

HELYZETEK – TÉNYEZŐK – BIZTONSÁG

1. Bevezetés

Olvasva a konferencia címét: „A rendkívüli helyzetek biztonsági tényezői”, az első gondolat az volt, hogy milyen összefüggések vannak/lehetnek a címben megjelölt fogalmak közt? A célokra fókuszálva megjelenik a „személyi biztonság” fenntarthatóságának és szavatolhatóságának a kérdése is. Korábban is foglalkozott már a konferencia a rendkívüli helyzetekkel, azonban a személyi biztonság nevesítése nélkül. Érdekes kérdés lehet, hogy a személyi biztonság mely döntési-kivitelezési szinten, milyen keretbe ágyazva jelenhet meg? „A vizsgálati szempontok megválasztása, csoportosítása, viszonyítása már önmagában hordozza a manipuláció veszélyét, mert ezzel kizárhat fontos elemeket, illetve beemelhet oda nem illőket, vagy nem a vizsgálat tárgyával kompatibilis vizsgálati megközelítéseket alkalmaz, társít, vagy vélelmez.”¹

Három olyan fogalomra (rendkívüli helyzet, biztonsági tényező, személyi biztonság) épül a konferencia, amelyek kapcsán még nem alakult ki megnyugtató konszenzus. Vannak kifejezések, amelyeket a politika, a tudomány, a szakma, a média terén, a köznyelvben is alkalmaznak a pontos jelentés meghatározása nélkül. Ha ezek tisztázása elmarad, akkor gyakran a politikai deklarációk utólagos „magyarázása” sem tudja a valós mederbe terelni a dolgokat. „A modern kori politikai gondolkodás egyik jellegzetes vonása – és problémája – a ködös, homályos és sok esetben semmitmondó szavak és kifejezések elterjedése a gondolkodásban, fokozottan ambivalens politikai terminológia. Ez az ambivalencia különösen szembetűnő a demokrácia esetében, ami annál inkább zavaró és veszélyes, mert a mai kor uralkodó hatalmi rendszerének a hivatalos doktrínája éppen a demokrácia.”² Az előbbiekből kiindulva a tanulmány a terjedelmi keretek közt maradva egyfajta választ keres a rendkívüli helyzetek, a biztonsági tényezők, a személyi biztonság kérdése kapcsán.

A tényezők alatt valamilyen hatást gyakorló és/vagy eredményező befolyást/befolyásolást célszerű érteni. Azonosítható, tényekhez köthető dolgokra kell gondolni, amelyek valamilyen változás, módosulás előidézéséhez, a folyamatra, a működésre, szervezetre/intézményre, (emberre) mérhető hatást gyakorol(hat)nak. A tényezők azonosítását nehezíti, hogy azokat gyakran nem a nevükön nevezik, hanem pl. faktor, komponens, együtttható, koefficiens, ágens, hatástényező, összetevő, mechanizmus, ráhatás, befolyásolás stb. és más neveken is említik. Külön vizsgálatot igényelnek a biztonsági tényezők és/vagy a biztonság tényezői is. Kezdjük ez utóbbival! A biztonság egy dinamikus viszonyrendszert fejez ki. Az egyik oldalon vannak a fenyegetések, veszélyek, a másik oldalon van a védelmi rendszer. Ezek együtt alkotják a viszonyrendszer tényezőit, tehát a biztonság tényezői. Maga a védelmi rendszer is a biztonság egyik (fő) tényezője.

¹ Teke András: Biztonság-rendészettudomány: ami a dimenziók, aspektusok, komponensek és kompetenciák mögött van. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII. Pécs, 2012. 15-28. o.

² Plentner János: A bizonytalanság hatalma. Éghajlat Könyvkiadó, Budapest, 2007. 105. o.

Ebből következik, hogy a biztonsági/védelmi rendszert a rendszerszemlélet alapján a biztonságnak, mint viszonyrendszernek az (egyik) összetevőjét kell vizsgálni. A biztonsági rendszert, mint egészet (önálló rendszerként) célszerű vizsgálni, ebből pedig a rendszerműködés biztonsági tényezői erednek. E kettő, egymással is összefüggő, de jellegében más tényezők megkülönböztetése célszerű lépés, mert enélkül a viszonyrendszer értelmezése egyoldalú lenne. Tehát, a biztonsági rendszert a biztonság tényezőjeként (külső) is és működésileg, a védelmi rendszer biztonsági tényezői (belső) oldaláról is célszerű vizsgálni. A konferencia címében tehát a biztonsági/ védelmi rendszer belső vizsgálatára (biztonsági tényező) irányul a felhívás, azaz mennyiben befolyásol(hat)ja a rendkívüli helyzetek kezelését, és horribile dictu esetleges kialakulását is a védelmi rendszer működése, annak biztonsági tényezői.

A biztonságnak a megközelítése napjainkra rendkívül heterogénné vált. A személyi biztonság egyre gyakoribb és rendszerillesztés nélküli emlegetése zavarólag hat a már meglévő biztonság-értelmezési összefüggésekre, végső soron magára a rendszerre is. Megjelenik hivatalos dokumentumokban, jogszabályokban, publikációkban stb. Legalább annyira zavaró összefüggések vannak e téren, mint az emberi biztonság (human security) és a biztonság rendszere vonatkozásában. A tudományos konferencia célja a cím szerint éppen a fentiek tisztázásának elősegítése, és ehhez kíván hozzájárulni a maga szerény keretei közt a jelen tanulmány is.

2. Biztonság tényezői – a biztonsági tényezők

Nem szójátékról, nem is szellemes megnyilvánulásról van szó, ha a fejezet címét nézzük! Kiindulás: a biztonságot veszélyeztető tényezők és a biztonsági tényezők közt lehet-e, kell-e különbséget tenni? (E téren markáns megközelítési és értelmezési eltérések /is/ azonosíthatók.)

A biztonsági tényező – rendszer szinten - tapasztalati úton meghatározható olyan érték, amely a rendszerműködés normál állapot határait jelöli meg. Ez lehet egyfajta határérték is („mit bír el a rendszer?”). A határérték határállapotra utal, ami a normál és a rendkívüli működés (túlterhelés) közötti sávot határozza meg. Azért sávot, mert minden rendszerben kell, hogy legyenek tartalékok, rugalmasság, önregenerálódó képesség stb., ami biztosíthat némi mozgásteret. A biztonsági tényező elvileg úgy határozható meg, hogy a határállapotot összevetjük az aktuális vagy a várható igénybevételi állapottal. Ez egy elvi származtatott érték lehet, ami nem más, mint annak meghatározása, hogy még mit bír(hat) el a rendszer, s a további igénybevétel a hatástényezők függvényében hogyan kalkulálható? A határállapot egyben a határfeszültséget is jelzi: értsd, a ~ az a valami, amit még elvisel(het) a rendszer.

Társadalmi keretek közt vizsgálva a biztonsági tényezőket nehéz egzakt számokat meghatározni (tűrőképesség). Ha a fentiekből indulunk ki, akkor egy biztonsági rendszer esetében elsősorban az outputok fejezik ki a határállapot/határfeszültség elérését. Ez a releváns indikátor, ugyanakkor nem fejezi ki a rendszerműködés teljes megfelelőségét (funkcionális alkalmasságát). Azaz a rendszer még működik, de valami történt, vagy történni fog, és kérdés, hogy erre a rendszer képes lesz-e az elvárás szintjén felkészülni, vagy reagálni. A határállapotot/határfeszültséget először rendszerint valamely al/részrendszer, esetleg elem érheti el, amely így a leggyengébb láncszemnek is tekinthető, és aminek diszfunkcionális, vagy határértéken aluli, esetleg hibás működése a teljes rendszer határállapot helyzetét (fokozatosan, vagy hirtelen) idézheti elő. Rugalmas

rendszer működés esetén a rendszer ezt általában korrigálni képes, de hosszabb távon az állapot nem tartható fenn. Ha folyamat- és rendszerszemlélet alapján indulunk el, akkor a rendkívüli helyzetek esetében nemcsak a külső tényezőket (a biztonság tényezői, amelyek sorába maga a biztonsági rendszer is beletartozik) célszerű alapul venni. A globalizáció korában egyre növekszik az ismeretlen (külső) tényezők száma, amelyek azonosítása, esetleges prognosztizálása is külön kihívást jelent. Nem beszélve az egyes tényezők felcserélhetőségéről.

A biztonság tényezőinek - az utóbbi három évtizedben - a veszélyértelmezés szinte mindenre kiterjedő értelmezése a biztonságfelfogást gyökeresen átalakította. A veszélyek, fenyegetések köre áttekinthetlenné vált, ami hibrid jelenségekhez, aszimmetrikus megoldásokhoz vezetett. A biztonság tényezői közül egynek (a biztonsági rendszernek) a belső helyzetét jelzi a biztonsági tényező. Ezzel el is jutottunk a rendkívüli helyzetek folyamat- és rendszerszemléletű megközelítéséhez. Az előző évi konferencia egyik előadására³ alapozva „belülről” is célszerű tehát a kérdést megvizsgálni, azaz a biztonsági tényezők hogyan hatnak a viszonyrendszerben?

A tényezők megítélését megnehezíti a biztonságértelmezés paradigmatisma jellege. „Paradigmaváltásról akkor beszélhetünk, amikor ez a nézet- és szabályrendszer valamilyen okból hirtelen, rövid idő alatt megváltozik. Ez az ok többféle lehet. (...) Előfordul azonban az, hogy új technológia megjelenése és elterjedése eredményezi ezt.”⁴ Az idézetre utalva még mindig uralkodik a (1) hatalmon alapuló biztonságfelfogás, elsősorban katonai téren. „Ebben a kontextusban a biztonságot úgy határozták meg, mint a fenyegetések hiányát vagy a fenyegetésekre való reagálás képességét. (...) Amennyiben a fenyegetés túllépi a képességeket, akkor az államok gyorsan áldozattá válnak; amennyiben a képességek túllépi a fenyegetéseket, kialakul a biztonsági dilemma, nevezetesen, hogy a több fegyver vajon biztonságot jelent-e? A képességek olyan források, amelyekkel egy nemzetközi szereplő egy kívánatos cél elérésre törekszik. A biztonság univerzálisan elérni kívánt cél: a képességeket arra használják, hogy a fenyegetéseket – ellenfenyegetésekkel – elrettentsék vagy azokat legyőzzék, akiktől a fenyegetések kiindulnak.”⁵ Az idézetben kettősség figyelhető meg: egyrészt, ha nincs veszély, akkor van biztonság, másrészt, ha képesek vagyunk a fenyegetésre reagálni, akkor is beszélhetünk a biztonságról (?). (Ez utóbbiról a rendkívüli helyzetekről szóló fejezetben bővebben lesz szó.) A biztonsági dilemma a klasszikus nemzetközi biztonságra, a katonai biztonságra kivetíthető, de ha az emberi biztonságról (human security), illetve a „személyi biztonságról” (personal security/safety) van szó, akkor már nehezen, vagy egyáltalán nem értelmezhető. (2) Létezik tehát egy másik biztonsági megközelítés is, amely a humán biztonság elméletén alapul és az államközpontú biztonságkonceptiók helyett egy emberközpontú megközelítést javasol, az egyének védelmére helyezve a fő hangsúlyt. Ez az új elmélet azonban nemcsak a biztonság vonatkozási tárgya, hanem a biztonság hatóköre, a szereplők és az eszközök szempontjából is új elemeket emelt be a vizsgálati keretbe. Ezek az ún. soft tényezők, amelyekbe „minden belefér”, ami az egyes embert veszélyeztetheti. (Ez utóbbiról a személyi biztonságról szóló fejezetben bővebben lesz szó.)

³ Teke András: A rendkívüli helyzetek és a rendészet (A kérdés megközelítése a folyamat- és rendszerszemlélet oldaláról) Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XXIII. Pécs, 2021. 39-47. o.

⁴ Keszthelyi András László: Paradigmaváltás-biztonság-Emberi tényező. TAYLOR: gazdálkodás- és szervezéstudományi folyóirat 2015/18-19. 406. o.

⁵ Gazdag Ferenc – Tóth Péter: A biztonságot veszélyeztető tényezőkről I. Nemzet és Biztonság. 2008. április 3-4.o.

„A legnagyobb probléma a világos kritériumok meghatározása: mi jelent (és mikor) biztonsági problémát, és mi az, ami nem? Amennyiben e meghatározást elmulasztjuk, a kibővített biztonságfogalom elveszíti intellektuális koherenciáját. (...) Az elmúlt két évtizedben a nemzetközi biztonság jellege drámai változásokon megy át: a biztonság egyre komplexebbé válik, és sokkal inkább koncepcionális, átgondolt analitikus megközelítést igényel.”⁶ Egy sajátos helyzet alakult ki azáltal, hogy nincs konszenzusos biztonságfogalom⁷ és a bekövetkezett változások (a biztonság tényezői) is elérték azt a szintet, amikor már nem lehet a hagyományos keretek közt a biztonságról gondolkodni, illetve a technikai/technológiai fejlődés is drasztikus változásokat eredményezett a rendszerműködésben és sok esetben működésbiztonsági kockázati tényezővé is válhat. (Megjegyzés: mégis késik a paradigmaváltás). Erre irányítja rá a figyelmet Hornyacsek Júlia a katasztrófavédelem aspektusán keresztül, de ez kiterjesztő jellegű megközelítésként is kezelendő. „(...) bekövetkezett rapid és átfogó változások indokoltá tették a biztonság újra-értelmezését, a veszélyeztető tényezők korszerű elvek mentén való elemzését, és a kihívásokra adott válaszok vizsgálatát.”⁸ (A veszélyeztető tényezők alatt érthetjük a külső, azaz a biztonság tényezőit és a biztonsági tényezőket, azaz a biztonsági rendszer működését.)

Bár, egyre több szakíró próbál elvonatkoztatni a veszély nélküli biztonságértelmezéstől, szinte minden szakmai-tudományos munka azzal indít, hogy „Alapvetően az a közös bennük, hogy a veszélyhelyzet, a fenyegetettség hiánya, ami jellemzi a biztonság jelenlétét.”⁹ A biztonságfelfogás kulcs-szavai: veszély, fenyegetés, kockázat. Ebből származik a veszélyeztetés, a veszélyeztetettség, a fenyegetettség, a kockázat, de emellett megjelent a sebezhetőség, a rendszerműködési probléma, a feszültség és főleg a humán biztonság vonatkozásában „a félelemtől való mentesség” hiánya is. Az előbbieket közül a sebezhetőség, a rendszerműködési probléma, a kockázat egyértelműen a biztonsági tényezőkhöz köthető és származtatott értékek. Kérdés, hogy valamely szervezet/intézmény diszfunkcionális, inkompatibilis, forráshiányos működése jelenthet-e veszélyt önmagára, a funkció elvárt teljesítésére, a rendszerkörnyezetre a folyamatokra, a környezetére? Az elmúlt időszakban (rendszerváltozást követően) a legtöbb szakmai írás a biztonság tényezőivel foglalkozott: a biztonság dimenziói, szektorai, biztonsági komplexumok, területek, aspektusok, komponensek stb. és ezek több verzióban osztályozásra is kerültek: pl. „A biztonságot veszélyeztető tényezők osztályozása, (...) eredet (természetes, mesterséges); méret (globális, kontinentális (azaz egy földrészre korlátozottak), regionális/szubregionális, lokális); hatókör nemzetállami szinten belső és külső; fokozat/intenzitás, kihívás, vagy kockázat, feszültség, fenyegetés, válság, konfliktus, háború.”¹⁰

⁶ U.o. 4.old.

⁷ Ez ellentmondásos, mert biztonsági fogalom túltermelés van, pl. Heinz Gärtner: Nemzetközi biztonság - Fogalmak A-tól Z-ig. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2007. a 36-42. oldalon legalább 18 biztonságfogalmat ír le, bár ezek jelentős része nem felel meg a klasszikus fogalomalkotás kritériumainak és fordítási kérdések is felmerülnek.

⁸ Hornyacsek Júlia: A biztonságunkat veszélyeztető tényező, és a katasztrófák elleni védekezés átfogó megközelítése, Hadmérnök, XII. Évfolyam 1. szám – 2017. március 87. o.

⁹ Fialka György: Quo vadis magánbiztonság? Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIX. Pécs, 2017. 47-51. o.

¹⁰ Gazdag Ferenc – Tóth Péter: i.m. továbbá Gazdag Ferenc – Tóth Péter: A biztonságot veszélyeztető tényezőkről II. Nemzet és Biztonság, 2008. június 3-16. o.; Gazdag Ferenc: A biztonságot veszélyeztető tényezőkről III. Nemzet és Biztonság, 2008. október 3-18. o.; Hornyacsek Júlia: A biztonságunkat veszélyeztető tényező, és a katasztrófák elleni védekezés átfogó megközelítése. Hadmérnök 2017/3. 84-114. o.; Ürmösi Károly: A biztonság dimenziói, biztonsági stratégia napjainkban, hazánkban, Hadtudományi Szemle 2012/1-2. 172-184. o.; Gazdag Ferenc – Remek Éva: A biztonsági tanulmányok alapjai. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2018.; Deák

A biztonság célját illetően Ürmösi Károly a katasztrófavédelem szemszögéből fogalmaz meg érdekes gondolatokat. (Megítélésem szerint a biztonságnak nincs célja, hanem a biztonság maga a cél.) Ürmösi szerint ez, értsd: a biztonság (célja) valójában az „*olyan környezet biztosítása, amely hozzájárul az ember harmonikus, békés fejlődéséhez, az egyén kiegyensúlyozott életének, egészségének megóvásához, jó közérzetének kialakításához, az életfeltételek, a megteremtett javak fennmaradásához. Ezt a rendszert biztonsági határvonalak övezik.*” Ami leírt, az az emberi biztonság tipizálható koncepciója. „*A biztonsági határvonalak külső és belső veszélyhelyzetek ellen is védenek. Természetesen ennek a rendszernek minden szempontból egyensúlyban kell lennie.*” A biztonság tényezői és a biztonsági tényezők a fentiekben összemosódva jelennek meg. „*A biztonság veszélyeztetettségének szintjei a veszélyek közvetlensége szerint: 1. veszélyeztetettség, 2. fenyegetettség (veszélyrealizálódás), 3. a rendszer biztonságának sérülése.*” Ezért fontos a folyamatos értékelés, elemzés, visszacsatolás. (a rendszerünk folyamatos restaurációja). (...) A biztonság fogalmi jellemzői: átfogó jellegű; oszthatatlan; több komponensű; messze túlmutat a katonai erőn; objektív és szubjektív elemek együttese. (...) A biztonság, különböző alrendszerei olyan komplex rendszert alkotnak (nemzetközi, nemzeti és szervezeti szinten is), amelyben az egymásra hatásuk egyre közvetlenebb és erőteljesebb.”¹¹ Ezzel eljutottunk a biztonság tényezői és a biztonsági tényezők vulgáris értelemezéséhez. A biztonság egy dinamikus állapot, egy viszonyrendszer pillanatnyi kifejeződése. Biztonsági rendszer, védelmi rendszer létezik, de a biztonság rész- és alrendszereit csak teoretikus úton lehet vélelmezni, a gyakorlatban ez nem realizálható. E téren is változásra lenne szükség, ami várat magára. „*Ma a biztonsági gondolkodás törekvése olyan új struktúrák és koncepciók kidolgozása, melyek megakadályozzák a reál- és aktuálpolitikailag lerövidült megközelítési módokat, és csökkentik az új biztonsági dilemmák kialakulásának lehetőségét. Ahhoz, hogy adekvát lehessen ez az új biztonsági rend, új eszközökre és megközelítésekre van szükség.*”^{12,13}

3. Rendkívüli helyzetek – biztonsági tényezők

A rendkívüli helyzetek a „biztonság tényezői”, illetve a „biztonsági tényezők” által is determináltak. (Ez utóbbi egyfajta visszacsatolás formájában is leképeződik.) A rendkívüli helyzetek megelőzése, illetve kezelési képessége biztonságpolitikai kérdés is, amely „*az egyes államok rendelkezésére álló különböző eszközök koordinált alkalmazását követeli meg. (...) fontos szempont, hogy a kormányzati működés valamennyi szereplője egyfajta rutinműködés kialakítására törekszik, és szervezetét, döntéshozatali eljárásait nem a*

Péter (szerk.): Biztonságpolitikai kézikönyv Osiris Kiadó 2007. 12-13. o.; Gábris Máté: Biztonsági komplexumok az információs korban. Hadmérnök 2010/110-121. o.; Vida Csaba: A biztonság és a biztonságpolitika katonai elemei (A biztonsági tanulmányok új korszaka). Nemzet és biztonság 2013/1. Különnyomat. NKE Nemzetbiztonsági Intézet, Budapest, 87-105. o.; Száraz Enikő: A biztonság új dimenziói. Külügyi Szemle 2003/2. 199-223. o.; Marton Péter: Biztonsági komplexumok. A biztonság empirikus elemzésének alapjai. Budapesti Corvinus Egyetem. 2019; Balogh István: Biztonságelméletek, Nemzet és Biztonság, 2013/3-4. 36-56. o.; Etl Alex-Tálas Péter: A magyar biztonságpercepció átalakulása 1999-2019. Nemzet és Biztonság 2020/2. 94-112. o.; Rada Péter: Átalakuló biztonsági kihívások. A biztonság dimenziói. In: Új világrend? Grotius könyvtár (1). Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület; Ifjú Közgazdászok Közhasznú Egyesülete, Budapest, 2007. 53-72. o.; Deák Péter: A félelem ellen, Biztonságpolitikai írások. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2005.

¹¹ Ürmösi Károly: A biztonság dimenziói, biztonsági stratégia napjainkban, hazánkban, Hadtudományi Szemle 2012/1-2. 178. o.

¹² Gazdag Ferenc- Tálas Péter: A biztonságot veszélyeztető tényezőkről I. i.m. 5. o.

¹³ Szabó Lajos: Mi a biztonság? Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII. Pécs, 2012. 83-85. o.

válsághelyzetek kezeléséhez igazítja. Így amikor válsághelyzetben kell működtetni a tárcaközi egyeztetés mechanizmusát, egyes szereplők esetében jelentősen növekedhet a bizonytalansági tényező súlya (...) Válsághelyzetekben általában felértékelődik az információ birtoklásának jelentősége, ami többé-kevésbé automatikusan együtt jár az információt birtokló szereplő súlyának felértékelődésével is. Ennek tükrében nem meglepő, hogy a biztonságpolitikai válsághelyzetekben potenciálisan kiemelt jelentőségű szereplők mindegyike (...) általában saját, a többi szereplőtől függetlenül működtethető információs bázis kialakítására törekszik.”¹⁴

Paradox módon a tudományos-szakmai írások előszeretettel nyúlnak a válsághelyzetekhez, mert azokról „következmények” nélkül lehet írni, ellenben a napi kérdések vizsgálata a hierarchiában sok esetben nemtetszést válthat ki. Ráadásul a válsághelyzetekre vonatkozó tudományos-szakmai anyagok nagy része (is) utólagos vizsgálódást tartalmaz és ezek „újra felhasználása” nem mindig realizálható, normál időszakban pedig csak erőltetett módon. A domináns tárca- és intézményi szemlélet amúgy is bonyolulttá teszi a horizontális együttműködést, a szinergiák tervezett, lehetséges és/vagy szükséges kialakítását.

A bevezetésben is említett világos fogalomhasználat igénye fokozottan jelentkezik tárcák közt is. (...)„a probléma egyértelmű és világos, közös definiálása, az átfogó célkitűzés közös meghatározása, a résztvevő szervezetek közötti egységes terminológia és értelmezési keretek kialakítása, a lehetséges cselekvési irányok és opciók kidolgozása, a kormányzaton belül az adott kérdésben már rendelkezésre álló szakértelem és gyakorlat felkutatása és bevonása, a felelőségek világos elosztása és meghatározása, az esetleges válsághelyzet egyes szakaszai közötti átmenet egyértelmű meghatározása (...), minden intézmény tevékenységének a közösen meghatározott cél szolgálatába állítása, az egységes erőfeszítés kialakítása.”¹⁵ lehet a megoldás első lépése. „A hatékony tárcaközi egyeztetés sokszor azon múlik, hogy melyik szervezet koordinál, ki, milyen forrásokkal rendelkezik, melyik szervezet irányítja a tárcaközi koordináció/tevékenység menetét.” „A tárcaközi egyeztetés sajátos problémáját jelenti a nem kormányzati szereplők bevonásának a kérdése.”¹⁶ Ezekre épül(het)nek a különféle döntéshozatali modellek. pl. CIMIC (Civil-Military Cooperation) vagy CMI (Civil-Military Interaction) és az egykori „Biztonság stratégia” kapcsán javasolt „MPC-elv” (Military-Police-Civil).¹⁷ Az általános megközelítés után nézzünk rendészeti példát is! A válsághelyzetekben MINDIG a végrehajtói szint kompetenciája, kapacitása, diszlokációja, mobilitása és reagálási szintje a meghatározó jelentőségű. A szakirodalomban találkozhatunk „A helyi rendőri erők alkalmazásának stratégiája”-val. Finszter Géza kifejti, hogy „A rendőrségi stratégiák fogalmát a problémaérzékeny rendszet (Problem-oriented policing)¹⁸ ideálja jeleníti meg. Ez a működési filozófia abból indul ki, hogy a közbiztonságra fenyegető veszélyek felismerése és azok hatásos elhárítása professzionális rendőri feladat, amelyet egy olyan szervezet képes

¹⁴ Martinusz Zoltán: Biztonságpolitika, érdek- és értéktényezők, prioritások. In: Deák Péter: Biztonságpolitikai kézikönyv. Osiris. Budapest, 2007. 42-43. o.

¹⁵ U.o. 44. o.

¹⁶ U.o. 45. o.

¹⁷ Teke András „Biztonság stratégia” pályamű 1. helyezést ért el „Biztonságos biztonság?” címmel 2005. BM és MRTT közös Pályázat.

¹⁸ Goldstein, Herman: Problem-Oriented Policing, University of Wisconsin-Madison, 1990. McGraw-Hill inc. etc.

*adekvátan végrehajtani, amely ennek a professziónak a kifejlesztéséhez a legkedvezőbb feltételeket biztosítja.”*¹⁹

A fenti idézet számos értelmezési, ezzel együtt a biztonsági tényezők (rendszer szintű) azonosításának pozicionálási kérdését is felveti. (1) A végrehajtás nem stratégiai kategória. (2) A probléma-érzékenység szépen hangzik, de a rendészeti szervezetek szerencsés esetben meghatározott funkciókra épülő feladatokat hajtanak végre, amely SZMSZ-ben, munkaköri leírásokban, szabályozókban stb. kerül rögzítésre. (3) Normál helyzetben a rendészeti szervezetek, főleg a végrehajtási szint alkalmatlan „probléma-megoldásra”. Ergo, ha erre törekszik, akkor önmaga működését akadályozza. (4) A rendőrség (az idézet jellemzően a rendésztől indult és a rendőrségnél kötött ki) működési filozófiája nem azonos a stratégiával, (5) és a probléma-érzékenység nem emelkedhet stratégiai szintre, amíg ehhez (6) megfelelő politikai, szakpolitikai, stratégia és taktikai ambíció, kompetencia és kapacitás nem társul. Főleg e kettő utóbbi meghatározó e téren. (7) Gondot jelent a funkció és a feladatok viszonyrendszerének értelmezése is, amit a következő idézet jól szemléltet. *„A rendészet fő feladata a biztonságot fenyegető jogellenes magatartásokból keletkező veszélyek felismerése és ezek elhárítása. Ez a funkció a közbiztonság általános állapotából indul ki, amelyet szintetizáló értékeléssel képes megismerni, és nyomon követni.”*²⁰

A rendkívüli helyzetek és a biztonság (generális szintű) definiálatlansága mellett számos tényezőt is figyelmen kívül hagynak a napi elméletben és gyakorlatban. A rendészeti működésre jellemző a túlreagálás. Az intézményi működés és a reálfolyamatok közti diszkrépancia kiküszöbölése régóta elhúzódik. A folyamatkezelés helyett résztevékenységeket szabályzó előírások készülnek, a folyamatok nem kerülnek leírásra. A koncepcióra, megalapozott, a szerves fejlődésre támaszkodó fejlesztések helyett reformnak nevezett, de rendszerint nem végig vitt beavatkozások történnek, sok az egyedi, személyhez köthető megoldás-kísérlet, a tekintélyalapú ötletelés. Régóta nem sikerült rendészeti stratégiát alkotni, a hosszú távú tervezés nem működik, a nemzeti biztonsági stratégiákban²¹ a rendészet biztonsági aktorként legfeljebb statisztaszerepet kap. A fentiek alapján a rendészeti rendszer működés önmagában rejti azokat a biztonsági tényezőket, amelyek a rendkívüli helyzetek kapcsán hatványozottan jelennek meg. A működés is lehet rendkívüli helyzet esetén olyan biztonsági tényező, amely a védelmi mechanizmusok alulteljesítési okává válhat. Mivel főleg rendészeti területen meghonosodott az a szemlélet: *„Elegendő közbelépni akkor, ha valami váratlan dolog történik, valami baj támad, aminek oka lehet a rendészet készületlensége. (Ezt nevezi az angol rendőrség kutató Robert Reiner a rendőrség „bűnbak” funkciójának.) Nem kell tehát érte kormányzati felelősséget vállalni.”*²² Ez arra is utal, hogy a rendészet „jól elvan” rendészeti és közbiztonsági stratégia nélkül is, ami elősegítheti a rendkívüli helyzetek kialakulásának gyakoriságát.

¹⁹ Finszter Géza: Közbiztonság és rendvédelem. In: Deák Péter (szerk.) Biztonságpolitikai kézikönyv. Osiris, Budapest, 2007. 290. o.

²⁰ U.o. 293. o.

²¹ Teke András: A rendészet/rendvédelem tartalmi és funkcionális megjelenítése a magyar (nemzeti) biztonsági stratégiákban. Határrendészeti Tanulmányok 2021/3. 84-132. o. Forrás: https://epa.oszk.hu/04200/04220/00054/pdf/EPA04220_hatarrendeszeti_2021_03_084-132.pdf (Letöltés ideje: 2022.06.23.)

²² Finszter Géza: A rendőrség elmélete és a kormányzat gyakorlata, Belügyi Szemle 2003/1. 92. o.

4. Személyi biztonság vagy valami más?

„E tényezők számbavételével indokolt tudományos igényességgel áttekinteni mindazokat a kihívásokat, amelyek révén az állami, de mindenekelőtt a személyi biztonság fenntartható vagy szavatolható.” Így szól a konferencia célkitűzéseinek idevágó passzusa. Nevesítve lett az állami biztonság, de „mindenekelőtt” a személyi biztonság. A globális, regionális, kontinentális biztonságról, a társadalmi biztonságról, közösségi biztonságról, az egyén biztonságáról más sok szó esett, de így, hogy személyi biztonság, érdemes egy kicsit körül járni a kérdést!

Az emberi biztonság²³ (human security) kapcsán már felmerültek folyamat- és rendszerillesztési kérdések, értelmezési problémák, amelyek fordítási és „elkötelezettségi” tényezőkhöz is kötődnek. A human security a magyar szaknyelvben gyakran az intézményi, vállalati működéshez köthető emberi kockázati tényező megjelenítése is. Megjegyzendő, hogy a rendészethez, a humán/emberi biztonsághoz kötődően a veszélyforrás, a veszély, a veszélyeztetettség, a fenyegetés, a kockázat értelmezése keveredik, azok egymáshoz való viszonya sok esetben ellentmondásos.

Tapasztalható „áthallás” is. Az emberi biztonság kapcsán gyakran megkísérelnek a napi, operatív szinten gondolkodó, sok esetben üzleti célú tevékenységet népszerűsítő „szakemberek” párhuzamot vonni a magánszemélyek biztonságával, mondván, hogy itt is az egyén biztonságáról van szó. Az egyén pedig magánszemély. A magánszemély biztonsága pedig a magánbiztonság. És a kör ezzel részükre be is zárult. Ez vulgáris és téves leegyszerűsítés! A külföldön megjelenő írások kapcsán téves asszociációk is születhetnek.²⁴

Az egyén biztonságáról van tehát szó! Ezt Ürmösi Károly az alábbiakban fejti ki: „Az egyén számára a biztonság az az állapot, amikor a szociális faktorok (társadalmi kapcsolatok, gazdasági jellemzők) az egyén irányában zavar nélkül fejtik ki hatásukat és kriminológiai közvetlen veszélyeztetettség nem áll fenn. (...) A biztonság fogalma egyaránt értelmezhető az egyén az egyes ember, majd a különböző kisebb-nagyobb közösségeken át egészen az emberiség, a Föld egész élővilága szintjén.”²⁵ Ez a klasszikus human security leírása!

A szakirodalomban a személyi biztonság és a személyi szabadság fogalma sok esetben egymás szinonimájaként jelenik meg. Drinóczi Tímea ezt a kérdést az alábbiak szerint közelíti meg: „A személyi biztonsághoz való joggal összefüggésben tehát vizsgálható, hogy az rendelkezik-e elkülönült alapjogi jelentéstartalommal vagy a személyi szabadság egy részeleme, a szabadság biztosításának egy garanciája, vagy feloldódik a többi, (...) nevesített alapjogban, (...)”²⁶

„Ha ez egyetlen egyént érintő biztonság is lehet, akkor az az egyén személyi biztonsághoz való joga? Ha igen, ez mit jelent? Mi a tartalma a személyi biztonsághoz való jognak, ami más alapjoggal konkurálhat? (...) A személyi szabadsághoz és biztonsághoz való jog együtt kezelendő, utóbbinak nincs független, elkülönült jelentése. - Ugyanakkor nem lehet szinonima, mert minden dokumentum külön említi őket, (...) tehát a biztonság a

²³ Lásd részletesen: Teke András: Emberi biztonság és migráció (*Human Security and Migration*) Az emberi biztonság koncepciójától a „Biztonságos, rendezett és szabályozott migrációról szóló globális paktum”- ig. MRTT, 2020.

²⁴ Emily Snow: Human Security and Protection of Civilians, 2014. OCHA, <http://slideplayer.com/slide/6416352/> (Letöltés ideje: 2018.03.24.)

²⁵ Ürmösi Károly i.m. 172. o.

²⁶ Drinóczi Tímea: A személyi biztonsághoz való jogról egy hatáskör-módosítás kapcsán, Pázmány Law Working Papers 2015/14. Forrás: <http://www.plwp.jak.ppke.hu/> (Letöltés ideje: 2022.05.12.)

szabadság részhalmaza, ettől az egyént sosem lehet megfosztani, amiből az következik (...), hogy a személyi szabadság a fogva tartással szembeni szabadság, míg a személyi biztonság a szabadságba történő önkényes beavatkozás elleni védelem (...). A személyi biztonsághoz való jog önálló jogalap a hatékony állami védelemre élet elleni fenyegetés, fizikai támadás esetén. - Az állami kötelesség arra, hogy az állam a közhatalmi szerveit úgy irányítsa, hogy az egyén biztonságban érezze magát.”²⁷

A személyi biztonság (*personal security*)²⁸ az erőszaktól, az erőszakkal való fenyegetésétől, a zaklatástól, a felsőbb hatalommal való visszaéléstől, a verbális elnyomástól és a megkülönböztetéstől való szabadságot jelenti. (Ide tartozik, hogy a hivatkozott elektronikus szótár/lexikon értelmezésében a személyes biztonság bármely személy, bármely pénzügyi eladósodottságával kapcsolatban felmerül, egyben más személy kötelezettsége a pénzügyi eladósodás megfizetésére, akár (korlátozás nélkül): a) az ilyen pénzügyi eladósodottság megvásárlására vonatkozó bármely kötelezettség).

Az angol nyelvből átvett kifejezés „personnel security” is gyakran személyi biztonságnak „fordítódik”. Itt a „személyzet biztonságáról” (*personnel security*)²⁹ van szó, ami a biztonság azon része, amelynek célja annak értékelése, hogy az egyén – figyelemmel lojalitására, megbízhatóságára és szavahihetőségére – engedélyezhető-e a minősített adatokhoz és ellenőrzött területekhez való kezdeti és folyamatos hozzáférésre anélkül, hogy ez elfogadhatatlan biztonsági kockázatot jelentene. (A foglalkoztatási folyamat részeként a munkavállalókat az érvényes jog szerint alkalmazandó átvilágítási eljárásnak vetik alá. Az alkalmazottaknak tanfolyamot kell elvégezniük, ezt évente megújítani, alá kell vetni magukat az információbiztonságra és az adatvédelemre vonatkozó értékelésnek. A biztonsági tudatosság programja bizonyos munkaköri funkciókhoz specifikus elvárásokat támaszt.) A személyi biztonság (*personnel security*)³⁰ védi az embereket, az információkat és az eszközöket azáltal, hogy lehetővé teszi szervezete számára, hogy: csökkentse az emberek, ügyfelek és partnerek kárának kockázatát csökkentse annak kockázatát, hogy információi vagy eszközei elvesznek, megsérülnek vagy veszélybe kerülnek (értsd: az adott személy miatt).

Az Európai Unió Alapjogi Charta-ja (Charter of Fundamental Rights of The European Union (2000/C 364/01) II. Cím, Szabadságok 6. cikk- A szabadsághoz és biztonsághoz való jog, szerint „1. Mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra.” („Everyone has the right to liberty and security of person.”)³¹ Jelen esetben az egyéni biztonság fogalma közérthetőbb lett volna. A személyi biztonság meglétének formális és gyakorlati érvényesítése nemzetbiztonsági kérdésként is megjelenik. A személyi biztonság megteremtésének alapeljárása a nemzetbiztonsági ellenőrzés. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény rendelkezik az ellenőrzés jogalapjáról, annak menetéről és a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos egyéb tudnivalókról. Ugyanis a személyi biztonság magába foglalja a felforgató tevékenység és a terrorista akciók veszélyének felismerését, a mozgási lehetőségek korlátozását (is). Az információhoz való hozzáférés szempontjából is értelmezhető a személyi biztonság, vagyis, hogy a minősített

²⁷ U.o.

²⁸ Forrás: <https://www.lawinsider.com/dictionary/personal-security> (Letöltés ideje: 2022.04.21.)

²⁹ Forrás: <https://www.lawinsider.com/dictionary/personnel-security> (Letöltés ideje: 2022.04.21.)

³⁰ Forrás: <https://sts-eo.com/informational/question-what-is-personal-security-and-its-importance.html> (Letöltés ideje: 2022.04.21.)

³¹ Forrás: <https://fra.europa.eu/hu/eu-charter/article/6-szabadsaghoz-es-biztonsaghoz-valo-jog> (Letöltés ideje: 2022.05.25.)

információ csak olyan személynek juthat birtokába, aki az előírt személyi biztonsági követelményeknek igazoltan megfelel, illetve az adott minősítésű információ megismerése számára a munkavégzéséhez kapcsolódóan szükséges. A gyakorlatban a minősített adatkezelésben biztonsági tanúsítvány kiadása kötelező.³² A személyi biztonsági tanúsítvány kiadásának feltétele érvényes nemzetbiztonsági ellenőrzés megléte, amely a biztonsági kérdőív kitöltése és az érintett írásbeli hozzájárulás után folytatható le. A személyi biztonsági tanúsítvány meghatározza, hogy a felhasználó milyen legmagasabb minősítési szintű adat felhasználására kaphat felhasználói engedélyt.³³ A *személyi biztonság/személyi védelem* fogalma (az információbiztonság vonatkozásában) megjelenik a NATO, az EU és a Magyar Honvédség dokumentumaiban is, de tartalma nem elsősorban, vagy nem közvetlenül az emberek "fejében lévő" információ biztonsága/védelme, hanem a hagyományos és elektronikus formában megjelenő - ezek közül gyakorlatilag csak a titokvédelem hatálya alá tartozó, minősített - információk védelme az azokhoz hozzáférő, azokat kezelő emberekkel szemben.³⁴ A személyi biztonság alapvető összetevőit az információkhoz történő hozzáférésre vonatkozó felhatalmazások, személyi biztonsági tanúsítványok képezik, de ide sorolhatóak a biztonságos adatkezeléshez szükséges felkészítések is.³⁵

A személyi és a személyes a magyar nyelvben egyaránt melléknév, a személyi és a személyes adat fogalma a köznyelvben szinonima, bár a személyes egyetlen személlyel kapcsolatos, a személyi már személlyel és személyekkel is. A jogi nyelvben meglévő fogalomhasználat különbséget tehet a kettő között, úgy tűnik, hogy a jogászok a "személyes adat védelme" fogalmat használják. A személyi igazolvány, személyi szám kifejezéseket figyelembe véve a személyi okmány szerkezet az elfogadott a hivatalos nyelvben. A személyes okmány megjelenése összefügghet a személyes adat kifejezéssel, az (egyetlen) személlyel kapcsolatos, egyéni jelentéssel. Példamondat: „A személyi igazolványt személyesen lehet csak átvenni.” „Valakinek a személyes (saját) okmányai vagy személyi, az egyént hivatalosan igazoló okmányai a személyes személyi okmányok.”

A fejezet bevezetőjében is volt már szó az emberi biztonságról (human security) amely az államközpontú biztonságkonceptiók helyett egy emberközpontú megközelítést javasol, az egyének védelmére helyezve a fő hangsúlyt. Ez az új elmélet azonban nemcsak a biztonság vonatkozási tárgya, hanem a biztonság hatóköre, a szereplők és az eszközök szempontjából is új elemeket emelt be a vizsgálati keretbe. Az emberi biztonságot fenyegető veszélyek listája hosszú, de a legtöbbit hét fő kategóriában lehet figyelembe venni: gazdasági biztonság; élelmiszerbiztonság; egészségbiztonság; környezetbiztonság; személyes/egyéni biztonság; közösségi biztonság; politikai biztonság.³⁶ A human security alapkonceptiója alapján az egyén számára bármi veszélyes lehet. Ehhez kapcsolódnak még

³² 90/2010. (III. 26.) Korm. rendelet a Nemzeti Biztonsági Felügyelet működésének, valamint a minősített adat kezelésének rendjéről.

³³ TITKOS ÜGYKEZELŐI ISMERETEK, NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM Tananyag Budapest, 2014. 41. o.

³⁴ Munk Sándor: Információbiztonság vs. Informatikai Biztonság, Robothadviselés 7. Tudományos Szakmai konferencia 2007. november 27. Hadmérnök Különszám, http://hadmernok.hu/kulonszamok/robothadviseles7/munk_rw7.html (Letöltés ideje: 2022.01.23.)

³⁵ Informatikai biztonsági módszertani kézikönyv (ITB 8. sz. ajánlása). Miniszterelnöki Hivatal Informatikai Koordinációs Iroda, Budapest, 1994.

³⁶ HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1994, Published for the United Nations Development Programme (UNDP) New York Oxford Oxford University Press 1994.

a biztonsággal kapcsolatos percepciók.³⁷ Összességében a személyi biztonság helyett javasolt inkább a személyes, vagy egyéni biztonság kifejezést alkalmazni, amely nem zavaró és a folyamat- és rendszerillesztése is plasztikusabb.

5. Befejezés

A tavalyi konferencián az előadásom mottója az volt, hogy *„A helyzetekre adott válaszaink legalább akkora részben a megszokáson alapulnak, mint amennyire az adott aktuális eseményekhez köthetők.”* (Philippa Perry) Ebből következik az is, hogy a konferencia céljaként felvetett gondolatokra milyen válaszok születhetnek. „A rendkívüli helyzetek biztonsági tényezői” címből az olvasható ki, hogy a rendkívüli helyzetek a biztonság egy pillanatnyi vagy adott folyamatszakaszt érintő állapota miatt alakulnak ki, amit a normál megoldásokkal már nem lehet kezelni, és a biztonsági tényezők azt jelzik, hogy a megoldást a rendszerműködésben (is) kell keresni. Ezzel a konferencia szervezői azt is sugallhatják, hogy a rendkívüli helyzetek nemcsak a külső tényezők (lásd biztonság tényezői) miatt alakulhatnak ki, hanem a biztonsági/védelmi rendszer működéséből adódóan is. Ugyanis egy (valóban rendeltetés-szerűen és optimumra törekvően) működő rendszer esetében (csak) akkor beszélhetünk funkcionális, dinamikus és rendszerműködési egyensúlyi állapotról, ha minden eltérés a normális működést biztosító egyensúlytól, folyamatosan, automatikusan (a működés eredményeként szinte magától) korrigálódik, nem igényelve külön beavatkozást. (Azaz a rendszer jól van méretezve, funkcionálisan van kialakítva és a működési feltételek is adottak.) Ha be kell avatkozni, az a fentieknek való „nemmegfelelést” jelzi, azaz a biztonsági tényezők nem megfelelő módon hatnak. A személyi biztonság kapcsán a negyedik fejezetben leírtak mérlegelése célszerű és a tudományos-szakmai konferenciák során a célkitűzések esetében a fogalmi szabatosság figyelembevétele hasznos lehet. Bár elképzelhető, hogy a szervezők éppen a pontosítást célozták meg. A tényezők értelmezése esetében is javasolt a folyamat- és rendszerszemlélet alkalmazása.

³⁷ Etl Alex – Tálás Péter: A magyar biztonságpercepció átalakulása 1999-2019. között. Nemzet és Biztonság 2020/2. 94-112. o.