valamely cél érdekében (tehát az érdek artikulálása fontos) hely, idő konkretizálásával, egyeztetett, valamilyen kapcsolatszintre épülő, az alapján végzett tevékenységet jelent. Nem derül ki ebből a definícióból, hogy a kitűzött cél eléréséhez szükséges állapot, képesség elérése is egyeztetetten történik-e, vagy, hogy hogyan és mi történik a cél elérésekor, és utána.

Az alfejezet elején közölt három fogalom között nem könnyű különbséget tenni, mert gyakran szinonimaként alkalmazzák őket. Katonai értelemben talán egyszerűbb a dolog, de az üzleti szférában és a jelenlegi EU-s környezetben már sokkal árnyaltabb a kérdés. Mindhárom fogalom változatos jogi, tevékenységi, szervezeti formációkat takarhat. Gyakori a stratégiai jelző, stratégiai a kooperáció létrejötte, ugyanakkor jellemzően kifejezetten taktikai szinten, sok esetben rövidtávú célok érdekében valójában meg a kooperáció valamilyen formája. A rendszerváltozás előtt irányadónak számított az a felfogás, amely a szervezetek, a „vállalkozások”, versenytársak között kialakult tartós, partneri kapcsolatokat tekintette stratégiai szövetségnek. Versenytársak esetén ez a szemmel tartás legalizálását is jelentette. A rendszerváltozást követően már alapvetően az ugyanazon ágazatban működő konkurens, vagy hasonló tevékenységet végző szervezetek hosszabb távú, deklaráltan kölcsönös előnyökre alapozott együttműködése, és az egymásnak versenyt nem jelentő szervezetek stratégiai jelentőségű kooperációja fedte le a stratégiai szövetség fogalmát. Az állami szférában egyenesen előírták az együttműködést, aminek elsősorban extenzív hatása volt. Például azonos időben, helyre két rendvédelmi, rendészeti szerv nem vezényelt egyszerre járőrt, felváltva láttak el bizonyos feladatokat.

A partnerség esetében az önkéntesség, a helyzetfelismerés és kihasználás és az érdek játszik domináns szerepet. A partnerség vulgárisan értelmezve azt jelenti, hogy valamely résztvevő bizonyos játékszabályokat elfogadva addig vesz részt a játékban, amíg az számára előnyös, vagy, amíg nem változnak meg előnytelenül a szabályok.

Az állami szférában is gyakran megjelennek olyan megoldások, amelyek alapvetően az üzleti stratégia területéről származnak, amely a katonai gondolkodásból vette át mindezt. Tehát ha „stratégiaiul” akarunk gondolkodni, akkor egy kicsit stratégává kell válni. Az állami szférában is tud működni például az ún. stratégiai négyszög⁷⁰ megoldása. Ehhez kell négy szereplő, akik mondjuk, a piacot teljesen lefedik, van egy nagy szereplő 40%-kal, van egy kisebb 30%-kal és van a maradék kettő, akik 15-15%-kal vannak jelen. A nagy szereplő számára a második jelenti az igazi konkurenciát, de ezt felismerve a második, stratégiai partnerséget ajánl a nagynak, hogy a két kisebbet kebelezzék be, azaz szorítsák ki a piacról, a nagynak ez

⁶⁹ Hadtudományi Lexikon, A-L, Magyar Hadtudományi Társaság, Budapest, 1995, ISBN 963 04 5226 x (I-II. kötet) (252. old.)

⁷⁰ Al Ries-Jack Trout: Marketingháború (A hadviselésben ismert taktikák és stratégiák alkalmazása a piaci versenyben), Budapest, Bagolyvár Könyvkiadó, 1996, ISBN 9639197 10 6 (41-45. old.)

kedvező, mert majdnem akkora részről van szó, mint a konkurencia. Természetesen a két kicsi is megtehetné ezt, de részükre csak a második jöhet számításba, mint legyőzhető ellenfél, és utána ki vannak szolgáltatva a nagynak, a stratégiai partnerség ez esetben a másodiknak adhat esélyt a túlélésre.

Nézzük meg, hogy egy stratégiai partnerségnek⁷¹ nevezett kapcsolat hogyan épül fel: „A Belügyminisztérium és az Országos Polgárőr Szövetség részéről Stratégiai Partnerségi Megállapodás megkötésére került sor 2011. július 04-én (hétfőn) 14.00 órakor a Belügyminisztérium Márvány aulájában.” Ehhez célszerű elolvasni a vonatkozó jogszabályt.⁷²

A polgárőri szerveződés gyakorlatilag egy civil szervezet, egyesület, amelyre külön jogszabály vonatkozik és ez a fenti hivatkozású törvény 1.§. szerint így is van, kivéve, amit jelen jogszabály szabályoz. Azaz, a „4. § (1) A polgárőr egyesület a 3. § (1) bekezdésében meghatározott alapfeladatokat akkor kezdheti meg, valamint végezheti, ha

a) a működési területén illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal írásbeli együttműködési megállapodást kötött, valamint

b) az Országos Polgárőr Szövetség tagja.

(2) A polgárőr egyesület a 3. § (2) bekezdés a) pontjában meghatározott, a katasztrófák elleni védekezéssel összefüggő kiegészítő feladat ellátását akkor kezdheti meg, valamint végezheti, ha rendelkezik a hivatásos katasztrófavédelmi szerv illetékes területi szervének előzetes írásbeli egyetértésével.”

Akkor tehát ez partnerség, vagy egy állami irányítású, közbiztonság érdekében támogatott és irányított segéderő működtetése? „Az Országos Polgárőr Szövetség az önkormányzás elvén alapuló közhasznú jogállású köztestület.” Költségvetéssel, az állami biztonsági rendszerbe beillesztett módon működtetve, tehát ez már nehezen fér be egy eredetileg civil szerveződés értelmezésébe. Nem beszélve, arról, hogy a biztonság nem állami monopólium. A fentiekből látható, hogy a hatalmi pozícióból fakadóan a partnerség is átértelmezésre kerülhet.

A minőségügyi megközelítés esetén az integrált tevékenység, valamely kapcsolódás esetén meghatározó a partneri (beszállítói) kapcsolat, amely elvileg nem hathat ki a szereplők eredeti státusára. Amennyiben valamely szereplő szabályrendszerének alá kell rendelnie magát bármely más, eredetileg egyenjogú partnernek, akkor már nem beszélhetünk partnerségről, sőt egyértelműen fennáll az a helyzet, hogy ez esetben az erőpozícióban lévő szereplő minőségügyi koncepciója (ha van ilyen) fog dominálni.

A hierarchikus-bürokratikus szervezetek természetéből fakadóan számolni kell azzal, és ez logikusan levezethető az előző pontokból is, hogy a szervezet a funkciótól való elkülönülés

⁷¹ <http://www.opsz.hu/esemenyek-rendezyenyek/bm-opsz-strategiai-partnersegi-megallapodas> (2013.12.22-i letöltés)

⁷² 2011. évi CLXV. törvény a polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól, <http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy.doc.cgi?docid=A1100165.TV> (2014.01.04-i letöltés)

mintájára a partnerségnek induló kapcsolatrendszer is saját pozicionálására fogja felhasználni akár a fent említett és hivatkozott stratégiai négyyszög alapján.

A partnerségek valós tartalmát célszerű vizsgálni a hierarchikus-bürokratikus szervezetek esetében, nem formális és deklarált megoldásokat, és minőségügyi kérdések esetén azt jogszabályi szinten megjeleníteni és bármennyire is ellentmond a minőségügyi elveknek, „feladatosítani” célszerű.

A kialakult EU-s környezetben a mintakövetés még hivatkozási alap is lehet. Erre jó példa lehet a differenciált együttműködés megközelítése, amelynek körülhatárolását Alexander Stubb fogalmazta meg.⁷³ Megközelítése alapján három kategória jeleníthető meg: van egy „többsebességű Európa”, létezik a „változó geometriájú Európa”, és érvényesül az „a la carte” Európa. Maga a megnevezés is jelzi az együttműködés és partnerség jellegét és azt, hogy mely EU-tagokra vonatkozhat. Van tehát minta, hivatkozási alap, ami a hierarchikus-bürokratikus gondolkodásban elegendő a döntések megindokolására és a tevékenységi filozófia alátámasztására, még minőségügyileg is.

14. Elkötelezettség, de mi mellett?

A hierarchikus-bürokratikus szervezetek esetében az elkötelezettség is erősen hierarchiafüggő. Ha az egyszerű alkalmazottat vesszük, akkor jelenlegi foglalkoztatotti státusát kezelheti munkahelyként, esetleg szakmaként vagy hivatásként. Ez jelentheti a ragaszkodást egy jól fizetett munkahelyhez, vagy egy átlagosan fizetett, de biztos munkahelyhez, jelentheti a szakmaszeretet, a szakmai hierarchiában elért pozíció tiszteletét és a megtartásra irányuló törekvést, de lehet hivatástudatra alapozott kapcsolat is. A vezetők esetében is fennáll az alkalmazotti attitűd, de ugyanakkor a kiemelt felelősséghez társuló függés nagyobb hangsúlyt kap. Bizonyos vezetői beosztási szinttől felfelé a vezetők indoklás nélkül felmenthetők beosztásukból, áthelyezhetők, tehát a szakmai megfelelési kényszeren túl létezik egy olyan függési tényező, amelynek kielégítése a vezető alárendeltségébe tartozó személyek tevékenységének eredményességétől is függ. A vezető beosztásának megtartása érdekében tehát azokra az értékelési szempontokra van figyelemmel, amelyek a pozícióját erősítik, tehát a 8. pontban leírt „szürke zónába” való tartozás az érdeke, ha csak nem kíván a hallgatólagosan elfogadott útról letérni. A beosztott vezető a függelmi kapcsolati rendszerben úgy helyezkedik el, hogy tőle is függenek beosztottak és ő is függ valamely vezetőtől. A függelmi viszony a formális kapcsolatok jellemzője, definiált és szabályozott föl- és alárendeltségi viszony. Az utasítások árama mindig egyirányú. Az alá- és fölrendeltség elve leszögezi, hogy nem szabad átlépni a szervezeti struktúrában meghatározott vonalakat vagy

⁷³ A kategorizálás alapja: STUBB, Alexander C-G.: A Categorisation of Differentiated Integration. IN: Journal of Common Market Studies vol. 34. No.2. June 1996. pp. 283-295

bármilyen más módon megsérteni a formalizált hierarchiát. Minél egyértelműbbek ezek a determinációk, a struktúra annál stabilabb(nak tűnik). A hatáskörökhöz szervesen kapcsolódik a felelősség is, ami bizonyos funkciók ellátásának, bizonyos tevékenységek és feladatok elvégzésének (el)kötelezettségeként értelmezhető. Léteznek a hierarchikus-bürokratikus szervezetekben is informális függelmi kapcsolatok, de ezek a formális viszonyrendszert a fentiek tükrében nem befolyásolják.

Ha a minőség iránti elkötelezettséget a címben szereplő szervezeti szemüvegen keresztül nézzük, és ami folyamatos törekvést jelent a szervezet tevékenységének fejlesztésére, ez azt is jelenti, hogy a szervezet „nem jól működik”, ami kizárható, mert a magasabb hierarchikus szint értékelése szerint a vezetők a helyükön maradtak és a szervezet (jól) működik, tehát a minőséggel járó folyamatos fejlesztés feltételezi a folyamatos változást, ami nem (lehet) érdeke a szervezetnek. A legfontosabb tényező pedig az, hogy a minőség megvalósításához általában valóban meg kell változtatni az adott szervezet struktúráját, sőt komplex kapcsolatrendszerét, és mindez kihat a szervezeti/szakmai kultúrára is. A leglényegesebb az, hogy ha minőségirányítási rendszert kíván valamely szervezet bevezetni, akkor ehhez megfelelő szervezeti felépítést, eljárásokat, folyamatokat és erőforrásokat is kell társítani.

Minden rendszer kiépítése, üzemben tartása és fejlesztése változásokat generál, mely erőforrásokat emészt fel, szervezettől és személytől egyaránt. A vezetői elkötelezettség az az erő, amely nélkül az irányítási rendszert nem lehet eredményesen kiépíteni és működtetni. A vezetői elköteleződés olyan jellegű érzelmi és értelmi viszony, mely biztosítja a szervezet minden munkatársa számára a cselekvésbe vetett alapvető bizalmat, és ezt a szervezet mérhető módon ki is fejezi. A vezetői elköteleződés belső személyes erőforrás, kialakítása és fenntartása vezetői kompetenciák közül igényli az empátiát, lényeglátást, probléma felismerést, mások igényei és elvárásai iránti érzékenységet, figyelmet, megértést.

15. Minőségügy, mint feladat

Érdekes kérdést vet fel a hierarchikus-bürokratikus szervezetek formalizált és paradigmákon nyugvó pragmatikus működésfilozófiájának és az egyes minőségfilozófiáknak a viszonya egymáshoz. A minőségfilozófiák, iskolák mindenütt erősen kötődnek a (jog)környezetükhöz, az adott kultúrához, és azokra is épülnek. Az USA-ban a menedzsment szemlélet és a siker mindenhatósága, Japánban a munkához való viszony, a hagyománytisztelet, Nyugat-Európában a szakértelem elismerése, a szabályok tisztelete megfelelő alapot képez a minőségtechnikák bevezetéséhez, alkalmazásához és megbecsüléséhez.

A minőségügyben a hagyományos minőségszemléleti megközelítés, mint filozófia, módszer(ek) és szervezés jelenik meg. A hierarchikus-bürokratikus szervezet ezt azonnal lefordítja a saját nyelvére, azaz ez olyasmi, amit ő is végez. Tehát olyan dolgot akarnak

bevezetni, esetleg rákényszeríteni, ami már működik. A minőség szemlélet olyan szervezeti-szakmai kultúrát feltételez, amely a minőséget hatékony eszköznek tekinti a problémák meghatározására és megoldására. (A probléma és a feladatmegoldás viszonyrendszere a hierarchikus-bürokratikus szervezetek egyik Achilles-i sarka! Lásd: 6. pont!) A minőségi megközelítés tehát olyan elkötelezettséget deklarál, ami folyamatosan törekszik az adott szervezet tevékenységének fejlesztésére, az érdekellentétek feloldására és elégedettség alapuló ügyfélközpontúságra, központjában az ügyfél áll. Az elégedettségbe beletartozik a szervezet tagja is, aki valamely szolgáltatást nyújt és fontos lenne az ő elégedettsége is. Feladatalapú gondolkodás esetén elsősorban a feladatot elrendelő személy elégedettsége (a végrehajtás tekintetében) a mérvadó a feladatellátás megítélésében, a megvalósító személy elégedettsége érdektelen, mert ő a feladatát végzi, az a dolga. A munkaköri feladat elvégzése kötelesség, ami azon túl van, az az érdem, de ha jól van szervezve a tevékenység, akkor éppen arra elég a munkaidő. A minőség szemlélet segítségével a vezetők és minden dolgozó is hatékony minőségfejlesztő lehetne, ami viszont megzavarná a hierarchiát, mert ez a vezetői munkába való legális beavatkozást jelentené. Az a hozzáállás, hogy a beosztott is legálisan módszereket, eszközöket is kap(hat) a minőségi problémák meghatározására, megoldására és a minőség fejlesztésére, túllépi a hierarchikus-bürokratikus szervezeti működés formális kereteit.

Ha a minőség szemléletből indulunk ki és a szemlélet szó, fogalom szinonimáit vizsgáljuk: „megközelítés, hozzáállás, viszonyulás” akkor árnyaltabb képet kaphatunk a fentiekről. A hierarchikus-bürokratikus szervezet a kérdéshez természeténél fogva formalizáltan közelít, azaz egy feladatnak, mégpedig egy újabb feladatnak tekinti, aminek a feltételrendszerét még az előtt meg szeretné teremteni, mielőtt pontosan tisztázott lenne, miről is van szó és hogy a minőségügy bevezetése mit is jelent. Szervezeti oldalról minden feladatnak kell felelősének, végrehajtójának és forrásának lenni. Egy új szervezeti elem vagy egység létrehozása lehetőséget ad az addigi szervezeti formáció korlátaiból való kilépésre. Amennyiben az új dolog befolyásolja az addigi viszonyrendszert és ez hátrányosan érint(het)i a szereplőket, akkor a szervezet részéről rendszerint passzív ellenállás jelenik meg, ami az ellehetetlenítés felé próbálja tolni a folyamatokat. A rendszerszerű minőségügy eltételezi a működtetési feladatokat, a küldetés és a stratégia meghatározását, a szabályozás dokumentáltságát, a minőség szempontú rendszeres értékeléseket, ami alapján történik a beavatkozás, tehát van egy olyan determináció, amit a vezető nem kerülhet meg. Így tehát vezetési stílusváltásra lenne szükség és ezzel együtt az eddigiektől eltérő emberi és anyagi, tárgyi erőforrás-tervezés, irányítás, és *horribile dictu*, továbbfejlesztés következne.

A biztonsági, rendészeti, közigazgatási szférában az elmúlt másfél évtizedben valamilyen szinten és mértékben folyamatosan jelen volt a tevékenység hatékonyságának valamiféle

deklaratív javítási igénye. A megoldást európai mintára a minőségügyben (CAF, EFQM, ISO, TQM, stb.) látták az illetékesek, ez a folyamat”csúcs” a magyar EU-csatlakozáshoz is köthető, 2008-tól kezdve, azonban gazdasági nehézségekre hivatkozva a lendület alábbhagyott. Tőlünk nyugatabbra Európa legtöbb országa már túl van a nagy a „minőségi hullámon”.

A külföldi tapasztalatok, modellek alapján a hazai vezetők egy részében kialakult egy olyan hozzáállás, miszerint szinte mindent lehet mérni, (minőség) ellenőrizni vagy (minőség)biztosítani. A különböző intézmények státusának változása, a lehetőségek bővülése a közszolgáltatásokban egyfajta heterogenitást idézett elő, megnőtt az igénybe vevői oldal tudatossága is, a hagyományos állami, hatósági, és önkormányzati intézmények mellett megjelent a non-profit és a magánszektor is.

A hierarchikus-bürokratikus szervezetek vezetői minden forrásfelhasználástól gyors megtérülést remélnek, ami a minőségügy területén, főleg nem termelői szférában nehezen vagy nem realizálható, ha ehhez még az auditokat, egyéb költségeket is számítjuk, akkor a bázisalapú költségvetés tervezésbe a minőségügy már „nem fér bele.”

16. Melyek azok a „kellékek” amelyek elősegíthetik a minőségügy szemlélet beágyazódását?

Magyarország 2004.05.01. óta az Európai Unió tagja, egy olyan globális jegyket is tükröző formális képződménynek, amely más struktúráktól jól elhatárolhatóan, a működéséhez elengedhetetlen intézményrendszerrel és szabályokkal, és az önmaga által teremtett politikákkal, szakpolitikákkal, ajánlásokkal (amit a hazai politikusok szó szerint is értenek), gyakorlattal rendelkezik. Kijelenthető, hogy az EU a magyarországi intézményi működésre komplex hatást gyakorló, 7 éves ciklusokra kiterjedő, pályázati úton is érvényesülő, stimuláló környezetként funkcionál.

A meghatározó, átfogó hatást gyakorló, tartósan érvényesülő EU-s politikai intézkedések beépülnek a nemzeti politikai rendszer működésének szabályozottságát különleges módon biztosító (jog)rendszerbe, így „törvénné”, politikává válnak. Ez egy olyan sajátosság, amely megvalósulása a napi gyakorlat kihívása minden hierarchikus szinten.

Egy tény: az EU a fontosabb folyamatokat, tennivalókat, elvárásokat, igényeket politikákkal, szakpolitikákkal fedi le. Természetesen ez nem teljes körű és totális, de általános szabályként fogható fel és a működés meghatározó elve. Tehát logikusan következik, hogy az EU általános és szakpolitikák, valamint a nemzeti általános és szakpolitikák közt körülhatárolható leképzési viszonyrendszernek kellene lenni. Ez esetenként a joganyagok majdnem szószerinti

lefordításával, átvételével formálisan meg is valósul, de a stratégiai gondolkodásban még nem természetes jelenség.

Van tehát egy adott makrokörnyezet és létezik egy nemzeti mikrokörnyezet, amelyek összhangja alapozza meg az integrált gondolkodás érvényesítését.

A fentiekből jó levezethetők azok a „kellékek”, probléma-megközelítések, gondolkodásmódok, amelyek mentén a hierarchikus-bürokratikus működés eljuthat szerves fejlődésre alapozva a minőségügyi szemlélet természetes szükségletként való megítéléséhez.

☞ Mindenekelőtt a GAP-analízis elveit követve pontosan számba kellene venni, hogy egy adott ágazatot, szakterületet, szakmát, tevékenységi kört (a továbbiakban: vonatkozó) érintően mely nemzetközi egyezmények (ENSZ, NATO, stb.), megállapodások, szerződések, irányelvek a relevánsak, ezek mi módon érvényesülnek és érvényesíthetők, érvényesítendők a szervezetnél.

☞ Ezt követően és hozzá kapcsolódóan strukturálni kellene az EU általános politikákat és a vonatkozó szakpolitikákat, irányelveket, ajánlásokat, szerződéseket és programokat, társítva a 7 éves tervezési ciklusok prioritásaival.

☞ A fentiekből levezetve indokolt megvizsgálni, hogy azok vonatkoztatva hogyan jelennek meg a nemzeti általános politikában, a szakpolitikákban (ha van ilyen), a jogszabályokban, szakmai irányelvekben, stb.

☞ Az általános és szakpolitikákból eredeztetve a stratégiai koncepciók, ágazati stratégiák, szak- és funkcionális stratégiák, programok, cselekvési tervek, akciótervek vonatkozó kapcsolódásainak szem előtt tartása és adaptálása a saját tevékenységbe, tervezésbe.

☞ A szervezetre vonatkozóan rendszeresen vizsgálni célszerű, hogy az alapító okiratban leírtak fentieket lefedő relevanciája mennyire aktuális és valóban a közjő szolgálatát érvényesíti-e.

☞ Az SZMSZ-t a mindenkori szabályozásoknak megfelelően, a kor technikai-technológiai színvonalának megfelelően, előrelátóan, rendszer, folyamat és hálózatos szemlélettel, a multi, transz-, és interdiszciplinaritás elveit követve, a kapcsolódási pontok pontos megjelölésével indokolt karban tartani, abban a formális és informális szervezeti működés valamennyi szóba jöhető és a szervezetnél az alapító okirattal összhangban alkalmazott, valamennyi megoldásra ki kell térni és szabályozni.

☞ A munkaköri leírások esetében a szokványos feladat és felelősségi taxatív felsorolások és sablonszövegek helyett strukturált, funkcionális megközelítésű, mátrixba rendezett, személyre szóló, de a folyamat és rendszerszemléletet támogató, évente az egyéni teljesítményértékeléskor felülvizsgált megoldásokat célszerű alkalmazni. Javasolt az informális tevékenységek esetére, annak időtartamára, vagy állandó jelleggel a vonatkozó

előírásokat az egyéni munkaköri leírásban rögzíteni és ennek kapcsolódása a közvetlen vezető munkaköri leírásban is legyen megjelenítve.

☞ Országos hatáskörű, vagy autonóm szervezetek esetében célszerű a szervezeti filozófia megfogalmazása. Ebben a szervezet által elfogadott és vallott, képviselt mindazon elvek összességét célszerű megjeleníteni, amelyek a szervezet tagjait, illetve csoportjait motiválják, aktivizálják a szervezet által kitűzött célok elérése érdekében.

☞ Az előbbihez kapcsolódva javasolt a szervezet politikáját/koncepcióját is megfogalmazni, amely leírja a szervezet hosszú távú érdekeit, céljait, valamint az azok eléréséhez szükséges mindazon erőfeszítéseket, amelyek meghatározzák a szervezet valamennyi tevékenységét, megnyilvánulását.

☞ A szervezet eszményképe viszonylag új dolog Magyarországon, de segít(het)i a szervezet filozófiájának és politikájának a megértését, támogatja a szervezeti és szakmai kultúra pozitív vonásainak erősödését. (Általános minta: lásd. 4. sz. ábra)

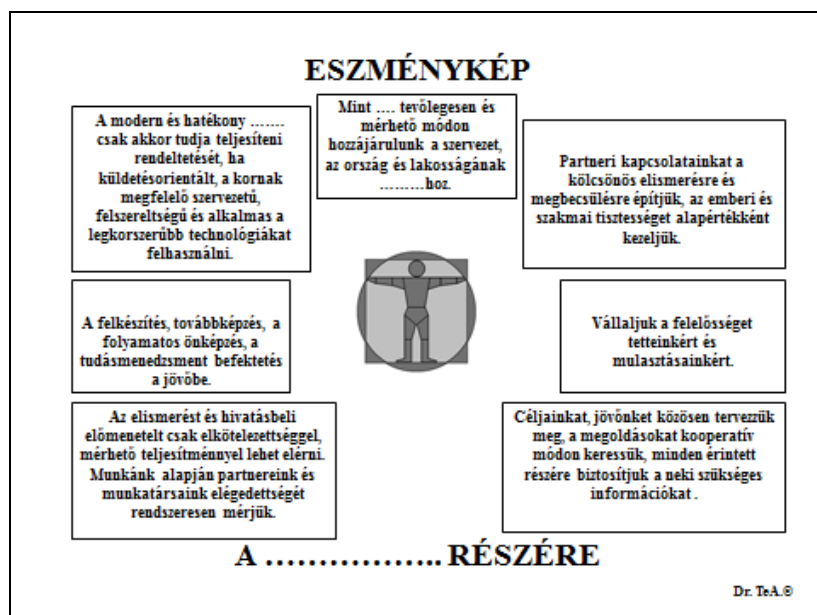
☞ Szervezeti/testületi stratégiák rendszere. A szakpolitikáknak megfelelő stratégiai koncepciók, ágazati stratégiák és egyéb hierarchikusan fölérendelt stratégiai dokumentumok, a jogszabályokban meghatározottak alapján célszerű és indokolt elkészíteni a szervezeti, testületi szintű stratégiákat, a tevékenységhez kötődő, szintén hierarchikusan származtatott szak és funkcionális stratégiákat. A stratégiákban a meghatározott célokhoz kapcsolódó cselekvési irányokat, sávokat, a célok eléréséhez vezető utat célszerű meghatározni, a stratégiai szinten feladatokat nem célszerű meghatározni, mert az kiüresíti a taktikai szintet.

☞ Szervezeti képességtervezési rendszer kialakítása. A menedzsment rendszer fejlesztése.

☞ Minőségpolitikai nyilatkozat megfogalmazása, megértetése, kommunikálása.

☞ Szervezeti kultúra lényegének megfogalmazása, rögzítése, kommunikálása.

☞ Etikai Kódex kidolgozása, megértetése, kommunikálása.



4. sz. ábra
Szervezeti eszménykép elvi vázlata

☞ S ok szervezet esetében külön kategóriaként kezelik és a PR tevékenység során külön jelenítik meg Szervezeti küldetésnyilatkozatot, a Szervezet Jövőképét, a Szervezeti Célokat

☞ A Szervezet Önazonosítása céljából szükséges megfogalmazni a Szervezeti Megjelenés Képét (logó, címer, cégfelirat, zászló, színvilág, formák, öltözet, nyilvános megjelenés, stílus, stb.)

☞ A Szervezeti PR (Public Relations) meghatározása.

☞ Szervezeti taktika megfogalmazása a stratégiai célok elérése érdekében. Cselekvési tervek, akciótervek, programok, projektek rendszerének kidolgozása.

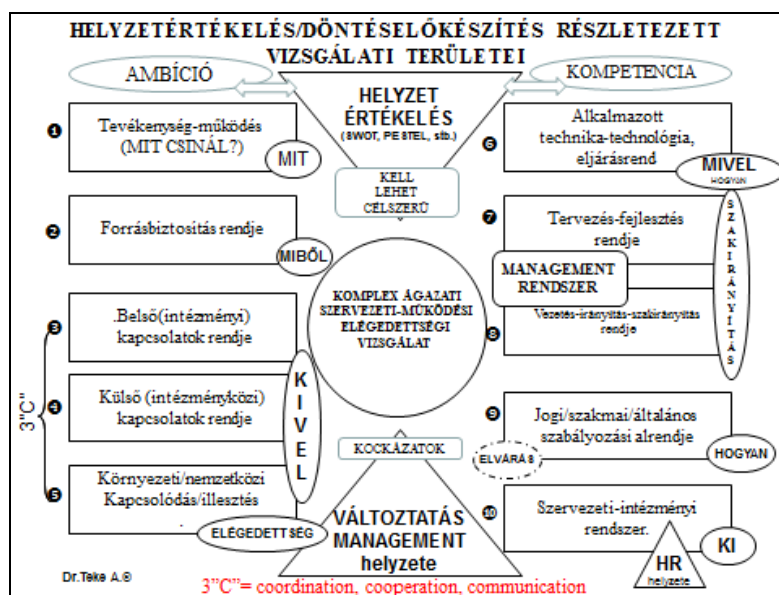
☞ Belső szabályzatok rendszerének összehangolása a fentiekkel.

☞ Az operatív szint részére a szakmai és szervezeti kultúrát is támogató funkcionális Kézikönyvek kidolgozása és alkalmazása.

☞ A szervezeten belül, a menedzsment rendszer mellett és azzal szoros összefüggésben célszerű kialakítani a Szervezetmenedzsmentet, amely a szervezeti pozicionálást támogatja. Ennek keretében célszerű a szervezeti vagy szervezetmarketing kérdéseit tisztázni.

Látható, hogy a vázlatosan megjelenített „kelléktár” egyes elemei léteztek, de összességében együtt a hierarchikus-bürokratikus szervezeteknél ritkán lelhetők fel. Létük támogatja a folyamat- és rendszer szemléletű gondolkodást és elősegíti a szervezet fejlesztését szolgáló szemléletek adaptálását.

Ha stratégiaileg közelítjük meg a kérdést, hogy mit lehet tenni a minőségügy térhódítása érdekében a hierarchikus-bürokratikus szervezetek esetében, akkor a sablonos megoldások helyett (és mellett) célszerű a helyzetértékelés, döntés-előkészítés megközelítését új tartalommal feltölteni. (Lásd: 5. sz. ábra)



5. sz. ábra
Strukturált összefüggések bemutatása

Összegezve a minőségügyi szemléletváltáshoz vezető lépéseket, kiindulásként magát a szemléletváltást célszerű tudatosan megalapozni. Minden szinten strukturálni célszerű a problémákat, a döntéseket, megoldásokat.

Stratégiai szinten:

- Szakpolitikai, stratégiai, hosszú távú koncepciók, stratégiák kidolgozása (levezethetőség)
- Tervezhetőség biztosítása (képesség, kompetencia, kapacitás)
- Inter-transz-multidiszciplináris megközelítés, integrált megvalósítás, mérhetőség
- A menedzsment szemlélet és rendszerek érvényesülésének támogatása

Taktikai szinten:

- A folyamatokba ellenőrzési csomópontokat célszerű beépíteni, megszüntetni a „folyamatos” határidejű tevékenységeket
- A kézi vezérlés helyett tervszerűség érvényesítése, a döntés-előkészítések folyamatba illesztése
- Döntés-előkészítést csak integrált adatbázisokra épülő elemzés, értékelés, helyzetértékelés, kockázatértékelés, kockázatbecslés, következmény vizsgálat (hatástanulmány) alapján lehessen csak elvégezni
- A statisztikai szemlélet helyett a valós eredmények, teljesítmények alapján szülessenek a döntések

Operatív szinten:

- Egységes és érthető feladatmegfogalmazás, felkészítés, forrásbiztosítás, mérhető és összehasonlítható értékelés, a folyamatos fejlesztés feltételeinek garantálása

17. Befejezés

„Mindenki azon van, hogy változtasson a világon, de senki nem gondol arra, hogy megváltoztassa magát.”⁷⁴ A változások kezelése napjainkban a megfelelés kulcskérvésévé vált. Az a szervezet, amely képes proaktívan viszonyulni a feladatokhoz, problémákhoz, változásokhoz, az akkor is versenyelőnyt élvez, ha valójában a saját kategóriájában a versenyt valamely monopolhelyzet kizárja vagy korlátozza.

⁷⁴ <http://idezet.wordpress.com/category/valtozas/page/2/> (Lev Tolsztoj)

Minden szférában van verseny: a forrásokért és az ügyfelek elégedettségéért folyik. Aki ezt nem ismeri fel/el, annak a minőségügy csak egy üres fogalom, és igaz rá a Tolsztoj-i idézet. De ezzel még nem oldódtak meg azok az ellenmondások, amelyek a proaktív hozzáállást erősítik. „A hierarchikus irányítás, a feltétlen engedelmesség követelménye és a modern szervezélméleti megoldások, amelyek az egyéni érdekeltiségre és a kooperációra épülnek, aligha egyeztethetők össze olyan szervezetbe, amit a tekintélyelvű és fegyelmező módszerek alkalmazására alakítottak ki.”⁷⁵

De kérdés, hogy lehetséges-e elvárni egy több évtizedes tapasztalattal rendelkező vezetőtől, aki a „bezzeg az én időmben” hozzáállással egyfajta modellt vetít ki a jelenre, vagy egy iskolapadból kikerülő, tapasztalattal alig rendelkező, de már vezetői pozícióban lévő, „ide nekem a világot” szemlélettel hozzáálló vezetőről, hogy úgy nyisson a minőségügy felé, hogy közben ne romboljon, hanem a meglévő értékekre építve egy új értéket hozzon létre. A görbe tükörrre utalás nem volt véletlen, mert a hierarchikus-bürokratikus szervezetek esetében nem az optimális hierarchia elvei érvényesülnek, hanem a domináns hierarchia hatása, ami a területi szintben fogalmazható meg, az eddigi regionális, megyei szint mellett megjelenik a járási is, ami a területi szint dominanciáját, a forrásfelhasználást olyan mértékben lesz képes a továbbiakban is befolyásolni, ami a központi akarat helyett, deklaratív látszatmegoldások útján a jól bevált megoldásokat preferálja.

A minőségügy térnyerése vélhetően e szinten fog a legtöbb kihívással találkozni, mert ez a szint lineárisan befolyásolja a megvalósítást jelentő operatív szintet.

⁷⁵ Finszter Géza: A demokratikus jogállami rendőrség alternatívái a XXI. században (2006), http://akadalymentes.orfk.hu/data/cms191027/REK05_007_022_finszter.pdf (2013.12.08-i letöltés)

Lówi Ildikó

A magyar határőrség átalakulása és kihívásai az 1950-as évek végétől a délszláv migráció megérkezéséig

Absztrakt

A rendszerváltás utáni megváltozott nemzetközi, politikai helyzet megkívánta a Magyar Határőrség szervezeti és rendszer felépítésbeli változását. A '90-es évek elején megjelenő délszláv migránsok és a BM Határőrség kontextusát az határozta meg, milyen válaszokat adott a BM Határőrség déli határunkon megjelenő tömeges migrációra. A BM Határőrség tevékenysége korszerűen alkalmazkodott a megváltozott politikai körülményekhez és integrálódott a szomszédos és európai rendszerekhez

Abstrackt

The altered political and international environment after the economic change required changes in organization of Hungarian BM Boarderguard. The nature of relationship between migrants coming from Balcan countries in the 1990's and BM Boarderguard was depending on the answers of Boarderguard to the mass migration coming from South. BM Boarderguard adjusted in a modern way to altered political conditions and also got integrated to neighbouring and all European systems

Kulcsszavak: biztonság ,új típusú biztonságpolitikai kihívások, határőrizeti reformok

Key words: security, , new types of securitydefense challenges, border guard reforms

*”És az öröket ki őrzi?”⁷⁶
(Demicus Julius Juvenalis)*

Bevezetés

Szakmai körökben ma már szinte közhelynek számít az a megállapítás, hogy a határőrizet egy kétoldalú tevékenység, amelyben minden korban fellelhetőek voltak a katonai és rendvédelmi elemek. Az persze az adott időszakra jellemző, hogy milyen mértékben ötvöződtek ezek.

⁷⁶ Demicus Julius Juvenalis (Krisztus után 47.) Latin szatíráköltő. In: Jószi János: A határőrség objektumainak őrizete és védelme. Doktori értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem. Budapest,2002. 1. o.
Forrás: http://uni_nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2002/joszai_janos.pdf Letöltés:2016.04.08.

Természetesen a változás tendenciái, jelen esetben a BM Határőrség határőrizeti feladatai és módszerei nagyon gyakran a politikai helyzet függvényei is voltak.⁷⁷

Dolgozatom első részében céloom a BM Határőrség fejlődésének, működésének szakaszait vizsgálni az 1950-as évek elejétől a '90-es évek elejéig. Tanulmányon második részében céloom továbbá a kilencvenes évek elején, a déli határunkon megjelenő délszláv migránsok inváziójára adott határőrizeti válaszok feltárása. Jóllehet, korábban más határszakaszokon is találkozott a BM Határőrség menekülőkkel, (pl. a keleti határszakaszon a Ceausescu-éra üldözöttjeivel, a nyugati végeken pedig a keletnémetekkel), érdeklődésemet mégis a Balkánról beözönlő, idegen kultúrájú tömegek fogadtatása és a magyar határőrizeti szervekkel való találkozása keltette fel. A BM Határőrség tevékenységének megítélése az 1990-es évek nemzetközi és hazai közvéleményének szemében egyértelműen pozitív volt a délszláv háború menekülőinek segítése és a határunk védelme, őrzete kapcsán, jóllehet sem a határőrizeti szervek, sem az akkori kormányzat nem voltak felkészülve korábban a globalizáció eme kihívására, a tömeges migrációra. Köszönhetően a szervezet nagymértékű, rugalmas és azonnali átszervezésnek, mégis példaértékű választ adtak rá. Hogyan sikerült egy értékmutató, nemzetközi szintű megoldást találni a beáramló háborús menekülők segítségével? Milyen intézkedések, reformok, módszerek tették lehetővé a migránsok problémájának kezelését, amelyeknek eredményeként a BM Határőrség a közvélemény szemében egyértelmű szimpátiát vívott ki? Ezekre a kérdésekre szeretném a válaszokat megtalálni.

1. A BM Határőrség rövid története, feladatai az 1950-es évek végétől 1990 elejéig

Magyarország államhatárának őrzését 1958–2006 között a Belügyminisztérium alárendeltségébe szervezetett Határőrség végezte, mely egyben a fegyveres erők részét is alkotta. Európában a 2. világháború utáni évektől a 2008-as évi, a Rendőrségbe integrálásig, vagyis közel 60 évig országunk Határőrsége szinte egyedülálló szervezet volt, mivel a határőrizetet és határellenőrzést Európa legtöbb államában a rendőrség vagy a csendőrség látta el. Magyarországon azonban önálló közigazgatási szervről volt szó. Alapfeladatát az ország államhatárának őrzése, jogellenes átlépésének megakadályozása, a határforgalom ellenőrzése, a határrend fenntartása képezte.

A határőrség fejlődését „*A magyar határőrség a rendszerváltás folyamatában*” című tanulmány kötetben a szerzők (BAKONDI GYÖRGY, SÁNDOR VILMOS, SZABÓ JÓZSEF) három nagy szakaszra bontják a 2. világháború után:

⁷⁷ Dr. Gáspár László: A Magyar Állami Határrendőrség helye, szerepe a magyar határőrizet fejlődés történetében. p.71. Határrendészeti tanulmányok. Különszám. Budapest, 2006/1.61.o. Forrás: http://rendeszet.hu/hatarrendeszetitagozat/haret_2006_1_kulonszam.pdf Letöltés:2016.03.15.

1. 1945-49 közötti időszakot a határőrségnek a honvédségbe tartozása, újjászervezése, stabilizációja jellemezte.
2. 1950-1988-ig tartó időszak a belügyi szféra alá rendelés és a szovjet érdekszféra határőrizeti szükségleteinek a körülmények által meghatározott kielégítése.
3. 1989-től átmeneti időszak kezdődött, mely során kialakították a nemzeti érdekeknek leginkább megfelelő modern határőrizeti szervezetet, mely már előre mutatott az európai integrációs folyamatok felé⁷⁸.

Az ötvenes évek elején a Határőrségen belül kötelezően a szovjetrendszer és példa vált általánossá. A Határőrséget teljes mértékben átszervezték és a belbiztonsági szervezet, az Államvédelmi Hatóság (ÁVH) részévé tették 1953-ig, kivonva a honvédség szervezetéből.

Az 1954-ben kiadott határőrizeti utasítás,- mely a korábbi, 1952-es utasítást hatályon kívül helyezte- lényegében *teljes érvényű katonai szemléletű alapidokumentum volt*. Az utasítás meghatározta a határőrizeti szervek helyét, szerepét, teljes tevékenységi körét, a személyi állomány jogait, kötelességeit úgy szolgálat közben, mint a szolgálaton kívül, a határövezetbe való tartózkodáskor.

A tanácsadók természetesen a Szovjetunióból érkeztek, az utasítások tehát idomultak az ő elképzeléseikhez⁷⁹. Ezeknek értelmében a nem eléggé megbízhatónak ítélt régi tiszti állománytól megváltak és helyükre az un.”népi káderek” kerültek, természetesen a párt által kijelölt fontos posztokra is. A négy vagy hat elemet végzett, esetleg polgári iskolával is rendelkező új vezetői állomány elkötelezettsége az új rendszer iránt alig volt vitatható és tartotta magát a hetvenes évekig, a kiöregedésig. A határőrzés a hidegháborús módszerekkel folyt és tartott egészen a nyolcvanas évek végéig többek között Jugoszlávia és Ausztria felőli határszakaszon aknamezőket létesítettek, kettős drótkerítéssel. Ezek a határszakaszokon található 20 km-es határövezet 1968-ig zárt terület volt, az ottani településeken semmiféle fejlesztést nem engedélyeztek. A turista- és utasforgalom szigorúan ellenőrzött volt. Ez a jellegű forgalom-beutazás, kiutazás- egyébként is gyér volt, Magyarország teljesen elzárkózott a nyitástól. Ennek megfelelően erre az időszakra a *katonai jellegű határőrizeti tevékenység* volt jellemző.

Az 1956-os forradalmat követő konszolidációban rendkívüli feladatok hárultak a Határőrségre. MSZMP Politikai Bizottsága elérkezettnek látta az időt a beavatkozásra, a vezetés némi technikai fejlesztéssel, a katonák terhelésének könnyítésével, a parancsnokok leváltásával próbálkozott, de nem tudták feltartóztatni a fejlődés folyamatát. Egy markánsan

⁷⁸ A magyar határőrség a rendszerváltás folyamatában. Tanulmány. Társdalom és Rendészeti Szemle. Szerk: Bakondi György, Sándor Vilmos, Szabó József. BM Kiadó, Budapest,1993.23.o.

⁷⁹ Józai János: A határőrség objektumainak őrizete és védelme. Doktori értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem. Budapest,2002. 11-26.o.Forrás: http://uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2002/jozai_janos.pdf Letöltés:2016.04.08..

elkülönülő új korszak következett, és ezeket az 1960-as évek végétől beköszöntő változásokat enyhülés névvel jelölik a politológusok.

Az enyhülésben Magyarország különleges szerepet játszott és kapott mind a nyugati, mind a keleti részről. Az 1968-as magyar reformgondolkodás elérte a Határőrséget is. Fokozatosan javult a kapcsolat Ausztriával, megszűnt a húsz km-es határőrizeti sáv, kiépült a nyugati határszakaszon, Ausztria felé az elektromos jelzőrendszer, amit tévesen a vasfüggönnyel azonosítottak. A szabad mozgást ezen a jelzőrendszeren belüli szakaszra illetve a jugoszláv határszakaszon egy keskeny sávban korlátozták. 1974-ig egy szigorúbb korlátozást jelző 50 méteres határsáv is működött még a déli határszakaszon.

Magyarország a teljes elzárkózás politikáját maga mögött hagyta, egyre liberálisabbak lettek a magyar utazási szokások is, és megsokszorozódott a látogatói turistaforgalom. A Határőrség fejlődésének mozgatórugója ebben az időszakban kétségtelenül a megnövekedett turistaforgalom volt.⁸⁰

Ennek következményeként a magyar Határőrség,- miközben szervezete csak kis mértékbe változott- pl. a kerületek alárendeltségébe tartozó zászlóaljok megszűntek- feladatai közül a közvetlen *határvédelmi funkciók visszaszorulnak és általában véve erősödött a Határőrség rendészeti jellege.*

Fontos változásnak könyvelhetjük el, hogy lényegében a hatvanas évek közepétől számíthatjuk az új típusú, megfelelő színvonalú tisztképzés megindulását, érettségivel rendelkező fiataloknak nyitva állt a lehetőség a főiskolai, aztán az egyetemi szintű tisztképzés felé. A változások mellett azonban még mindig a hidegháborús határőrzés módszereit alkalmazták.

Az 1970-es évektől megkezdődött, és a nyolcvanas évekre kiteljesedett határőrizeti reformokat a 40/1974. Kormányrendelet⁸¹ és a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa 1979.évi 17. törvényerejű rendelete⁸² szentesítette. Ezekben már egyre növekvő szerephez jutottak a határrendészeti feladatok, azaz az államhatárok őrzése, határforgalom ellenőrzése, és határrendészeti fenntartása, miközben *háttérbe szorult a katonai jellegű határőrizeti tevékenység.*

A hetvenes években elkezdődött és a nyolcvanas években tartó folyamatos átformálódás minőségileg új helyzetet teremtett. Országunkban felgyorsult reformfolyamatok

⁸⁰ 1955-ben 57385 fő lépett át az államhatáron, 1967-ben a bűvös 10 milliós számot is átlépte az utasok száma, 12 millió 321 ezer ember volt. 1978-ban a 47 millió főt is meghaladta, sőt a 80-as évek derekától a növekedés ismét robbanásszerűvé vált.

⁸¹ A Magyar Népköztársaság államhatárának őrizetéről szóló 40/1974. (XI.1.) MT rendelet: - államhatár őrzése, - jogellenes átlépésének megakadályozása, - a határforgalom ellenőrzése, - a határrend fenntartása. Sebestyén Attila a határrendészeti ismeretek lajstroma, a rendszerezett tudás megőrzése. Tanulmány 324.o. Forrás: <http://www.pecshor.hu/periodika/XIV/sebestyena.pdf> Letöltés:2016.04.11.

⁸² Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa 1979.évi 17. törvényerejű Rendelete. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=97900017.TVR Letöltés:2016.04.11.

következtében az állampárt helyzete, stabilitása megrendült. Az egyetemi, vagy akadémiai képzés után, egy korábbinál kevésbé elkötelezett, új tisztikar lépett színre. Megtörtént a generációs váltás, a többdiplomás, egyetemet, akadémiát végzett új tisztikar próbálkozott a törvényben szentesített irányelveket s a kor szellemét összeegyeztetni, bár a politika még mindig közvetlenül irányította tevékenységüket, ugyanis a Határőrség még mindig, sőt 1988-ig közvetlenül a párt irányítása alá tartozott, a Politikai Bizottság vagy az illetékes KB titkár irányította határőrizeti szervek munkáját.

A határőrizeti vezetés új generációja szembekerült a régi, totalitárius határőrizeti módszerekkel, szükségtelennek titulálva azokat az új, megenyhült politikai légkörben. Döntő jelentőségű volt az a nem elhanyagolható tény, hogy a Határőrség ezekben az évtizedekben sokat veszített presztízséből a régi típusú módszerei miatt. A régi módszerek a nemzetközileg is igényelt határőrizeti színvonallal összeegyeztethetetlenek voltak. A megváltozott politikai helyzet hatására a BM Határőrségben és módszereikben az ellentmondások és dilemmák óriásira nőttek. A népszerűség elvesztéséből keserves tanulságokat vontak le a vezetők, így a magyar Határőrség új módon reagált a megtapasztalt tényekre. Elkerülhetlenné vált a korszerűsítés, mely megfelelt a nemzetközi követelményeknek is, a szervezeti, módszerbeli változások az 1988-89-es átfogó reformokban öltöttek testet.⁸³

2. Az 1988-89 évi átfogó változások a határrendészetben és határőrizetben

Az 1980-as évek végére Magyarországon és Közép-Európában végbement társadalmi, politikai folyamatok lényegesen befolyásolták a magyar határőrizet feladatrendszerét, tevékenységének körülményeit és feltételeit.

A változtatások bevezetésének előzménye és igénye a politikában is keresendő. Magyarország 1989. március 14-én csatlakozott a Genfi Egyezményhez, mely a 1989. évi 15. törvényerejű rendelet kihirdetésével vált hatályossá és a további politikánkat meghatározó dokumentummá s érintette a BM Határőrség további tevékenységét is.⁸⁴A kormányzati döntés és nem utolsósorban a Közép-Kelet Európa szerte megváltozott politikai helyzet hatására a határforgalom dinamikusán gyarapodott, évente mintegy 20–40 %-kal.⁸⁵ Ezzel párhuzamosan

⁸³ A magyar határőrség a rendszerváltás folyamatában. Tanulmány. Társdalom és Rendészeti Szemle. Szerk: Bakondi György, Sándor Vilmos, Szabó József. BM Kiadó, Budapest, 1993. 28-36.o.

⁸⁴ Az azonos szövetségi rendszerhez tartozó államok közül elsőként Magyarország csatlakozott az egyezményhez, mert jogi biztosítékokat kívánt nyújtani az addigra több tízezer ide menekült román állampolgárnak. A Magyar Köztársaság kormánya [H/4558.](http://www.parlament.hu/iromany/fulltext/04558txt.htm) számú Országgyűlési Határozati Javaslat. Forrás: <http://www.parlament.hu/iromany/fulltext/04558txt.htm> Letöltés: 2016.04.03.

⁸⁵ A Kormány döntése alapján a Határőrség 1989. szeptember 11-én megnyitotta a keletnémet állampolgárok előtt a nyugati határszakasz határátkelőhelyeit. A döntés következtében november 9-ig, a berlini fal lebontásáig, 60 ezer, NDK állampolgár települt át Magyarországon keresztül Németország nyugati felébe. Forrás: http://mult-kor.hu/20090629_husz_eve_bontottak_le_a_vasfuggonyt Letöltés: 2016.04.08.

nőtt az igény a gyorsabb, kulturáltabb forgalomellenőrzés iránt. A korábbi politikai meghatározás szerint a magyar Határőrség „internacionalista” kötelességét teljesítette a román, csehszlovák, a szovjet, NDK-s polgárok elfogásával. A Ceausescu-éra üldözöttei, (több tízezer román/magyar állampolgár), a Páneurópai Piknik hatására a nyugati határunkat előzőnlő keletnémetek, sőt a Nyugat-Németországba visszatérni szándékozó, de vízumot már nem kapó török vendégmunkások inváziója is erre a rendkívüli kényes időszakra esett. Valóban, BM Határőrség ebben a nehéz történelmi időszakban sorozatos dilemmák elé nézett. A határsértés megakadályozása minden ország határőrizetének természetes célja, a szakmai elvek és kötelezettségek azonban a sajátos történelmi helyzetben ellentmondtak a lakosság, sőt a BM Határőrség érzelmeinek. A határrendészeti szerveink elfogták az illegális határátlépőket, de a túlnyomó többség az elengedése után újra meg újra próbálkozott. A szakma, a nemzetközi jog és a humánus soha, sehol nem tapasztalható módon kibékíthetetlen ellentétet produkált a magyar határon. Egyetlen megoldás kínálkozott: a keletnémeteket kiengedni, a romániai magyarokat beengedni, komplexebb vizsgálódás nélkül. Így viszont a határőrizet ezeken a határszakaszokon „hézagossá” vált.

A megnövekedett határforgalommal együtt azonban nőtt az illegális határátlépési kísérletek száma, ember- és árucsempész szervezetek jöttek létre, kialakultak a hazai bűnözés határokon túlnyúló kapcsolatai és a kábítószer-kereskedelem csirái. Az új kihívásoknak a magyar Határőrség sem szervezeti felépítésben, sem módszereiben már nem felelt meg, a változások elengedhetetlennek bizonyultak.⁸⁶

Ahogy Virág elvtárs a Tanú című filmben említette, nem szó szerint idézve: A nemzetközi helyzet egyre fokozódott. (Szerző). De a belpolitikai körülmények is változásért kiáltottak a határőrizet összes területén.

1989 októberében a Határőrség átfogó szervezetmódosítási javaslatot dolgozott ki. A szervezetmódosítás során azok a témák kerültek előtérbe, amelyek a belpolitikai, a határőrizeti, a határforgalmi helyzet változásából következtek és a határőrizeti feladatok végrehajtásában belső feszültségeket hoztak létre. Ez időszakra jellemző, hogy a magyar határon a közvetlen védelmi funkció visszaszorult és a *határrendészeti jelleg vált erősebbé*. Azonban a határrendészeti feladatokat a Határőrség katonai erővel látta el, sőt helyenként még katonai módszereket is alkalmaztak - az 1974-ben elfogadott, és még mindig érvényben lévő kormányrendelet értelmében.

A *határfogalom ellenőrzésében* a biztonság követelményének tartalma is átalakult. Ez a gyakorlatban kevesebb politikai biztosítást és mindinkább a nemzetközi terrorizmus, bűnözés,

⁸⁶ Józai János: A határőrség objektumainak őrzete és védelme. Doktori disszertáció. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.2002. 11-16.o.http://uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2002/joszai_janos.pdf Letöltés.2016.04.09.

kábítószer csempészes megakadályozását jelentette. A gyorsaság és kulturáltság ugyancsak preferált követelmény volt. Ezért a határátkelés várakozási idejének rövidítése érdekében bevezették a szelektív ellenőrzést, ezzel a biztonság csorbult. Ugyancsak problémaként merült fel, hogy a sorkatonák erre a feladatra alkalmatlanok voltak. A megoldást csak a speciálisan erre a feladatra kiképzett és megfelelő tapasztalatokkal rendelkező hivatásos határőrök alkalmazása kínálta.

A határőrizetben is hasonló volt a helyzet. A világútlevél bevezetésével értelmetlenné váltak a korábbi megszorítások. Az elektromos jelzőrendszerek erkölcsileg, politikailag és technikailag is elavultak. A gyakori jelzések és az erre adott totális válaszok kifárasztották az állományt, ezen kívül a sorkatonák gyakran összetévesztették a turisztikai szándékot a határsértő szándékkal. A kialakult helyzetben a módszerbeli ellentmondások kiküszöbölése nem tűrt halasztást. Ezért a javaslatok kidolgozása során kiemelt figyelmet fordítottak a hivatásos határőrizetre történő áttéréssel kapcsolatos feladatokra, mely a kilencvenes évek elején meg is valósult.⁸⁷

A magyar határőrizet történetében az 1980-as évtizeddel egy korszak zárult le, melyet 1990-től fokozatosan a kor követelményeihez igazodó - a „totális” határőrizet módszereit mellőző-liberálisabb szellemet tükröző- határőrizeti tevékenység váltott fel.

4. A határőrizet megváltozott jellege Magyarország déli határán a '90-es évek elején

Az 1989-90-es években tervezett szervezetmódosítás a következő években megvalósult. 1990-től megkezdődött a hivatásos határőrizet kiépítése és ezzel együtt a BM Határőrség szervezetének gyökeres átalakítása. 1990. január 1-ével a határőrségnél megszűntek az MSZMP szervezetei. Megszerveződött a tíz Határőr Igazgatóság, a BM Határőrség regionális irányító szervei, ugyanakkor a nagy számban felvett hivatásos határőrök felkészítésére határőr szakközépiskolák jöttek létre. Bővült a Határőrség feladatköre és folyamatosan megszülettek a határőrizetet szabályozó törvények. A Határőrség tevékenységét szabályozó jogi háttér végül az 1997. évi XXXII. számú, a határőrizetről, valamint annak 2001.évi módosításával, a Határőrségről szóló törvénnyel vált teljessé.⁸⁸

A javaslatok kidolgozása során kiemelt figyelmet fordítottak a hivatásos határőrizetre történő áttéréssel kapcsolatos feladatokra. Megszűntek a mélysegi őrsök, amelyek státuszait át

⁸⁷ Nagy József: A magyar határőrség szervezete, létszáma és területi elhelyezkedése 1958–1990ig. Rendvédelem-történeti füzetek. Szemere Bertalan Magyar Rendvédelmi Tudományos Társaság. 1990. ISSN:2116-6774. 70.o Forrás:http://epa.oszk.hu/02100/02176/00011/pdf/RTF_25_067-078.pdf Letöltés:2016.04.09.

⁸⁸ T/3709.számútörvényjavaslata határőrizetről és a Határőrségről szóló1997. évi XXXII. törvény módosításáról. Budapest, 2001. február

<http://www.parlament.hu/irom36/3709/3709.htm>. Letöltés:2016.04.09.

csoportosították. Csaknem minden nyugati és déli viszonylatú őr szervezetébe beépítették a hivatásos állományú őrselektói munkakört. Létrehozták a határforgalmi-számítástechnikai alosztályokat, illetve csoportokat. Státuszokat tartalékolnak egy leendő tiszthelyettes képző iskola létrehozásához, amely 1990. V. 1-én állt fel Kőrmenden. A BM határőrség hivatásos státuszokat kapott az északi viszonylatban kialakításra kerülő hivatásos állományú őrök felállításához. Ezzel egy időben azonban sorállományú státuszokat vontak el a szervezettől, így a határőrség létszáma összességében csökkent. Az 1991. II. 1-ével jóváhagyott új határőrizeti szervezetben szintén jelentős létszámcsökkenés és belső átcsoportosítás történt.⁸⁹ A hivatásos személyi állománnyal megvalósításra kerülő határőrizet kialakítása – más körülmények együttes létrejöttével – tekinthető annak a választóvonalnak, amely *lezárja a katonai típusú határ őrizet intervallumát* a magyar határőrizet fejlődéstörténetében. Ezzel a magyar határőrizet visszatért a dualizmusban létrejött magyar határőrizet polgári szakaszához. A nyugat-európai polgári típusú határőrizet jellemzőit ekkor vette át Magyarország oly módon, hogy a magyar sajátosságokhoz igazította a nyugat-európai határőrizeti modellt.⁹⁰ Dolgozatom további részében a magyar Határőrség rövid három éves, de annál jelentősebb tevékenységét tárom fel. Az EU-hoz csatlakozás időszakától, a schengeni határőrizeti rendszerhez csatlakozásig, majd a Rendőrségbe történő beolvasztásáig a magyar Határőrség tevékenységéről csak szuperlatívuszokban lehet beszélni.

5. A BM Határőrség tevékenysége az Unió csatlakozástól az integrációig

Magyarország 2004. május 1-én csatlakozott az Európai Unióhoz, ezzel, Ausztriával ideiglenes schengeni külső (az osztrák oldal irányából), Szlovéniával és Szlovákiával belső uniós (nem schengeni belső határok, a schengeni külső határ itt az osztrák-szlovén, osztrák-szlovák, német-szlovák államhatárok) határvonal alakult ki. Az Ukrajnával, Romániával, Szerbia-Montenegróval és Horvátországgal közös határszakaszon az Európai Unió külső határa jött létre (de ezek nem minősültek schengeni külső határoknak).

A 2004-ben módosított Alkotmány alapján 2005. január 1-től megváltozott a Határőrség jogállása. Országos hatáskörű, *alapvetően rendészeti feladatokat ellátó, fegyveres rendvédelmi szervezetté vált*, amely 2006 júniusáig a Belügyminisztérium, majd – a

⁸⁹ Megszüntették a nevelési osztályokat és felállították a személyzeti, munkaügyi, fegyelmi és szociális osztályokat. A miskolci és a balassagyarmati határőr kerületeknél befejeződött a hivatásos határőrizetre történő áttérés, létrejöttek a határrendészeti igazgatóságok. A határőrség mintegy félszáz hivatásos és polgári státuszt kapott, viszonyt leadott közel másfélezer sorállományú státuszt. Nagy József: A magyar határőrség szervezete, létszáma és területi elhelyezkedése 1958–1990ig. Rendvédelem-történeti füzetek. Szemere Bertalan Magyar rendvédelmi Tudományos Társaság. 1990. Budapest. 70. o. ISSN:2116-6774

Forrás: http://epa.oszk.hu/02100/02176/00011/pdf/RTF_25_067-078.pdf Letöltés:2016.04.09

⁹⁰ Nagy József: A magyar határőrség szervezete, létszáma és területi elhelyezkedése 1958–1990ig. Rendvédelem-történeti füzetek. Szemere Bertalan Magyar rendvédelmi Tudományos Társaság. 1990, Budapest, 71. o. ISSN:2116-6774

Forrás: http://epa.oszk.hu/02100/02176/00011/pdf/RTF_25_067-078.pdf Letöltés:2016.04.09

rendőrségbe történő beolvasztásáig – az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium felügyeletével működött. A szervezet korszerűsítése során a határőrizeti és a határforgalmi kirendeltségek összevonásával 63 határrendészeti kirendeltséget hoztak létre, és ennek megfelelően módosult a területi és a központi szervezeti egységek struktúrája is. A határőr igazgatóságok elsődlegesen az államhatáron és Budapesten (a légi és a vízi határátkelőhelyeken), de összességében az ország egész területére kiterjedő illetékességgel működtek. Az igazgatóságok, mint területi szervezetek, irányították a helyi szervezeteket, konkrétan a határrendészeti kirendeltségeket, a bűnügyi és felderítő szolgálatokat, az idegenrendészeti központokat.

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk után a Határőrség folytatta a felkészülését arra az idő- szakra, amikor Magyarország is a schengeni övezet tagja lesz. A felkészülés során tovább folytatódott a technikai eszközök korszerűsítése. A fejlesztések célja a külső határokon a határőrizet megerősítése, az ország belső területein a mélységi ellenőrzések hatékonyságának javítása, az adatszolgáltatási képesség növelése és a nemzetközi bűnügyi együttműködés feltételeinek javítása volt. A schengeni tagság felé vezető út egyik állomása volt a határátlépési pontokhoz kapcsolódó jogalkotási és szervezési tevékenység is.⁹¹

Az Európai Unió szakemberei Magyarországot a schengeni övezethez történő csatlakozásra 2007 decemberére felkészültnek nyilvánították. A 2007. december 21-i csatlakozás után, az osztrák és – a hazánkkal egy időben csatlakozott – szlovén és szlovák határszakaszon teljesen megszűnt az ellenőrzés, a határ immár bárhol átléphetővé vált. A román határszakasz az Európai Unió belső, ám egyben a schengeni övezet külső határa is volt, így ott csak a vámellenőrzés szűnt meg, a határforgalomé megmaradt, miként a határőrizet is. Az ukrán, szerb, horvát határszakaszon, az Európai Unió külső határán a határőrizetben és a határforgalom-ellenőrzésben a külső határok átlépésére vonatkozó szigorú szabályok érvényesülnek.

Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása után felmerült, hogy a folyamatok előrehaladtával már nem lesz szükség önálló Határőrségre, ezért előkészítették a Rendőrség és a Határőrség összevonásának tervét. Ennek értelmében az Uniós határterületeken a határőrök egyszerűen beolvadnának a Rendőrségbe, a keleti határterületeken pedig ugyan megmaradna a szervezet önállósága, de a Rendőrségen belül, Határvédelmi Igazgatóság néven.

⁹¹ Nagy György: Határőrség 1957–2007. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis) HU ISSN 1216-6774 XVIII. évf. (2010) 21. sz. 1-9. Forrás: http://epa.oszk.hu/02100/02176/00007/pdf/RTF_21_057-065.pdf Letöltés:2016.04.11.

Ezek a tervek 2007 elejétől kezdve folyamatosan módosultak és a két szervezet teljes egyesülését vetítették előre.⁹² A Határőrség azonban országos szinten megszűnt létezni, mint önálló közigazgatási szerv, önálló jogi személy. A testület 2008. január 1-jén beolvadt a Magyar Köztársaság Rendőrségébe, szervezeti önállósága megszűnt, ingatlanvagyona, járművei, egyéb eszközei – mintegy 40 milliárd Forint értékben – a Rendőrség részére átadásra kerültek. A két rendvédelmi szervezetet összevonták, a Rendőrség állományába szervesen integrálva a határőröket. A Határőrség integrációjával egy még nagyobb állományú és szélesebb feladatkörű szerv jött létre.⁹³

Mit hoz a jövő? A szomszédos államok európai integrációja (Horvátország 2013. július elsejétől az Európai Unió teljes jogú tagja; Szerbiával várhatóan 2014. január elsejével kezdődnek a csatlakozási tárgyalások), majd a szomszédjaink schengeni térséghez történő későbbi csatlakozása (Románia csatlakozhat-e?) tovább csökkenti a határrendészeti tevékenységek szerepét a Rendőrség feladatrendszerében. A határrendészeti szakismeretekre egyre kisebb lesz az igény, ugyanakkor ezzel ellentétes hatások is megfigyelhetők. Egyik markáns jellemző az illegális migránsok számának drasztikus növekedése.⁹⁴ A nemzetközi helyzetre tekintettel azonban megnyugtató, hogy a Határőrség, mint önálló szervezet egykori személyi állományának „tudása” ma még rendelkezésre áll. A szaktudás kutatható, „leporolható”, kimenekíthető, rendszerezhető, oktatható, elemezhető, értékelhető és fejleszthető, bármilyen szervezetbe integrálódott is.

Dolgozatom második részében a BM Határőrség határrendészeti válaszait tárom fel az 1990-es évek elején, a déli határainkon megjelenő tömeges migránsáradat jelenségére.

6. A BM Határőrség új stratégiai irányvonala a délszláv migráció kontextusában.

⁹²Az előzetes tervekből annyi maradt meg, hogy az EU külső határok mentén elhelyezkedő, egyes magyar megyék megyei rendőr-főkapitányi posztjait határőr tábornokok kapták meg. Így a húsz megyei posztból hármat kaptak meg határőrök. Bács-Kiskun, Baranya, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, valamint a Ferihegyi Rendőr Igazgatóság parancsnoki beosztását, amelynek legfontosabb feladata az ország legnagyobb határ átkelőjének, az akkor még Ferihegyi repülőtérnek / ma már Liszt Ferenc/ a rendészeti igazgatása. Nagy György: Határőrség 1957–2007. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis) HU ISSN 1216-6774 XVIII. évf. (2010) 21. sz. 1-9. Forrás: http://epa.oszk.hu/02100/02176/00007/pdf/RTF_21_057-065.pdf Letöltés:2016.04.11.

⁹³Pántya Péter: A Magyar Köztársaság fegyveres és rendvédelmi szervei. NKE UNI Hadmérnök, 3. évfolyam/ 2. szám. 2008. ISSN 1788.1-3o. Forrás: http://hadmernok.hu/archivum/2008/2/2008_2_pantya.pdf Letöltés:2016.04.03.

⁹⁴Csak Csongrád megyében 2013 első félévében meghaladta az 5000 főt azoknak a száma, akik szabálysértő módon lépték át az államhatárt. Az előző év azonos időszakában ez a szám még nem érte el az 1800 főt. Nagymértékben befolyásolta az illegális migránsok számának növekedését a Szíriai helyzet. A közel kettő éve dúló polgárháború miatt – egyes becslések szerint – több mint egymillió menekült hagyta el az országot, akik tömegesen vándorolnak az EU felé. Sebestyén Attila a határrendészeti ismeretek lajstroma, a rendszerezett tudás megőrzése. Tanulmány.324.o. Forrás:<http://www.pecshor.hu/periodika/XIV/sebestyena.pdf> Letöltés:2016.04.11.

A jugoszláv válságban 1992 elején csak időleges fegyvernyugvás következett be Szlovénia és Horvátország nemzetközi elismerésével, de a megszálló szerb csapatok lefegyverzése és a horvát területek visszaadása nem történt meg. Magyarországnak történelmi okok miatt sajátos külpolitikát kellett folytatnia a vizsgált időszakban is, amely alapján az államhatárok mentén a nemzetközi gyakorlattól eltérő védelmi tevékenységre, védelmi struktúra kialakítására kényszerült. A Barcsot ért bombatalálatok és a déli határszakaszt előzőnlő menekülők miatt a BM Határőrség szervezeti rendszerében komoly szervezeti változásokra és különleges intézkedésekre volt szükség. Kormányzati döntés alapján 1991. november 15-i hatállyal kettős rendeltetésű (határőrizeti és határvédelmi feladatok) nehézfegyverzettel ellátott akciószázadok felállításra került sor a nagykanizsai, pécsi és a kiskunhalasi kerületeknél (jugoszláv, illetve volt jugoszláv államokkal való közös határszakasz okán). Továbbá itt jelentkezett leginkább olyan kihívás, kockázat, amelyre az addig meglévő (határőr és honvédségi) szervek nem voltak alkalmasak, illetve nem volt célszerű az alkalmazásuk⁹⁵. Itt kell megjegyezni, hogy hazánk történelmi és politikai aspektusból nézve érzékeny helyzetben volt, tekintettel a történelmi előzményekre, nem lett volna szerencsés a hadsereg erőit felvonultatni a határok mentén még védelmi céllal sem, így a BM Határőrség volt predesztinálva ezen feladatok megoldására. Ennek megfelelően látható módon elsősorban a Határőrség megerősített erői őrizték az államhatárt és tartották fenn annak rendjét még e kritikus időszakokban is. Meg kell említeni, hogy az ott ténylegesen jelentkező feladatok ellátására optimálisan is a csak a Határőrség szervei voltak képesek és képesek⁹⁶.

A déli határszakaszra vonatkozó tervek kidolgozásakor különös tekintettel, súlyozott feladatként jelent meg a tömegesen megjelenő menekültek felbukkanásának kezelése, az ott lévő települések védelme, a fegyveres csoportok megállítása, melyek nemcsak a magyar államra, de annak területén tartózkodó, idegen etnikumú migránsokra is veszélyt jelentettek.

1992 januárjára az akciószázadok feladatai sajátos színezetet öltöttek:

1. új teendőként jelent meg a határ közeli települések *védelme*,
2. a háború elől menekülők *előszűrése*,
3. és az első *humanitárius* segélyezés megszervezése.

7. A BM Határőrség súlyozott menekültügyi feladatai, ennek eredményei

A déli határszakaszra érkező nagyszámú bevándorló biztonságpolitikai kockázati tényezővé vált a határ rendészet számára. A délszláv háborús országokból érkező menekülők és a feszült

⁹⁵A magyar határőrség a rendszerváltás folyamatában. Tanulmány. Társdalom és Rendészeti Szemle. Szerk: Bakondi György, Sándor Vilmos, Szabó József. BM Kiadó, Budapest, 1993. 28-36.o.

⁹⁶Ritecz György: Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar határőrségre. Tanulmányok a Határőrség és rendészet című tudományos konferenciáról. I. Kötet. 2002. 105-106.o.

politikai helyzet okán a megnövekedett feladatok miatt a BM Határőrség feladatainak összehangolása az alábbi szempontok alapján vált szükségessé:

1. Határterületen a terror veszélyes és védendő objektumok őrzés védelmének felmérése, megszervezése.
2. A várható veszélyek elhárítása, események kivizsgálásán való részvétel.
3. Folyamatos kapcsolattartás a területi önkormányzatokkal, a Megyei Védelmi Bizottságokkal és a karitatív szervezetekkel.
4. A személyi állományról való gondoskodás (ellátás, váltás, pihenés, kapcsolattartás)
5. Folyamatos együttműködés a Rendőrséggel, a Magyar Honvédséggel.
6. Felkészülés a MH erőinek fogadására, szükségállapot bevezetése esetén ⁹⁷.

A BM Határőrség további reformjai közé tartozott, hogy 1992 folyamán valamennyi *kerület* helyett *határőr-igazgatóság* került felállításra, melynek során az eddigi törzs kettévált és a korábbi katonai jellegű szervezet átalakult egy korszerű rendészeti, menedzser szemléletű vezetéssel rendelkező szervezetté. Ugyanerre az időre, 1992 elejére tehető a *Viszonylati Parancsnokság* létrehozása. A Határőrség Visonylati Parancsnokság a határon történő tevékenységek irányítására kijelölt ideiglenes szerv, mely konfliktushelyzet esetén a Határőrség Országos Parancsnoksága vezetői, munkatársai és az érintett határ menti igazgatóságok vezetői összehangolt közreműködésével lépett fel. Ennek értelmében, ha az államhatáron konfliktus, vagy veszélyhelyzet alakult ki, összehangolták tevékenységüket a határőr igazgatóságok és a többi bevont szerv között. A Kormány Operatív Törzs jóváhagyásával azonnali döntést hoztak, azonnali parancsot adtak ki. A VIP feladatai:

1. A TERV alapján a Határőrség Országos Parancsnokságának elgondolását végrehajtani
2. A felderítési feladatokat végrehajtani, az értékelt adatokat a Kormány Operatív
 - a. Törzsének továbbítani.
3. Konfliktushelyzetben az érintett határőr igazgatóságok Operatív Csoportokat hoznak létre. Feladatuk: az érkező megerősítő erők, eszközök elhelyezése, ellátása volt. Az Operatív csoportok később beépültek a VIP állományába⁹⁸.

A határőrizetben új típusú együttműködés jött létre más rendészeti és civil szervezetekkel és a karitatív szervezetekkel. A BM Határőrség humanitárius feladatainak ellátása során igen jó kapcsolat alakult ki a határőrizeti egységek és a Baranya megyei református lelkészi kerület és a Johannita Rend ottani képviselőivel.⁹⁹

⁹⁷ A magyar határőrség a rendszerváltás folyamatában. Tanulmány. Társdalom és Rendészeti Szemle. Szerk: Bakondi György, Sándor Vilmos, Szabó József. BM Kiadó, Budapest, 1993. 28-36.o.

⁹⁸ Dr. Dsupin Ottó: A Határőrség Visonylati parancsnokság és az alárendeltségében alkalmazásra kerülő erők feladatai konfliktus kezelés kezelésében. PhD doktori védés. NKE. 1996. 61-65.o.

⁹⁹ 1992 tavaszán az első boszniai csoportot a harkányi református parókiára kísérte a határátlépés után a BM Határőrség, ahol az ott szolgálatot végző lelkész és munkatársai ellátták őket élelemmel, ruhaneművel, néhány

A BM Határórség 1992 után az idegen kultúrájú népcsoport megjelenése okán a velük való bánásmód tekintetében egyértelműen pozitív társadalmi megítélést kapott a déli határok megyéiben. A bosnyákok az iszlámvallást gyakorolták, annak összes velejárójával mind megoldandó feladat lett. Ezért a határőrizeti szervek vezetői nemegyszer válságstábot állítottak fel a karitatív szervezetekkel és az akkori önkormányzatokkal együtt e problémák kezelésére. A határőrizeti szervek és a civil szervezetek együttműködése a migránsok kezelésében igen nagy horderejű volt ebben a helyzetben, mivel a társadalmi igény az 1992-től megújult határrendészeti vezetés reformjaival találkozott. A déli viszonylatban az együttműködés összehangoltsága következtében a BM Határórség iránt megnyilvánuló bizalom egyértelműen növekedett.¹⁰⁰ Az átszervezés következtében a szervezet a rendkívüli körülmények között is meg tudott felelni a társadalmi és a nemzetközi elvárásoknak¹⁰¹.

Következtetések

Az új stratégiai irányvonal szerint a vizsgált időszakban a BM Határórség fő feladatai mellett *kiemelt fontosságú projektként a migráció kezelése* szerepelt. A kilencvenes évek elejétől a BM Határórség jelentős lépéseket tett annak érdekében, hogy mind a migrációból eredő konfliktusoknak, mind a déli határszakaszon a délszláv háború miatti feszült politikai helyzet miatti követelményeknek egyaránt megfelelni képes szervezet és határőrizeti rendszer alakuljon ki illetve működjön. Megállapítható, hogy a vizsgált időszakban a BM Határórségnek rendkívüli körülmények között kellett a társadalmi és a nemzetközi igényeknek megfelelni. Ez megkövetelte a parancsnoki és a hivatásos állomány kreativitását, a gyors reagálást. A koncepcionális és a gyakorlati változtatások, konkrétan a határőrizeti rendszer többszöri átszervezése egy időben történt. Az átszervezés hozzájárult ahhoz, hogy a határincidensek nem eszkalálódtak, hazánk és Kis-Jugoszlávia viszonya nem éleződött ki. Az országhatáron megjelenő menekültáradattal összefüggő válsághelyzet kezelésére a BM Határórség feladata ebben a vizsgált időszakban a menekülthullám időbeli és térbeli kialakulásának érzékelése, a veszélyeztetett határszakasz teljes ellenőrzése, a menekültek összegyűjtése és menekült táborokba való irányítása volt, beleértve az elsősegélynyújtást valamint a szűrés és biztossági ellenőrzés feladatait is. Ezen kívül a határokon átívelő jelenség és a kísérő jelenségei, embercsempészet, emberkereskedelem, terrorizmus, kábítószer kereskedés felderítése, megakadályozása, ezek a mai napig aktuálisak. 1992 végére a BM

napra elegendő pénzzel, ezután kerültek a befogadó táborokba Mélyinterjú Bereczky Ildikóval, a harkányi református parókia akkori lelkészével. 2014.március. Terepmunka.

¹⁰⁰ A magyar határórség a rendszerváltás folyamatában. In: A társadalom és a fegyveres erők. Tanulmányosorozat. Hans-Seidel Alpítvány.1991.169.o.

¹⁰¹ Dr. Dsupin Ottó: A Határórség Viszonylati parancsnokság és az alárendeltségében alkalmazásra kerülő erők feladatai konfliktus kezelésében. PhD doktori védés.1996.NKE.67-75.o.

Határórség az átalakításnak köszönhetően a valóságos társadalmi, politikai és biztonsági elvárásoknak megfelelő kettős rendeltetésű, korszerű védelmi szervvé vált.

Felhasznált irodalom

1. A magyar határórség a rendszerváltás folyamatában. Tanulmány. In: Társadalom és Rendészeti Szemle. Szerk: Bakondi György, Sándor Vilmos, Szabó József. BM Kiadó, Budapest,1993. 71.
2. A Magyar Köztársaság kormánya [H/4558.](#) számú Országgyűlési Határozati Javaslat. Forrás: <http://www.parlament.hu/iromany/fulltext/04558txt.htm> Letöltés:2016.04.03.
3. A Magyar Népköztársaság államhatárának őrizetéről szóló 40/1974. (XI.1.) MT In: Sebestyén Attila a határrendészeti ismeretek lajstroma, a rendszerezett tudás megőrzése. Tanulmány.324.o.Forrás:<http://www.pecshor.hu/periodika/XIV/sebestyena.pdf> Letöltés:2016.04.11.
4. Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa 1979.évi 17. törvényerejű Rendelete. Forrás:http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=97900017.TVR Letöltés:2016.04.11.
5. Demicus Julius Juvenalis (Krisztus után 47.) Latin satíráköltő. In: Józai János: A határórség objektumainak őrizete és védelme. Doktori értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem. Budapest,2002. 212.o.
6. Dsupin Ottó: A Határórség Viszonylati parancsnokság és az alárendeltségében alkalmazásra kerülő erők feladatai konfliktus kezelés kezelésében. PhD doktori védés. NKE.1996.61-65.o.
7. Gáspár László: A Magyar Állami Határrendőrség helye, szerepe a magyar határőrizet fejlődés történetében. Határrendészeti Tanulmányok. Különszám. Budapest, 2006/1.71. Forrás:http://rendeszet.hu/hatarrendeszetitagozat/haret_2006_1_kulonszam.pdf.Letöltés:2016.03.15.
8. Húsz éve bontották le a vasfüggönnyt2009. június 29. 08:22 MTI Forrás: http://multkor.hu/20090629_husz_eve_bontottak_le_a_vasfuggonyt Letöltés:2016.04.08.
9. Józai János: A határórség objektumainak őrizete és védelme. Doktori értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem. Budapest,2002. 212.o. Forrás:http://uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2002/joszai_janos.pdf Letöltés:2016.04.08.
10. Mélyinterjú Bereczky Ildikóval, a harkányi református parókia akkori lelkészével. 2014.március. Terepmunka.

11. Nagy György: Határőrség 1957–2007. Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis) HU ISSN 1216-6774 XVIII. évf. (2010) 21. sz. 9. Forrás: http://epa.oszk.hu/02100/02176/00007/pdf/RTF_21_057-065.pdf Letöltés:2016.04.11.
12. Nagy József: A magyar határőrség szervezete, létszáma és területi elhelyezkedése 1958–1990ig. Rendvédelem-történeti füzetek. Szemere Bertalan Magyar rendvédelmi Tudományos Társaság.1990.ISSN:2116-6774. 12. Forrás:http://epa.oszk.hu/02100/02176/00011/pdf/RTF_25_067-078.pdf Letöltés:2016.04.09.
13. Pántya Péter: A Magyar Köztársaság fegyveres és rendvédelmi szervei. NKE UNI Hadmérnök, 3. évfolyam/ 2. szám. 2008. ISSN 1788.11. Forrás: http://hadmernok.hu/archivum/2008/2/2008_2_pantya.pdf Letöltés:2016.04.03.
14. Ritecz György: Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar határőrségre. In: Tanulmányok a Határőrség és rendészet című tudományos konferenciáról. I. Kötet.2002.
15. T/3709.számú törvény javaslat a határőrizetről és a Határőrségről szóló1997. évi XXXII. törvény módosításáról. Budapest, 2001. február. <http://www.parlament.hu/irom36/3709/3709.htm> Letöltés:2016.04.09.

Szinopszis

Célkitűzés

Dolgozatom célja: bemutatni a BM Határőrség helyét, feladatait a magyar fegyveres és rendvédelmi szervezetben a rendszerváltás előtti időszakban, konkrétan az '50-es évek végétől a rendszerváltásig. A rendszerváltás utáni megváltozott nemzetközi, politikai helyzet megkívánta a Magyar Határőrség szervezeti és rendszer felépítésbeli változását. Az akkori aktuális délszláv háború kapcsán céloim még feltárni a '90-es évek elején megjelenő délszláv migránsok és a BM Határőrség kontextusát, mely a legátfogóbb kutatási kérdés a dolgozatomban.

Vizsgálom ezzel kapcsolatban, milyen válaszokat adott a BM Határőrség déli határunkon a délszláv háború egyik, határokon is átnyúló következményére, mely egyúttal a globalizáció egyik kísérőjelensége is, a tömeges migrációra. A kutatás kérdései azért váltak relevánssá és fontossá, mert rávilágítanak az 1989.októberi átfogó szervezetmódosításra és a MH beilleszkedési folyamataira a nemzetközi környezetbe, melynek alapján a MH tevékenysége korszerűen alkalmazkodott a megváltozott politikai körülményekhez és integrálódott a szomszédos és európai rendszerekhez. A kutatás szükségességét a MH új típusú kockázatai és kihívásai adják, melyek a megváltozott nemzetközi politikai helyzetből fakadtak. A vizsgált

téma feltárásánál betekintést nyerünk a határőrizet megváltozott jellegére, valamint a BM Határőrség új stratégiai irányvonalára a délszláv migráció kontextusában. A kutatás fontosságának indoklásaként a MH súlyozott menekültügyi feladatait, ennek eredményeit jelölöm meg. Dolgozatom elméleti háttereként az ide vonatkozó magyar és külföldi szakirodalom feldolgozását tartom fontosnak, ezen kívül a kérdés szakértőivel és a helyszínen /déli határon/ akkor jelen lévő polgári, civil szervezetek képviselőivel való interjúkat tartom relevánsnak.

Módszereim a dolgozat megírásakor: a szakirodalmi elemzés, a téma levéltári, önkormányzati, média dokumentumainak feltárása, Interjúk, kérdőívek feldolgozása és összehangolása a levéltári anyaggal. A kvalitatív módszert azért alkalmazom, mert meggyőződésem, hogy ezzel a módszerrel közelebbi kapcsolatot tudok kialakítani a kérdezetekkel és olyan területekre is betekintést nyerhetek, amire a kvantitatív kutatásnak természetéből kifolyólag nincsen rálátása. A kvalitatív módszernél átfogó, teljes képet nyerhetek a megfigyelt társadalmi jelenségről, csoportról, jelen vizsgált témában a MH új típusú kihívásokra adott válaszairól és azok eredményeiről. Ezután a következtetéseimet összegzem és levonom a megfelelő konklúziókat a vizsgált témában.

Varga János

A magyar határrendészeti rendszer működése a tömeges méretű migráció kezelése során

1. A határrendészeti rendszer értelmezése

Hazánk történelmében többször is szembesülnünk kellett a tömeges méretű migrációval. Ezek közül a Csehszlovákiából Magyarországra irányuló 1947-48-as menekülthullám körülményeit, kezelését Fórizs Sándor dolgozta fel tanulmányában. A múltbeli események feldolgozása hozzásegít bennünket ahhoz, hogy az egykori tapasztalatokat és problémakezelési eljárásokat megismerjük, a tanulságok hasznosítása érdekében a jelenre vonatkozó következtetéseket is levonjunk.¹⁰²

A tanulmány célja az, hogy a határrendészetet befolyásoló főbb körülményeket számba vegye, s megvizsgálja, hogy a jelenleg zajló tömeges méretű migráció milyen hatással volt a magyar határrendészeti rendszerre. Bemutassa az intézkedések ok okozati összefüggéseit, a változás folyamatának evolúciós jellegét.

A határrendészeti rendszer értelmezésében kiindulási alapnak a Rendészettudományi szöveget fogalmát tekinti, amely szerint a határrendészeti rendszer „Az államhatár rendjét sértő, vagy veszélyeztető cselekmények megelőzését, felderítését és megszakítását, az államhatár átlépésének feltételeivel nem rendelkező személyek be- és kiutazásának megakadályozását a Magyarországon és a Schengeni térségben tartózkodó személyek kiszűrését és az ezzel kapcsolatos idegenrendészeti-, közbiztonsági intézkedések, eljárások összességét foglalja magában.”

A határrendészeti rendszerben a határrendészetben résztvevő valamennyi erő és eszköz elhelyezésének és alkalmazásának rendjét az alábbi részterületeken vizsgálja:

- a határellenőrzés, amely magában foglalja a határforgalom ellenőrzését és a határőrizetet;
- a mélységi ellenőrzés;
- az idegenrendészeti tevékenység;
- a menekültügyi feladatok végrehajtása.

¹⁰² Fórizs Sándor: Menekültügyi válsághelyzet 1947-ben. Belügyi Szemle 63. évfolyam 2015/02. ISSN 1789-4689. 149-163.

2. A határrendészeti rendszer 2015. szeptember 15. előtt

A határőrség és a rendőrség integrációja 2008. január elsején történt. Az integrált rendőrség olyan határrendészeti rendszert épített fel, amely az uniós és a schengeni követelményeknek mindenben megfelelt. Hosszú ideig tartó hatékony működése azért volt lehetséges, mert a rendszer elemei egymással összhangban voltak, a bekövetkezett változásokhoz, a határrendészeti operatív helyzethez rugalmasan alkalmazkodott. Megfelelt a határrendészeti elveknek¹⁰³ és tükrözte azok fejlődését is¹⁰⁴.

A rendőrség határrendészeti rendszerének első lépcsőjét a schengeni külső határok mentén elhelyezkedő határrendészeti kirendeltségek (horvát határviszonylatban városi rendőrkapitányságok és a Repülőtéri Rendőri Igazgatóságon a Közrendvédelmi- és Határellenőrzési Osztály) alkották. A helyi szervek illetékességi területei közvetlenül lefedték a schengeni külső határok teljes hosszát, és a nem schengeni forgalomra igénybevett repülőterek határterületeit. A határrendészeti rendszerük első vonalát a határátkelőhelyek és az ott szolgálatot teljesítő rendőrök határforgalom-ellenőrzési tevékenysége jelentette, akik a határátlépésre jelentkező személyek, járművek, tárgyak ellenőrzését hajtották végre. Az ellenőrzési technológiára folyamatos hatást gyakoroltak a kor technikai és technológiai fejlődéséből adódó ellenőrzési mechanizmusok¹⁰⁵ és automatizált rendszerek¹⁰⁶ alkalmazásai is. Tevékenységüket – és a többi vonal tevékenységét is – a közös kapcsolattartási szolgálati helyek és rendőri együttműködési központok eredményesen támogatták.

Ugyancsak az első vonalban, a határátkelőhelyek közötti terepszakaszokon a határőrizeti tevékenységet szintén a kirendeltségek személyi állománya hajtotta végre. A gépjárművel, figyelést elősegítő technikai eszközökkel, szolgálati kutyákkal megerősített járőrök láttak el figyelő, mozgó, okmányellenőrző szolgálatot. Feladatuk a tiltott határátlépés megelőzése, a határrend betartatása, az átkelőhelyről visszairányított és a tiltott határátlépéssel ismét megpróbálkozó személyek feltartóztatása volt. Az itt szolgálatot teljesítő rendőrök tevékenysége az államhatár mentén koncentrált. E vonalban kapott fontos szerepet a

¹⁰³ Kovács Gábor: A határőrségi csapaterő határrendészeti alkalmazásának szükségessége, elvei, módszerei és lehetőségei. *Határőrségi Tanulmányok* 6. (különszám) 3-115. 2001.

¹⁰⁴ Kovács Gábor: A határrendészetben ható néhány általános elv fejlődése és változása „Schengen” után. *Magyar Rendészet* 8.(1-2.). 131-144. 2008.

¹⁰⁵ Balla József: A biometria megjelenése a szabadság, a biztonság és a jog szolgálatában. (Belügyminisztérium Oktatási, Kiképzési és Tudományszervezési Főigazgatóság, Rendvédelem Tudományos Folyóirat II. évfolyam 4. szám, 2013. pp. 4-20.

Balla József: Biometrikus adatok a személyazonosításban, *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, Pécs, 2013., pp. 287-294.

¹⁰⁶ Balla József: Automatizált határellenőrzési rendszer, *Belügyminisztérium Oktatási, Kiképzési és Tudományszervezési Főigazgatóság, Rendvédelem Tudományos Folyóirat II. évfolyam 4. szám, 2013., pp. 21-35.*

mozgást érzékelő és előjelző eszközök telepítése és alkalmazása, mint például a lépésérzékelők, radarok, stabil és mobil hőkép érzékelő kamerák, az éjjellátó készülékek, távcsövek alkalmazása. A stabil és mobil hőkép érzékelő kamerák a külső határ teljes hosszát képesek voltak résmentesen ellenőrzés alatt tartani. A különböző járőr-, terepjáró-, közúti gépkocsik, motorkerékpárok biztosították a hatékony reagáláshoz szükséges mobilitást és gyorsaságot.

Az Európai Unió határőrizeti ügynöksége is elsősorban ebben a vonalban támogatta a magyar határrendészeti tevékenységet.

A kirendeltségek határrendészeti rendszerének második vonala az illetékességi terület mélységi területeire összpontosított, ahol elsősorban mozgó járőrözés történt a forgalmas útvonalak, áthaladási csomópontok, parkolók, pihenőhelyek, üzemanyagtöltő állomások környékén. Feladatuk a figyelés, az előrejelzés, az igazoltatás, a gépjármű- és utasellenőrzés, a körözési ellenőrzés volt. A második vonal működtetésébe, eredményességének biztosításába bevonták a határmenti rendőrkapitányságok közrendvédelmi, közbiztonsági állományát is, s jól hasznosultak a rendőrkapitányságok bűnügyi szerveinek információi is.

Az illegális migráció növekedése¹⁰⁷, az embercsempészek aktivitása miatt nagy jelentősége volt a határrendészeti szervek nyílt információgyűjtő tevékenységének, az ennek során megszerzett információk elemzésének, értékelésének, a határellenőrzési rendszer ennek megfelelő felépítésének és a helyzetben bekövetkezett változásokra való reagáló képességnek. Kialakult a határrendészeti és a bűnügyi szervek közötti szoros együttműködés, a rendelkezésükre álló releváns információk folyamatos áramoltatása, tevékenységük összehangolása.

Az ország mélységi területein, a határrendészet második lépcsőjében a megyei rendőr-főkapitányságok Mélységi Ellenőrzési és Közterületi Támogató Alosztályai, a rendőrkapitányságok járőrei és a Készenléti Rendőrség Mélységi Ellenőrzési Osztálya tervszerű mélységi ellenőrzéseket hajtottak végre. Tevékenységük során speciális ellenőrző gépjárműveket, a határátkelőhelyeken meglévő korszerű okmányellenőrző és informatikai eszközökkel is rendelkező ún. „Schengen busz”-okat alkalmaztak – tovább fejlesztve a korábbi határőrségi csapaterő által alkalmazott módszereket és eljárásokat¹⁰⁸.

A biztonsági intézkedésekért felelős rendészeti és munkaügyi szervek az ország teljes területét átfogó komplex idegenrendészeti szűrő-ellenőrző rendszert működtettek. A migrációs szűrőháló célja az országba (és a schengeni térségbe) jogellenesen belépő és itt tartózkodó,

¹⁰⁷ A globális és az európai uniós trendeket lásd - Ritecz György: A migráció trendjei és ami mögötte van – 109-139. old. In: Régió 24. évf. (2016) 2. sz.

¹⁰⁸ Kovács Gábor: A határőrségi csapaterő határrendészeti alkalmazásának szükségessége, elvei, módszerei és lehetőségei PhD dolgozat. 117 p. NKE Könyvtár. 2001.

illetve az illegálisan munkát vállaló külföldiek, valamint a tagállamok biztonságára veszélyt jelentő személyek felfedése és a szükséges intézkedések végrehajtása, a közrend és a közbiztonság javítása.

A schengeni belső határok térségében a szomszédos országok rendészeti szervei összehangolt tevékenységet folytattak. Közös járőrszolgálatot hajtottak végre, megvolt a lehetőség a gyors információcserére, a határon átnyúló megfigyelésre és az üldözésre, a közös kapcsolattartási szolgálati helyeken, illetve rendőri együttműködési központokban való együttműködésre. Szerbia kötelezettséget vállalt a harmadik országbeli illegális migránsok tolonccal történő visszavételére, ha bizonyítható a Szerbiából kifelé irányuló illegális határátlépés. Ez azzal járt együtt, hogy számottevően megnőtt a kiutasítások és kitoloncolások száma.

A normál időszakra kidolgozott magyar határrendészeti rendszer összességében úgy jellemezhető, hogy erőit és eszközeit a határrendészeti kirendeltségek illetékességi területén, több vonalas elrendezésben, a tiltott határátlépést megkísérlő személyek mozgásának fő irányiban és idejében összpontosította. A határrendészeti kirendeltség illetékességi területén is érvényesültek a mélységi határőrizet elvei, de az erők, eszközök elhelyezése és alkalmazása megyei és az országos szinten is mélyen lépcsőzött volt.

2013-ban a határrendészeti helyzetben lényeges változások következtek be. A menekültügyi szabályozás változása, az illegális migrációt kibocsájtó országokban zajló háborús konfliktusok, gazdasági válságok következtében a tiltott határátlépési kísérletek száma ugrásszerűen megnövekedett¹⁰⁹.

A határrendészeti rendszer felépítése azonban lehetővé tette azt, hogy a határrendészeti feladatokra speciálisan felkészített, kiképzett erők és eszközeik átcsoportosítása¹¹⁰, az erőkifejtés irányának és helyének a kialakult helyzetnek – leginkább a határtérségbe való – megfelelő, gyors áthelyezése sikeres legyen. A határrendészet mobilitását jelentős mértékben a Készenléti Rendőrség erőinek a legfontosabb feladatokra való céltudatos alkalmazása, és a megyei rendőr-főkapitányságok megerősítő, kiegészítő, támogató tevékenysége eredményezte. A megnövekedett illegális migráció kezelésében fontos szerepet kapott az újonnan létrejött európai határőrizeti rendszer (European Border Surveillance System) magyar nemzeti koordinációs központja is.

¹⁰⁹ A részletekről bővebben Ritecz György: „Ami a számok mögött van, avagy amiről nem beszélünk” című tanulmányában olvashatunk. Határrendészeti Tanulmányok 2014/1. szám. 23-43.

¹¹⁰ Kovács Gábor: Az alap- és felsőfokú határőr tisztképzés sajátosságai a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Határőr Tanszékén 2002 és 2008 között. A modernkori magyar határrendészet száztíz éve. Budapest. 257-273. 2013.

A humánerők bővítése tervszerűvé vált, megeremtődtek a feltételei a Készenléti Rendőrség erői és a más megyékből vezényelt megerősítő erők határrendészeti célú folyamatos alkalmazásának. A képzés és a rendészeti szervek időszerű feladatai közötti összhang erősödött.¹¹¹

A határrendészetben megkezdődött az ideiglenes tevékenységi formák és kötelékek céltudatos alkalmazása.¹¹² Jellemző példái ennek az Ideiglenes Meghallgató Központoknak az idegenrendészeti tevékenység és a menekültügyi feladatok szervezett és hatékony végrehajtása céljából való létrehozása 2014-ben¹¹³, valamint a Határrendészeti Operatív Törzs felállítása 2015-ben.¹¹⁴ Az eljárásrendeket – jelentős mértékben a személyi állomány kezdeményezőkézsége, a parancsnokok kreativitása eredményeként – a tömeges méretű migrációkezelés újszerű követelményeihez igazították. A nemzetközi együttműködés intenzívebbé vált, a rendőrség „kezdeményezően lépett fel és sikerült a kialakult helyzetnek megfelelő újabb együttműködési lehetőségeket feltárni és megvalósítani. Ezzel együtt képes volt más államok rendőrségei együttműködési igényeinek a befogadására és a velük való hatékony közös tevékenységre.”¹¹⁵ A koszovói állampolgárok nagytömegű illegális migrációjának kezelése is sikeresnek ítélnélhető.

Ám a tapasztalatok megmutatták a határrendészeti rendszer korlátait is. 2015-re a személyi állomány leterheltsége a tűréshatárokat feszegette, a folyamatossá vált túlmunka, a fizikai igénybevétel, az idegi-, pszichikai megterhelés miatt érzékelhető volt a kiégés, a megnövekedett fluktuáció¹¹⁶. A tanulságok összegzése, a helyzetelemzések alapján már látható volt, hogy a határrendészeti rendszer tartalékai leszűkültek. A helyzetelemzések következtetései abba az irányba mutattak, hogy a határrendészeti szervek feladata, szervezete és tevékenysége között feszültségek keletkeztek, a normál időszakra létrehozott

¹¹¹ Varga János: A tömeges méretű illegális migráció rendészeti kezelésére való felkészítés a rendészeti tisztképzésben. Határrendészeti Tanulmányok 2015/1. különszám. 4-12.

¹¹² Varga János: Ideiglenes tevékenységi formák és kötelékek alkalmazásának jelentősége az államhatár őrzésében, a vezetésükre való felkészítés helyzete és feladatai. ZMKA Tudományos Könyvtár. Budapest. 1992. (Egyetemi doktori értekezés).

¹¹³ Az első Idegenrendészeti Meghallgató Központot a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság a koszovói állampolgárok tömeges méretű migrációjának kezelése során hozta létre 2014-ben, a Bácsbokodi Határrendészeti Kirendeltségen azért, hogy tehermentesítse az akkor éppen szorult helyzetbe került Bácsalmás, valamint Kelebia Határrendészeti Kirendeltségeket.

¹¹⁴ Az országos rendőr-főkapitány az illegális migrációhoz kapcsolódó szolgálati feladatok eredményes végrehajtása, a rendőri szervek és az együttműködő hatóságok közötti koordináció, valamint a tevékenység mindenoldalú biztosítása érdekében 2015. május 15-én rendelte el a Határrendészeti Operatív Törzs működését.

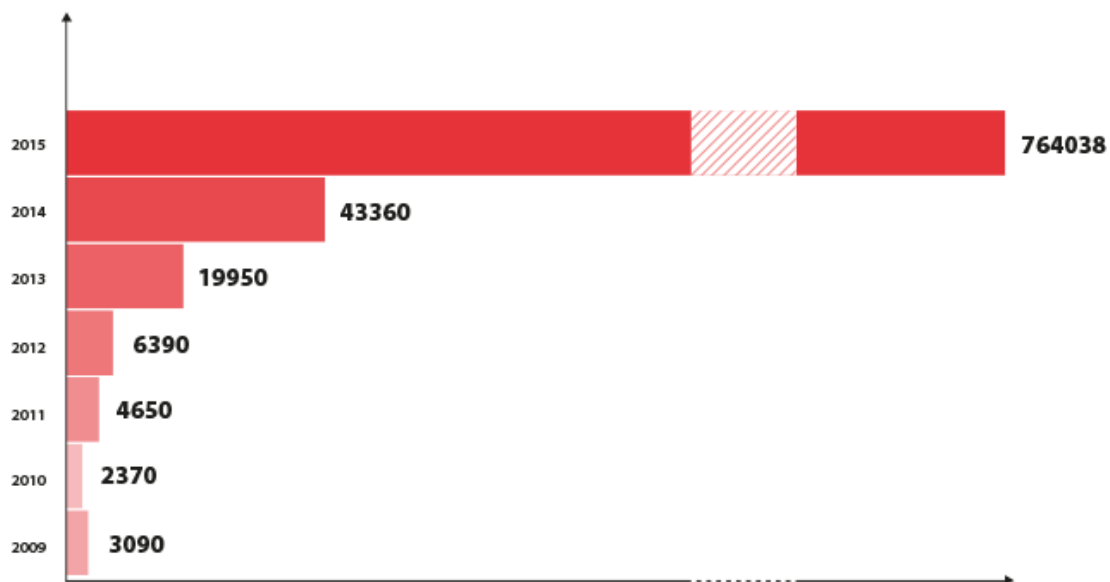
¹¹⁵ Varga János: A nemzetközi együttműködés lehetőségei az illegális migráció rendőrségi kezelésében. In: Hautzinger Zoltán (szerk.) Migráció és rendészet. Budapest. Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, 2015. pp. 231-240. (ISBN:978-963-12-3721-4). 240.

¹¹⁶ Felszínre került a hivatásos állomány vonatkozásában a külföldiekkel kapcsolatos idegenellenesség problematikája is. Lásd erről bővebben Görbe Attiláné Zán Krisztina: A rendőrök és a külföldiek. Belügyi Szemle 59:(10) pp. 84-108. (2011).

szervezetükkel, műszaki-technikai eszközrendszerükkel és eljárásaikkal már nem képesek az illegális migráció hatékony rendőrségi kezelésére.

3. A határrendészeti rendszer változásai 2015. szeptember 15. után

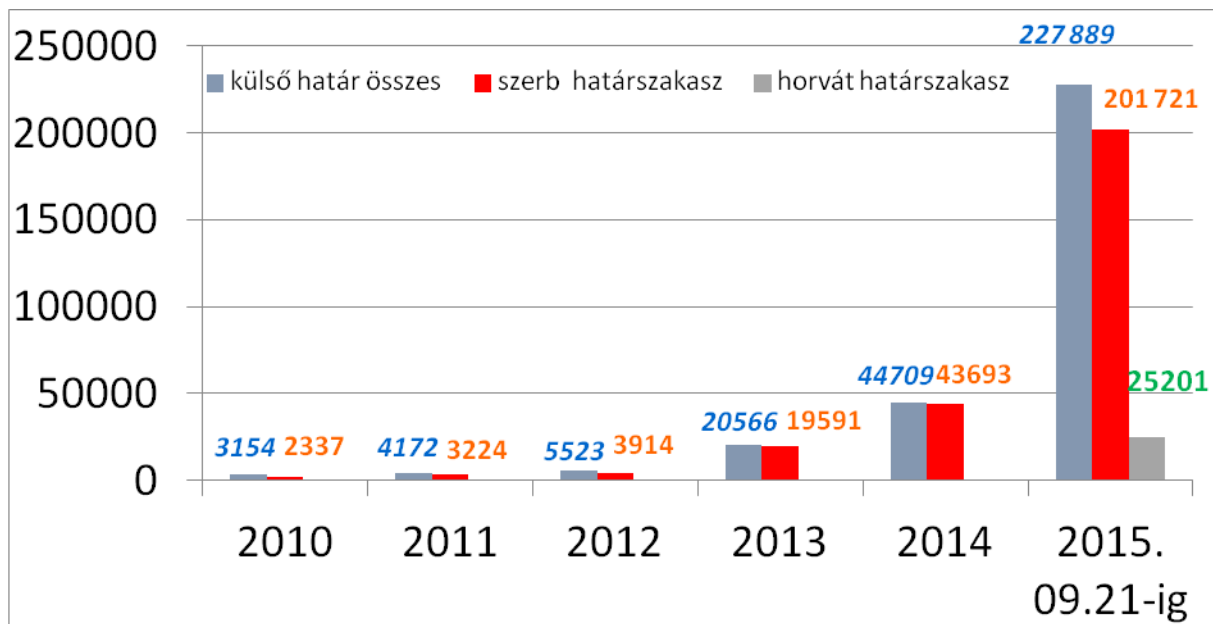
2015-ben a nyugat-balkáni migrációs irányban az illegális határátlépési kísérletek oly mértékben megnövekedtek (lásd az 1. számú ábrán), hogy az az Európai Unió egészét próbára tette.



1. számú ábra: Az illegális határátlépések száma a nyugat – balkáni útvonalon 2009-2015 között.¹¹⁷

A schengeni külső határok magyarországi szakaszain is a magyar-szerb határszakasz aktivitása nőtt a legnagyobb mértékben. Ezt alátámasztja a 2. számú ábra is:

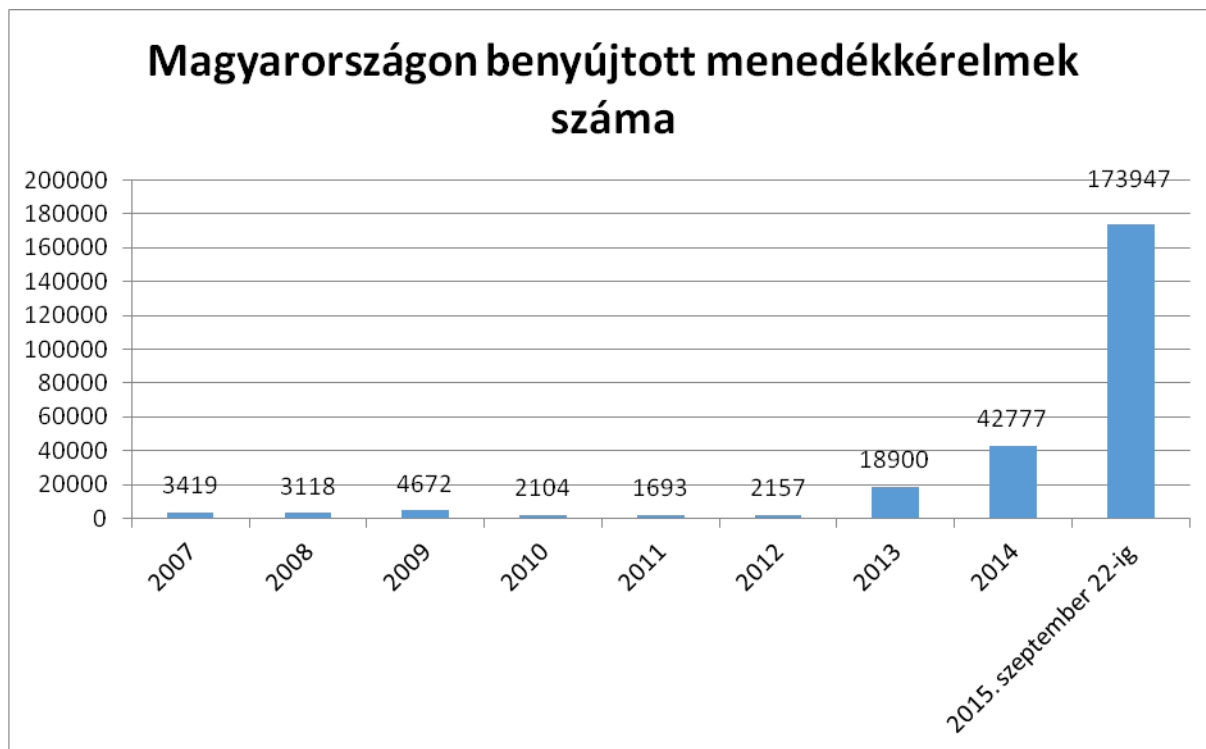
¹¹⁷ <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/> (online), 2016.03. 29.



2. számú ábra: A befelé irányuló illegális határátlépések alakulása Magyarország schengeni külső határain.¹¹⁸

Az integrált határigazgatás európai uniós modellje nem működött. A migrációt kibocsájtó országokban nem sikerült a migrációt előidéző okokat megszüntetni. Az uniós intézmények gyakorlatilag nem voltak képesek a folyamatokra hatékonyan reagálni. A tranzitállamok határőrizetének támogatására tett tagállami intézkedések már több eredményt ígértek, de végül mégsem bírtak jelentős csökkentő hatással. Sőt, több esetben nyíltan, vagy burkoltan, nemhogy akadályozták volna a migrációs hullámot, hanem éppen sietteték, gyorsították további hömpölygését. A Magyarországon benyújtott menedékkérelmek ugrásszerű növekedését a 3. számú ábra mutatja:

¹¹⁸ Forrás: Simonné Dr. Berta Krisztina: „Világpolitikai kérdések és kihívások, menekültek és a migráció hatása Európára”. 9. dia. Az előadás elhangzott a Magyar Önkormányzatok Szövetsége „Menekültpolitika és határrendészeti kérdések Magyarországon” c. konferenciáján 2015. szeptember 23.-án Gödöllőn.



1. számú ábra: Magyarországon benyújtott menedék kérelmek száma.¹¹⁹

A tömeges méretű migráció kezelése már túlmutatott az egyes országos hatáskörű szervek önálló, de egymással szoros együttműködésben végrehajtott tevékenységein. Szükség volt a kormány határozott fellépésére, a politikai, jogi, gazdasági szabályozás megújítására.

A jogszabály változások részeként megtörtént a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet fogalmának meghatározása, törvénybe illesztése, amely a cselekvési lehetőségeket jelentős mértékben kiterjesztette. Megnyílt a lehetőség arra, hogy a határvonaltól a honi terület felé terjedő 60 méteres sávban sor kerüljön az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmények építésére, telepítésére és üzemeltetésére, illetve a honvédelmi, nemzetbiztonsági, katasztrófavédelmi, határőrizeti, menekültügyi, és idegenrendészeti feladatok ellátása céljából való igénybevétele.

Új önálló büntetőjogi tényállásként megjelent a határzár tiltott átlépése, a határzár megrongálása, a határzárral kapcsolatos építési munka akadályozása, s a kiutasításra vonatkozó korrekció.¹²⁰ A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelése érdekében kialakításra kerülhettek a tranzitónák, ahol az illegális migránsok benyújthatják menedékkérelmüket.

Az embercsempészés büntetési tételei szigorodtak.

A Honvédség feladatai kibővültek, s megteremtődtek a törvényi feltételei a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén való alkalmazására, az őrzési és védelmi feladatok

¹¹⁹ Forrás: mint az 1. számú ábra. 11. dia.

¹²⁰ A határzárral összefüggő bűncselekményekről lásd bővebben: Hautzinger Zoltán: Idegen a büntetőjogban. AndAnn. Pécs, 2016. 111-114.o.

végrehajtására. A Honvédség új jogosítványai alapján (pl. gépjárművek közúti megállítása, helyszínbiztosítás, területzárás végrehajtása, kényszerítő eszközök alkalmazása, illetve a személyi szabadságot korlátozó intézkedések megtétele) képessé vált a rendőrség határrendészeti tevékenységeinek szükséges mértékű támogatására.

A jogi környezetében bekövetkezett változások a határrendészeti rendszert is átalakították, különösen a műszaki technikai berendezéseket, a szervezeti felépítést, a tevékenység- és eljárásrendet illetően. A leglényegesebbek külön is kiemelésre érdemesek:

- a kormány döntésének megfelelően elkészült a gyors telepítésű drótakadály, majd megépült az Ideiglenes Biztonsági Határzár (IBH). Kidolgozásra került az őrzésével, védelmével összefüggő tevékenység, valamint a megsértésével kapcsolatos bűncselekmények bekövetkezésekor végrehajtandó eljárás rendje;
- az idegenrendészeti eljárás és a menekültügyi feladatok végrehajtásának rendje megváltozott:
 - módosultak a szolgálati személyek és a szervezetek feladatai;
 - az Ideiglenes Meghallgató Központok átalakultak folyamatosan működő Idegenrendészeti Meghallgató Központokká;
- újabb ideiglenes elemek alkalmazási feltételeinek megteremtése (pl.: ideiglenes gyűjtőpontok, Regisztrációs Gyűjtőpontok; Egészségügyi Áteresztő Pontok);
 - a közös tevékenység újból össze lett hangolva a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatallal;
 - a magyar-szerb, magyar-horvát határszakaszokon megépültek a Szerbia felől is megközelíthető tranzitónák Röszkén, Tompán, Beremenden és Letenyén, ki lett dolgozva az azokban lefolytatott eljárás rendje;
- 2015. szeptember 15-ei hatállyal a Készenléti Rendőrség szervezetében 2106 fős személyi állománnyal létrejött a Határrendészeti Igazgatóság, amely az államhatár védelmével, az államhatár rendjének fenntartásával kapcsolatos, elsősorban az IBH megfigyelésével, megsértésének megelőzésével, felderítésével és megakadályozásával kapcsolatos feladatokat kapott. Ezek végrehajtását helikopteres, kutyás és lovas járőrök is támogatták.
- országos és megyei szinten egyaránt megtörtént a bűnügyi szervezetfejlesztés;
- az ideiglenesen alkalmazott Határrendészeti Operatív Törzs mellett újabbak jelentek meg, pl. az érintett megyei rendőr-főkapitányságok szintjén az Operatív Törzs, az Országos Rendőr-főkapitányság szintjén a Központi Operatív Törzs, a műveleti területen Készenléti Rendőrség kötelékében a Határrendészeti Igazgatóság Bevetési Központja;

- a határ menti települések biztonságának védelmére az együttműködő szervezetekkel összehangolt intézkedéseket tettek (pl. az illetékességi területen lévő tanyák visszatérő ellenőrzése; az állampolgárok biztonságérzetének növelése érdekében végzett bűnmegelőzési tevékenység; a bevándorlási útvonalakon elhelyezkedő tanyavilágban élőkkel történő kapcsolattartás; az embercsempész gyanús járművek lefoglalása és elszállítása a bűnjeltárolóba);
- megtörtént az országos hatáskörű szervezetekkel való együttműködés újraszabályozása, illetve a nemzetközi együttműködés fejlesztése a FRONTEX Fókusz Pontok (Focal Points), valamint a Rugalmas Műveleti Tevékenységek (Flexible Operational Activities) keretében, valamint a két- és többoldalú megállapodások alapján;
- a követelményekhez igazították a határrendészeti tevékenység mindenoldalú biztosítását. A feladatkör sokszínűségét jellemzi:
 - új a technikai eszközök rendszerbe állítása (pl. stabil hőkamerák telepítése, mobil hőkamerák, Schengen buszok), szállítóeszközök vásárlása és bérlése. Helikopterek és drónok alkalmazása a felderítés és a mobilitás javítására;
 - az egészségügyi védelem erősítése (pl.: fűrdető konténer üzembe állítása; ENSZ WHO szakérőjének előadása; illetve a személyi állomány ellátása védőeszközökkel, oltásokkal; az egészségügyi szakszolgálat megerősítése felcserekkel, folyamatos munkakapcsolat az egészségügyi intézményekkel, az országos mentőszolgálattal, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálattal);
 - az illegális migránsok ellátásával kapcsolatos feladatok végrehajtása;¹²¹

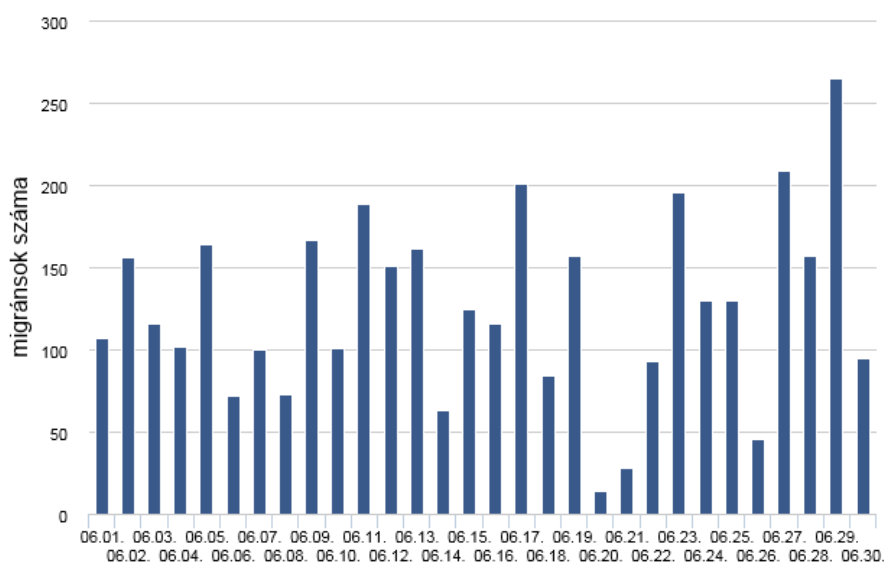
A 2015. szeptember 15-én hatályba lépett összehangolt intézkedések hatására csökkent a magyar-szerb államhatáron történő befelé irányuló tiltott határátlépési kísérletek száma. Ebben az IBH-nak meghatározó szerepe volt. Nemcsak a terepen képezett akadályt, jogi védettsége is megfontolásra készítette az illegális határátlépőket, hisz már átlépése, megrongálása is bűncselekményt jelentett. További pozitív hatása között említhetjük, hogy a látens tiltott határátlépések gyakorlatilag megszűntek, mivel az IBH-n nyomtalanul nehéz átjutni. Az árucsempészet megszűnt. A szervezett árucsempészet más irányokba tevődött át. A mozgást érzékelő és előjelző eszközök telepítésének és alkalmazásának feltételei megváltoztak. Ezek között meg kell említeni, hogy az IBH ellenőrzését nem a lépésérzékelők alkalmazására kiképzett rendőrök végezték.

¹²¹ Az ellátási feladatot érzékelteti az, hogy 2015. augusztus hónapban egyedül a Szeged Határrendészeti Kirendeltségen 235.000 darab zsemle; 250 kilogramm kenyér, 1.700 kilogramm felvágott; 1.175 kilogramm vaj; 100 kilogramm sajt; 1.800 darab konzerv; 299.376 palack félliteres ásványvíz; szükséges mennyiségű bébiétel, tápszer; szükséges mennyiségű tej, összesen 127.432.000 Ft értékben lett erre felhasználva.

Az IBH fémkerítése akadályozta a stabil és mobil hőkép-érzékelő kamerák „látását”, így elvesztettük azt az előnyt, hogy a készülő tiltott határátlépésekről már a szomszédos ország területén, az államhatár megközelítésének időszakában konkrét helyzeti adatokat szerezzünk. Ez is szerepet játszott abban, hogy az IBH mentén, a túloldali területek megfigyelése céljából, fából építettek ideiglenes magasfigyelőket.

A határrendészeti rendszerben az erők és eszközök alkalmazása az IBH őrzésére, védelmére összpontosult. Az IBH melletti manőverúton végrehajtott járőrözés létszámigénye nagy volt, a mélységi területek ellenőrzésére már nem maradt elég erő. A terep sajátosságaiból adódóan egyes szakaszokon esős időben gépjárművel nem lehet közlekedni, ezért a gépjárművel való járőrözés sem lehetséges. A határrendészeti rendszer elvesztette mély felépítését, egyvonalassá vált.

A megtett intézkedések ellenére 2016 nyarán még mindig magas volt az elfogott migránsok száma. A 2016. június havi adatokat a 4. számú ábra mutatja:



2. számú ábra: Az elfogott migránsok száma 2016. június hónapban.¹²²

Ebben a helyzetben az országos rendőrfőkapitány 2016. július 05-től a Bács-Kiskun és Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság illetékességi területére, a közrend, a közbiztonság és az államhatár rendjének védelme érdekében elrendelte a „BIZTONSÁGOS HATÁR” elnevezésű határőrizeti művelet végrehajtását.

A művelet során az erők és eszközök alkalmazása három vonalban történt.

Az első vonal a magyar-szerb államhatáron az IBH vonalában (gyakorlatilag az IBH mellett létesített manőverúton) teljesített szolgálatot. Az egymással közvetlen összeköttetésben lévő

¹²² Forrás: <http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/elfogott-migransok-szama-lekerdezes>
Letöltés: 2016. augusztus 16. Megjegyzés: az ábra csak a határvonalon elfogott befelé irányuló tiltott határátlépéseket mutatja.

rendőrökből és honvédekből álló vegyes járőrök szorosan együttműködve figyelési, biztosítási, terepszakasz-őrzési feladatokat láttak el.

A második vonal a terep adottságait figyelembe véve, az államhatártól számított 200 métertől 3000 méterig terjedő sávban lett létrehozva. Ebben a sávban már nem járőrök, hanem az illegális határátlépők valószínű mozgási irányiba elhelyezett mobilcsoportok tevékenykedtek. Elfogták az első vonalon átjutott illegális migránsokat, ellátták az ezt követő szállítási, kísérési, őrzési, valamint a csapatszolgálati feladatokat.

A harmadik vonal rendőri állománya az államhatártól számított 3000 métertől 8000 méterig terjedő területsávban tevékenykedett.

A váratlanul bekövetkező helyzetek kezelésére csapatszolgálati tartalékok voltak kijelölve.

A műveletet a Készenléti Rendőrség műveleti törzse irányította.

A rendőri művelet fő célja a tiltott határátlépések megakadályozása volt. Tettenérés esetén, illetve ha más módon bizonyított volt az IBH tiltott módon való átlépése, az elkövetővel szemben büntető eljárást kellett lefolytatni.

Ha a rendőr az államhatártól számított 8000 méteres sávon belül tiltott határátlépést elkövetett külföldit tartóztatott fel, figyelmeztette, és az IBH legközelebbi kapuján átkísérte, magyar területen a tranzitónához irányította, kivéve, ha bűncselekmény gyanúja merült fel¹²³.

A rendőri művelet a célját elérte. A megtett intézkedések eredményesnek bizonyultak, az illegális határátlépések száma jelentősen csökkent. Ez mellett jól demonstrálta a magyar határrendészeti rendszernek a helyzetben beállt változásokra való reagáló képességének hatékonyságát, valamint a határrendészeti elvek következetes érvényesítésének szükségességét¹²⁴.

Összegzés

*„A biztonságpolitikai kihívások globális, helyi (regionális) és nemzeti méretekben konkrétan a biztonság veszélyeztetésében nyilvánulnak meg.”*¹²⁵ A migráció rendkívül sokszínű jelenségként¹²⁶ van jelen napjainkban. Értelmezése, hatásának megítélése jelentős különbségeket mutat az érintett államok és az egyes személyek között. Az elemzések szerint a biztonságot veszélyeztető globális kihívások között az illegális migráció egyre nagyobb veszélyként jelenik meg. Miközben az ellene való egységes fellépés az Európai Uniótól is

¹²³ 2007. évi LXXXIX. törvény (1a) alapján: „A rendőr Magyarország területének a Közösségi Kódex 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti határvonaltól, illetve a határjeltől számított 8 km-es sávon belül feltartóztathatja a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldit, és az (1) bekezdés szerinti létesítmény legközelebbi kapuján átkísérheti, kivéve, ha bűncselekmény elkövetésének gyanúja merül fel.”

¹²⁴ Kovács Gábor: A határrendészetben ható törvényszerűségek és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI. 221-231. 2015.

¹²⁵ Varga János: A nemzeti biztonsági stratégia és a határőrizet. Főiskolai Figyelő 1999/2. (IX.) 27-37. 27.

¹²⁶ Lásd bővebben Ritecz Gy – Sallai J.: A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei. Budaörs 2015. Hanns Seidel Alapítvány. 127. o.

megfelelő válaszlépéseket követel meg, azt tapasztaljuk, hogy ezek megtétele egész intézményrendszerét megterheli, s a szükséges döntések, szabályozások nem, s ha igen, akkor nagy fáziskéséssel születnek meg. A közvetlenül érintett tagállamoknak, s különösen azok illegális migráció kezelésében érintett szervezeteinek azonban nincs lehetőségük a hezitálásra. Lépéskényszerben vannak, meg kell tenniük azokat a halaszthatatlan intézkedéseket, amelyeket a jogszabályokban megfogalmazott feladataik végrehajtása a kialakult helyzetben sürgetően megkíván. A határrendészeti rendszer működésében megnyilvánuló sikeres reagálásnak két egybehangzó tényezőjét a vizsgálat alapján megfogalmazhatjuk. Az első, hogy ehhez a konkrét határrendészeti helyzet alapos és értelmes elemzése, értékelése szükséges. A másik, hogy bátran fel kell vállalni azt a szakmai hatékonyságot ígérő problémamegoldó gondolkodási elvet, hogy „gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan”.

Felhasznált irodalom

1. Balla József: A biometria megjelenése a szabadság, a biztonság és a jog szolgálatában. (Belügyminisztérium Oktatási, Kiképzési és Tudományszervezési Főigazgatóság, Rendvédelem Tudományos Folyóirat II. évfolyam 4. szám, 2013. pp. 4-20.
2. Balla József: Automatizált határellenőrzési rendszer, Belügyminisztérium Oktatási, Kiképzési és Tudományszervezési Főigazgatóság, Rendvédelem Tudományos Folyóirat II. évfolyam 4. szám, 2013., pp. 21-35. Fórizs Sándor: Menekültügyi válsághelyzet 1947-ben. Belügyi Szemle 63. évfolyam 2015/02. ISSN 1789-4689. 149-163.
3. Balla József: Biometrikus adatok a személyazonosításban, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, Pécs, 2013., pp. 287-294.
4. Görbe Attiláné Zán Krisztina: A rendőrök és a külföldiek. Belügyi Szemle: A Belügyminisztérium szakmai tudományos folyóirata (2010-) 59:(10) 84-108. (2011).
5. Hautzinger Zoltán: Idegen a büntetőjogban. AndAnn. Pécs, 2016. 111-114.o.
6. Kovács Gábor: A határőrségi csapaterő határrendészeti alkalmazásának szükségessége, elvei, módszerei és lehetőségei. Határőrségi Tanulmányok 6. (különszám) 3-115. 2001.
7. Kovács Gábor: A határőrségi csapaterő határrendészeti alkalmazásának szükségessége, elvei, módszerei és lehetőségei PhD dolgozat. 117 p. NKE Könyvtár. 2001.
8. Kovács Gábor: A határrendészetben ható néhány általános elv fejlődése és változása „Schengen” után Magyar Rendészet 8.(1-2.) 131-144. 2008.

9. Kovács Gábor: A határrendészetben ható törvényszerűségek és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI.. 221-231. 2015.
10. Kovács Gábor: Az alap- és felsőfokú határőr tisztképzés sajátosságai a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Határőr Tanszékén 2002 és 2008 között. A modernkori magyar határrendészet százöt év. Budapest 257-273. 2013.
11. Lukács János: A tömeges méretű illegális migráció rendészeti kezelésének Csongrád megyei tapasztalatai 2010 – 2015. . Határrendészeti Tanulmányok 2015. évi különszáma. HU ISSN 2061-3997 (Online). 24-37. Az előadás elhangzott a Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozatának 2015. április 02-án rendezett “A tömeges méretű migráció rendészeti kezelése” c. konferenciáján.
12. Ritecz György – Sallai János: A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei. Budaörs 2015. Hanns Seidel Alapítvány. 127.
13. Ritecz György: A migráció trendjei és ami mögötte van. Régió 24. évf. (2016) 2. sz. 109-139. oldal. <http://regio.tk.mta.hu/index.php/regio/article/view/115> (Letöltve: 2016. 08.10.).
14. Ritecz György: Ami a számok mögött van, avagy amiről nem beszélünk. Határrendészeti Tanulmányok 2014/1. szám. 23-43.
15. Simonné Dr. Berta Krisztina: „Világpolitikai kérdések és kihívások, menekültek és a migráció hatása Európára”. Az előadás elhangzott a Magyar Önkormányzatok Szövetsége „Menekültpolitika és határrendészeti kérdések Magyarországon” c. konferenciáján 2015. szeptember 23.-ján Gödöllőn. <http://slideplayer.hu/slide/7556181/> Letöltés: 2016. augusztus 14.
16. Simonné Dr. Berta Krisztina: „Világpolitikai kérdések és kihívások, menekültek és a migráció hatása Európára”. 9. dia. Az előadás elhangzott a Magyar Önkormányzatok Szövetsége „Menekültpolitika és határrendészeti kérdések Magyarországon” c. konferenciáján 2015. szeptember 23.-án Gödöllőn.
17. Varga János: A nemzeti biztonsági stratégia és a határőrizet. Főiskolai Figyelő 1999/2. (IX.) 27-37. 27.
18. Varga János: A nemzetközi együttműködés lehetőségei az illegális migráció rendőrségi kezelésében. In: Hautzinger Zoltán (szerk.) Migráció és rendészet. Budapest. Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, 2015. 231-240. (ISBN:978-963-12-3721-4). 240.
19. Varga János: A tömeges méretű illegális migráció rendészeti kezelésére való felkészítés a rendészeti tisztképzésben. Határrendészeti Tanulmányok 2015/1. különszám. 4-12.

20. Varga János: Ideiglenes tevékenységi formák és kötelékek alkalmazásának jelentősége az államhatár őrzésében, a vezetésükre való felkészítés helyzete és feladatai. ZMKA Tudományos Könyvtár. Budapest. 1992. (Egyetemi doktori értekezés).
21. <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/> (online), Letöltés: 2016.03. 29.
22. <http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/elfogott-migransok-szama-lekerdezes> Letöltés: 2016. 08. 16.