

A VESZÉLYHELYZETEK KEZELÉSÉNEK NEMZETKÖZI LEHETŐSÉGEI

1. Bevezetés

A határok nélküli Európa bővülése, Magyarország 2007. októberi tervezett csatlakozása a schengeni térséghez, és az új kormányprogram rendvédelmi reformja újszerűen veti fel a határőrizet és -védelem kérdéseit. A konferencia központi témáját – határellenőrzés a veszélyhelyzetek tükrében – elsősorban nemzetközi és katonai aspektusból vizsgálom, mivel nem vagyok sem határőr, sem határrendészeti szakember. A magyar határőrizet nagymértékben függ attól, hogy mi történik a déli határainkon, a Nyugat-Balkánon, Dél-kelet Európában, hiszen a határőrizet, a -rendészet és a -védelem feladatai nem a határokon kezdődnek. Ezt nem elsősorban a konferencia szervezői iránti tiszteletből kell hangsúlyozni (hiszen ha valahol, akkor ezt a Pécsi Határőr Igazgatóságnál értik), hanem azért, mert ez a nemzetközi felfogás. Nem véletlen, hogy az Európai Unió is nagy figyelmet szentel ennek a térségnek, és tudatosan támogatja a határbiztonság ügyét a régió országaiban.⁶¹ A déli határon jelentkező veszélyeket, problémákat nem elegendő csak a magyar határon kezelni, az okok megszüntetéséhez, a nehézségek kezeléséhez kétoldali, regionális és nemzetközi együttműködésre van szükség. Sőt, amikor a térségben gyenge államról beszélünk, a határbiztonsági veszélyek kezeléséhez külső, nemzetközi katonai erőre is szükség lehet. Ezért a cikkben elsősorban a határbiztonság nemzetközi összefüggéseire, valamint a katonai erő, a nemzetközi katonai szerepvállalás Határőrséget segítő aspektusaira térek ki.

2. Elméleti megközelítés

A határrendészet elméleti és gyakorlati kérdéseit nem lehet a komplex biztonsági felfogásból kiragadni. Ma a nemzetközi szakirodalomban két új fogalom van, amire a konferencia témája szempontjából fel kell hívni a figyelmet: az egységes biztonsági szektor reformja (Security Sector Reform- SSR) és az integrált határrendészeti irányítás (Integrated Border Management- IBM). A fogalmi megközelítésben mindkét definíció azt tükrözi, hogy az adott problémakört a lehető legszélesebben kell felfogni, és kezelni. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy egy ország biztonsági rendszerét nem lehet elemeiben és részrendszereiben átalakítani, „megjavítani”, hanem az egész szektort összefüggéseiben kell kezelni. A modern biztonsági kihívások, kockázatok és fenyegetettségek komplex felfogást, egységes és átfogó rendszerépítést igényelnek, olyanokat, amelyekkel hatékonyan fel lehet lépni az aszimmetrikus fenyegetettségek, a globális biztonsági kihívások ellen. Az egységes

⁶¹ Az Európai Unió besorolása szerint Nyugat-Balkánhoz Albánia, Bosznia és Hercegovina, Horvátország, Macedónia, Szerbia és Montenegró tartozik. Az EU ezen országokat tartja határbiztonsági szempontból Európa kapuvédőinek (gatekeepers), mert nagyrészt a balkáni „csatornákon” keresztül áramlanak a menekültek, a kábítószer és az illegális áruk a nyugat-európai országokba. Földrajzi szempontból még Szlovénia is Dél-kelet Európához tartozik, de a szlovénok történelmi, politikai, gazdasági és kulturális okok miatt nem tartják magukat balkáni országnak.

biztonsági szektorba valamennyi fegyveres és rendvédelmi szerv (hadsereg, rendőrség, határőrség, katasztrófa-védelem, vám- és pénzügyőrség, nemzetbiztonsági szolgálatok, paramilitáris erők) beletartozik. De az ágazatnak részét képezik a biztonság irányításának és demokratikus ellenőrzésének szervei (kormányzati és parlamenti szervek, minisztériumok, civil szervezetek, média, stb.), valamint az igazságügyi és jogalkalmazási szervek (bíróságok, ügyészségek, bűnüldöző hatóságok, büntetés-végrehajtási szervek, stb.) is. Ma már egyre általánosabb az a felfogás, hogy bármilyen átalakítás csak akkor lehet sikeres, ha ebben a szemléletben történik.

Ugyanezen felfogásnak, szemléletnek kell érvényesülni a határrendészet irányítása terén is. Az integrált határőrizet holisztikus felfogása azt jelenti, hogy a határellenőrzés (checks & surveillance) nem csak a határátlépő helyeken, hanem a szélesebb értelemben vett zöldhatárok mentén is megvalósul. Az egységes határőrizeti menedzsment az összefüggő problémákat (határátlépés, vámügyek, menekültek, nemzetközi bűnözés, stb.) átfogóan, egy rendszerben, azonos irányítás és vezetés alatt kezeli. A feladatokat nemcsak nemzeti szinten hangolja össze, hanem kooperál a szomszédos, a regionális és a nemzetközi határrendészeti szervekkel.

Mindezen tevékenységeket úgy kell megvalósítani, hogy eközben megfeleljen a Schengeni Egyezmény előírásainak, teljesüljenek a szerződés „arany” szabályai és standardjai. Az EU - az európai egységes biztonsági tér és környezetének megteremtése érdekében - nemcsak az uniós országoknak, hanem az Unióval közvetlen földrajzi környezetben lévő államoknak is ajánlja a schengeni normatívák elérését. (A helyzet egy kicsit hasonlít a NATO-ra, ahol a Szövetség nemcsak a tagországok, hanem a partnerségi országok részére is hasonló védelempolitikai és katonai együttműködési eljárásokat, szabványokat és technikákat javasol.)

Ha e nemzetközi felfogás és tendenciák alapján vizsgáljuk a magyar biztonsági szektorban beálló változásokat, akkor elmondható, hogy a célok nemzetközileg előremutatóak, kompatibilisak. Ilyen értelemben a rendészeti ügyek „átkapcsolása” az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumhoz, a határőrség várható fuzionálása a rendőrséggel, a gazdasági nyomozó tevékenységek bevitelére a Vám- és Pénzügyőrséghez, stb. nemzetközileg konform lépéseknek tekinthető, sikeres és eredményes megvalósításuk hozzásegítheti Magyarországot egy integrált biztonsági rendszer kialakításához.

A másik nemzetközi tendencia, amit a magyar rendvédelmi átalakításnál figyelembe kell venni, a határrendészet területén zajlik. Az EU-ban egyre inkább a határvédelem (Border guarding) helyett határőrizetről (Border policing) beszélnek, még akkor is, ha bizonyos országokban, bizonyos időszakokban és helyeken egyértelműen a határvédelmi feladatok az uralkodóak. Régen a határőrizetnek volt egy szuverenitás kifejező funkciója, ami napjainkra megmaradt ugyan, de új tartalommal telt meg. A változások abban az irányba mozdulnak előre, hogy előtérbe kerülnek a rendőri típusú feladatok. De azt látni kell, hogy az Uniónak a közelebbi és távolabbi célja a border policing.

A határvédelemtől a határrendészet felé történő „átnövésnek” vannak egyértelmű megnyilvánulási jellemzői, de még mindkét funkció (határőrizet, határvédelem) jelen van határőrizetben. Ezért elnevezésük és átalakításuk országonként változó, gyakran politikai vagy nemzetközi történelmi kérdés. Kétségtelen tény, hogy az elmúlt években a határőrség hagyományos feladatai (nemzeti szuverenitás kifejeződése, migráció-ellenőrzés, vám feladatok) megváltoztak, előtérbe kerültek a rendőri típusú feladatok (ember- és kábítószer csempészet, migráció, nemzetközi bűnözés), amelyek igénylik, és szinte kikényszerítik a hazai együttműködést az illetékes rendvédelmi szervekkel. Ma már a határőr és vám

együttes tevékenysége megszokott kép a határokon, amit az állampolgárok is elfogadtak. Másik oldalról viszont megerősödnek azok a feladatok (zöldhatár ellenőrzése, határ mélységi ellenőrzés és szűrés; „filter funkció”), amelyek megvalósítása katonai képességeket (katonai típusú járőrözés, gyorsreagálás, légi ellenőrzés, nemzetközi híradás) igényelnek. Különösen veszélyhelyzetekben a határőrség tevékenysége egyértelműen katonai típusú paraméterekkel leírható cselekvés, amely széles spektrumban katonai jellegű felkészítést, kiképzést, végrehajtást, vezetést és irányítást igényel. Nemrégben jelent meg a Népszabadságban, hogy a Határőrség nem tervez helikoptereket vásárolni, pedig az EU támogatná az ilyen típusú beszerzéseket. Pedig a forgószárnyas repülőeszköz olyan (katonai) képesség, amellyel a zöld határon azonnal és gyorsan lehetne reagálni. A határőrséget a biztonsági szektorban speciális elhelyezkedése is támogatja, hiszen a határ összeköti a rendőri és katonai feladatokat, a külső és belső biztonságot, a nemzeti és regionális biztonság kérdéseit. Ez egy unikális pozíciót ad a határőrségnek a biztonsági szférán belül tevékenykedő szereplők között. Éppen ezért a határvédelem versus határőrizet vita eldöntésében a meghatározó szerepet mindig a politika játssza azzal, hogy miképpen gondolkodik a vitakérdésekről, a pro- vagy kontra érveknek ad-e nagyobb súlyt. De érdemes még egyszer hangsúlyozni, hogy tendenciájában, legyen az bármilyen intézkedés, jogszabály, törekvés, az Unió a „police” típusú határrendészetet követi. Ezt előírja az uniós tagországoknak, és szelídebben vagy erőteljesebben ajánlja az EU országokkal együttműködő, a schengeni térség erősítésében érdekelt együttműködő országoknak.

3. A határőrizet nemzetközi segítése

Az Európai Unió, a nemzetközi közösség segíti az uniós tagországokat, az Unióval együttműködő partnerországokat, hogy egy modern felfogású határrendészeti filozófia és gyakorlat jöjjön létre. Ezt jól értik Magyarországon, hiszen közismert, hogy az EU komoly forrásokkal járul hozzá a schengeni követelmények teljesítéséhez⁶². A közelmúltban az EU bel-és igazságügyi miniszterei egyezsre jutottak a bűnügyi adatbázisok bővítéséről. A jelenlegi elképzelések szerint 2006. októberére megszülehetnek azok a határozatok és uniós rendeletek, amelyek a tíz új tagállam részére is lehetővé teszik a schengeni egyezmény életbe léptetését. Így nem lesz akadálya annak, hogy 2007 októberétől – amikor a légitársaságok bevezetik a téli menetrendet – a régi és új tagállamok közötti belső határokon, megszűnjön az ellenőrzés.

A határellenőrzés megszüntetésének alapvető feltétele, hogy olyan egységes nyilvántartást hozzanak létre, amely tartalmaz adatokat például a körözött személyekről, a lopott gépkocsikról, mindazon harmadik országból származó külföldiekről, akiket valamelyik uniós országban nemkívánatos személynek nyilvánítottak. A SIS (Schengen Information System) adatbázishoz egyelőre még csak a régi tagállamok hatóságai férnek hozzá.

Az EU bőkezű támogatást ad az új tagállamoknak, hogy alkalmassá váljanak a schengeni csatlakozásra. Az uniónak érdeke ugyanis, hogy ezek az országok már a külső határokon képesek legyenek feltartóztatni az illegális migrációt, és megállítani azokat, akiket biztonsági szempontból célszerű távol tartani. Az EU a Schengen –alapról Magyarországnak 2004 és 2007 között 160 millió eurót (körülbelül 40 milliárd Ft-ot)

⁶² A határőrizet nemzetközi támogatásának kérdéseiről részletesen lásd: Alice Hills: Border security in the Balkans: Europe's gatekeepers. Adelphi Paper, N.39. ISSS. Oxford University Press. 2004.

folyósít, ⁶³ amellyel – a kötelező önrésszel együtt – 50 milliárd Ft-ot meghaladó értékű fejlesztésekre nyílik lehetőség.

A támogatás jelentős részét a határőrség a külső határok megerősítésére fordítja: felújítanak 20 határőrizeti kirendeltséget és határátkelőt, speciális járműveket, hőkamerákat, az illegális migráció, illetve a kábítószer- és fegyverkereskedelem megakadályozását szolgáló eszközöket vásárolnak. Nagy figyelmet fordítanak az állomány „schengeni” felkészítésére, a nyelvoktatásra. Azt csak a jövő mutatja meg, hogy a rendvédelmi rendszer átszervezése hogyan hat a schengeni feladatra való felkészülésre. A honvédségi tapasztalatok azt mutatják, hogy a haderő radikális átszervezési időszakában a NATO követelmények teljesítésére való felkészülés mindig visszaesett, háttérbe szorult, a feladatok csúsztak, vagy elmaradtak. Jó lenne ezt elkerülni a schengeni csatlakozás területén, hiszen egy késés miatt hátrányos megítélést kapna hazánk az Unióban. Ugyanis ha a csatlakozási feltételeket nem tudja Magyarország időben teljesíteni, akkor a következő céldátum 2008. márciusa lenne, amikor a következő menetrend-váltás megvalósul.

Az EU nemcsak az új tagországokat, hanem – a nemzetközi közösséggel egyetemben – a Nyugat-Balkán országait is támogatja a schengeni típusú határőrizeti rendszer kiépítésében. Ez a térség Európa „hátsó udvara”, és a Balkánon az összes veszély, amiről az Európai Biztonsági Stratégia (ESS) ír, gyakorlatilag jelen van, és fejt ki hátrányos hatását. Nem szabad elfelejteni, hogy Jugoszlávia széthullásával mintegy 5 ezer kilométeres nemzetközi határ jött létre, az összes problémájával. Ezért ebben a térségben – az Unión kívül – jelen vannak és aktív támogató tevékenységet folytatnak az ENSZ, az EBESZ, a NATO, valamint a Dél-kelet Európai Stabilitási Paktum országai. A nemzetközi segítségnyújtásnak határőrizeti szempontból az a célja, hogy kialakítsa az integrált határmenedzsmentet (IBM) /1/, fejlessze a rendvédelmi szerveket /2/, javítsa a határőrizeti infrastruktúrát /3/, valamint nemzetköziesítse a kommunikációs (mind emberi, mind technikai területen) rendszereket /4/. A nemzetközi aktorok azon is sokat dolgoznak, hogy létrehozzanak és működtessenek ún. schengen alapú, kétoldalú, határőrizet fejlesztő egyezményeket (twinning arrangements).

Az EU a fejlesztéseket az ún. CARDS (Közösségi rekonstrukciós, fejlesztési és stabilizációs hozzájárulás) program keretében nyújtja, az EU Újjáépítési Ügynökség útján. Az ENSZ a menekültügy fejlesztése területén végez hasznos tevékenységet. Egyes nemzetközi szervezetek határőrizeti szakértők bevonásával végeznek különböző tanácsadási, szolgáltató és támogató tevékenységeket. A bécsi székhelyű Nemzetközi Migrációs Politika Fejlesztő Központ (ICMPD) átfogó migrációs politika kidolgozásában és a kormányok, szervezetek közötti információ-áramlásban segít a térségi országoknak. Gyakran az ICMPD az EU és a Dél-kelet Európai Stabilizációs Paktum nevében is eljár. Ennek érdekében például egy nemzetközi munkacsoportot (Task Force) működtet, amely a régió határőrizeti rendszerei közötti együttműködést és fejlesztést szervezi. A Stabilitási Paktum a civil-katonai, valamint határőrizeti együttműködést ösztönzi a migrációs, menekültügyi és regionális visszatérési kezdeményezések (MARRI) területén. A nemzetközi erőfeszítésekhez hazánk is hozzájárul. Az ún. Budapest Folyamat 40 tagországot és 10 nemzetközi szervezetet működtető konzultációs mechanizmus, amelynek célja az irreguláris migráció megakadályozása a szélesebb európai régióban. Mindezen nemzetközi erőfeszítések javítják a határőrizeti munkát az új uniós tagországokban és Dél-kelet Európában.

⁶³ Lásd: Népszabadság, 2006. június 9. 9.o.

4. Az ESDP hozzájárulása a határbiztonsághoz

Az uniós országok együttműködése nem csak bel- és igazságügyi területen (III: pillér) valósul meg, hanem a közös biztonság- és védelempolitika /ESDP/ (II: pillér) vonatkozásában is. Adott esetben az ESDP is tevékenyen hozzá tud járulni a határőrizeti feladatokhoz, különböző nemzetközi határokon kialakult veszélyhelyzetek kezeléséhez. Az EU ugyanis minden biztonsági szempontból problematikus helyzetre tervez. Brüsszelben, az EU Központban nemrégén létrejött egy veszélyhelyzeti központ (Situation Center), amely katonai és civil szakértői komponensekből áll. A műveleti központ Európa és a világ kritikus válságszituációit figyeli, értékeli, fogalmaz meg javaslatokat. Ennek alapján az EU biztonságpolitikai és katonai szakértői stratégiai opciókat, válságkezelési koncepciókat és műveleti terveket dolgoznak ki, a politikai „megrendelések” alapján. Így például az EU 2006. áprilisában döntött arról, hogy egy tervező csoportot delegál Koszovóba. A „Task Force”-nak az a feladata, hogy kidolgozzon egy jogi és stabilizációs békeműveleti tervet a sikeres státusz tárgyalások utáni időszakra, amikor is az EU esetlegesen átvonná a békefenntartást a NATO-tól.

Az EU jelenleg 12 békeműveletet folytat, amelyek többsége határőrizeti, rendőri típusú, és csak három katonai jellegű. A legújabb vállalkozás éppen egy három hónapos katonai rendfenntartó operáció, amelyet az első kongói demokratikus választások ellenőrzésére és támogatásra hoztak létre. Az Unió az erőkifejtését Európában Macedóniára és Boszniára összpontosítja. A volt jugoszláv tagköztársaságban a Concordia katonai művelettel kezdett (2003. márciustól decemberig), majd a katonai válság megoldása után rendőri műveletre tért át. Az első rendvédelmi feladat, az EUPOL Proxima még komoly rendőri erővel végrehajtott feladat volt 2003. decembertől 2005. decemberig), amelyet a stabilizáció után tanácsadói tevékenység, az EUPAT váltott fel. Boszniában az EU 2003. januártól van jelen rendőri művelettel, az EUPM misszió keretében. 2004. decemberében a NATO-tól átvette a katonai békefenntartást, és most 6200 fővel végzi az ALTHEA feladatot. A két országon kívül az uniós jogi és rendőri szakértők segítettek Grúziának a közrend helyreállításában az EUJUST Themis feladat keretében, 2004. júliustól 2005. júliusig. Tiszta határőrizeti feladatot lát el az EU Moldvában 2005. decemberétől, mely művelet az EU BAM (Border Assistance Mission) fedőnév alatt folyik. Ezek a példák is meggyőzően mutatják, hogy veszélyhelyzet esetén az Unió képes hatékonyan beavatkozni, és határrendészeti, rendvédelmi feladatokat önállóan végrehajtani.

5. NATO szerepvállalása a határőrizetben

Mivel több szereplő is részt vesz a különböző nemzetközi veszélyhelyzetek elhárításában, arról is szólni kell, hogy más biztonsági szervezetek, mint például az Észak-atlanti Szövetség, hogyan tud hozzájárulni a határrendészeti, -védelmi feladatokhoz. A NATO és az EU együttműködő partnerek a Balkánon, de szerepük és feladataik nem azonosak. Ezt mindkét nemzetközi szereplő elfogadja, és tudja, hogy a szervezeti különbözőség miatt még az azonos természetű feladatokat sem egyformán, azonos módon kell végrehajtani. A NATO, mint politikai-katonai szövetség azt hangsúlyozza, hogy ahol a határbiztonság gyenge vagy rossz, ahol a veszélyek nagyok, ott a határőrségnek a katonai-védelmi szerepét kell erősíteni.

A határrendészeti, -védelmi szerepkeresést, a két funkció közötti differenciálódást a nemzetközi és regionális politika is nagymértékben befolyásolja. A NATO általában elfogadja az EU primer szerepét a nem katonai kérdésekben, és tudomásul veszi, hogy a balkáni régióban a határőrizet elsősorban „police” típusú, rendvédelmi feladat. Jó példa erre 2004. decembere, amikor az EU átvette a Szövetségtől a boszniai békefenntartást. Valóságban csak egy jelvéncsere történt, hiszen a korábban ott lévő NATO csapatok (a két észak-amerikai nemzetet leszámítva) vették át (a természetes átszervezési feladatok végrehajtása mellett) az SFOR-tól az EUFOR funkciókat. Vagyis a NATO/EU nemzetek Boszniában hagyták a korábbi szövetségi katonai erőket, amelyek kiegészültek olyan plusz rendőri (pl. integrált rendőri erőkkel /IPU/), civil közigazgatási képességekkel, amelyekre a misszióknak szüksége volt.

A NATO és az EU kooperációja szempontjából nagyon fontos előrelépés volt a „Berlin Plusz” megállapodás, amelyet 2002. december 16-án írt alá a két szövetség. A szerződés kimondta, hogy ha az EU NATO eszközöket szándékszik igénybe venni az adott akcióhoz, akkor értelemszerűen használhatja a Szövetség tervezési és műveleti képességeit, viszont a nem EU-tag NATO tagállamokat is be kell vonni a döntéshozatalba. Amennyiben az Unió önállóan, a NATO, mint egész részvétele nélkül kíván válságkezelési műveletet indítani, akkor elsősorban az akció „keretnemzetének” műveleti tervezési képességeire kell támaszkodni. Az első „Berlin Plusz” akció a 2003. március 31-én indult macedóniai Concordia művelet volt. Az elmúlt években a Szövetségben, az európai műveleti parancsnokság (ACO) teljes vertikumában, kiépült egy európai katonai vezetési rendszer (Monsban a stratégiai főparancsnok helyettese, a DSACEUR, a regionális parancsnokságokon a törzsfőnök, a COS, harcászati szinten pedig a csapatparancsnok, a Force Commander képezi), amely képes „tiszta” európaisággal uniós békeműveletet vezetni és irányítani. Ez a megállapodás biztosítja, hogy a két szövetség harmonikusan, párhuzamos kapacitások kiépítése nélkül is együtt tudjon működni. Vagyis uniós műveletben, EU-s irányítás, vezetés mellett NATO erők és eszközök vesznek részt a válságkezelésben.

Az EU-val való együttműködésen kívül a NATO saját maga is részt vehet, részt vesz határügyek megoldásában a Balkánon. Erre jó példa volt a KFOR határzárási feladata Koszovó felől Macedónia irányába 2001-ben, vagy a 2004. márciusi zavargások Mitrovicában, amikor a szövetségi erőknek a nemzetiségi összecsapásokon kívül a szerb határt is meg kellett erősíteni. A helyzet kezelésére a NATO rövid idő alatt, légi úton, harcászati tartalékokat is átdobott, mert csak így tudott úrrá lenni a válsághelyzeten. Krízishelyzetekben, kritikus esetekben, vagy nem stabil politikai, gazdasági és társadalmi környezetben a csupán „police” típusú erők nem elegendőek, valóságos katonai képességekre van szükség. A NATO véleménye szerint vannak olyan helyzetek, vagy időszakok, amikor a konszolidálódó országok határait korszerű fegyverekkel felfegyverzett bandák, maffia csoportok veszélyeztetik, és a támadás, fenyegetettség szintje nem kezelhető hagyományos határrendészeti módszerekkel, szükség van megfelelő határt védő elrettentő katonai/védelmi képességre. Az ilyen helyzetű országokban feltétlenül a határvédelmi, katonai típusú határőrség fenntartása és fejlesztése indokolt. Ezt az álláspontot, az ún. ideiglenes kiegészítés elvét az EU is elfogadja egyes esetekben, de általánosan nem ezt a felfogást képviseli. Mert a modern és szilárd határrendészet kiépítése policy kérdés, uniós érdek.

A NATO és EU közötti, határrendészettel kapcsolatos felfogásbeli különbségek jellemzésére célszerű utalni a 2003. májusi ohridi⁶⁴ konferenciára, amely ugyan elfogadta az integrált határrendészeti irányítás (IBM) szükségességét, de koordinált és koherens EU-NATO határőrizeti koncepció kidolgozását sürgette, és hitet tett a katonai erő határvédelmi feladatokra történő felhasználásának legitimálása mellett. Személyes tapasztalatok is azt támasztják alá, hogy a problémákat nem lehet csak a Koszovó-macedón határon kezelni, ha nem foglalkozunk a tágabb közel-kelet biztonsági problémáinak határőrizeti problémáival, vagy figyelmen kívül hagyjuk a Szerbiával vagy Albániával való együttműködés fontosságát. Csak nemzetközi összefüggésekben lehet a határbiztonság kérdéseit tárgyalni, hatékonyan megoldani. Ezt az összefüggést persze tovább kell bontani nemzeti szintre, és az egyes államok szintjén is koherens határrendészeti koncepciót kell kidolgozni. Ezt minden ország a saját helyzetének megfelelően teszi meg. Ausztriában például a vasfüggöny lehullása után a nyílt határ megerősítésénél először csak egy rövid, háromhetes katonai megerősítésben gondolkoztak, és mégis a burgenlandi katonai körzet katonái már 15 éve végzik ezt a fontos határellenőrzési missziót.⁶⁵ Pedig uniós országról van szó.

A NATO balkáni katonai jelenléte 1995-től fokozatosan csökkent. Volt idő, amikor a balkáni békeműveletekben, egy időben, több mint 80 ezer katona szolgált. Ma a szövetségi jelenlét mintegy 16 ezer fő. A hivatalos szövetségi békefenntartási doktrína szerint a NATO erők jelenléte –függően a feladattól és helyzettől– három minőségi helyzetű lehet: fókuszált, elrettentő és minimális jelenlétű. A katonai fölényt biztosító fókuszált, robusztus jelenlét 40-60 ezer fős katonai erőt jelent. Az elrettentő képesség ennél lényegesen kisebb, 5 ezertől 20 ezer főig terjedhet. A minimális jelenlét további csökkenést jelent, a KFOR esetében 6-8 ezer fő lesz várhatóan. Erre a katonai készenléti helyzetre a Szövetség akkor áll át, amikor az adott országban, körzetben konszolidálódott a helyzet. Az egységes biztonsági térben a NATO csak összekötő, tanácsadó, segítő-támogató, illetve veszélyhelyzeti gyorsan reagáló funkciót tölt be. Ez a tendencia is jelzi, hogy biztonság folyamatosan javul a térségben, amely megerősíti az EU határrendészeti koncepciójának jogosságát. De még a 'minimum presence' szituációban is a szövetségi erő rendelkezik azonnal bevethető század erejű harcászati, zászlóalj nagyságú hadművelési tartalékkal, amelyek az alkalmazási-felelősségi körzetben gyakorlatilag a katonai feladatok teljes spektrumában alkalmazhatók. Ezek az erők elégségesek mindenfajta határkonfliktus, veszélyhelyzet katonai kezelésére, vagy határőrizeti, -védelmi feladat támogatására. A NATO továbbá jelen van valamennyi nyugat-balkáni fővárosban (Tirana, Szkopje, Pristina, Szarajevó, és nemsokára Belgrádban is), ahol a szövetségi parancsnokságok segítik a vendéglátó ország haderő-átalakításait. A feladatrendszerük azonban folyamatosan bővül, és egyre inkább kiterjed a teljes biztonsági szektorra, beleértve a határőrséget is. Sőt, éppen a legutóbbi iraki és afganisztáni tapasztalatok alapján, ez a szemlélet tovább változik (modernizálódik), és be kívánja vonni a válságkörzetben lévő valamennyi erőt, civilt és katonait, hazait és nemzetközit. Ugyanis a valóságban egy adott válságkörzetben, művelési felelősségi területen egyszerre többféle tevékenység is jelen van. Megtalálhatók a csak katonai erővel megoldható klasszikus, harci katonai feladatok, a hagyományos békefenntartási tevékenységek, valamint a civil erőket is felsorakoztató (NGO-k, nemzetközi szervezetek, segélyszervezetek, privát vállalatok, stb.) békeépítő, humanitárius teendők. Ezért a civil, katonai, rendészeti, gazdasági, humanitárius komponenseket együtt

⁶⁴ Ohrid macedón határváros, ahol a NATO- együttműködésben az EU-al, az EBESZ-el és a Stabilitási Paktum országaival, valamint a vendéglátó Macedóniával- első alkalommal szervezett határrendészeti konferenciát.

⁶⁵ Wolfgang Gröbming: 15 years of Border Surveillance. Truppenzeitung, 2006. 1. szám. 37-41.o.

kell kezelni az egy időben, komplexen felmerülő feladatok megoldására. Ezt a koncepciót nevezi a NATO a műveletek hatás alapú megközelítésének (EBAO), amikor a feladatban részt vevő minden erő alkalmazásának szinergiáját próbálják elérni. Az új koncepciót a 2006. novemberi rigai NATO csúcs fogja megtárgyalni, és remélhetőleg jóváhagyni.

6. Következtetések

Befejezésül hangsúlyozni kívánom, hogy nagyon fontosnak tartom a nemzetközi tapasztalatok tanulmányozását, feldolgozását, és a magyar határőrségi, határrendészeti és igazgatási gyakorlatba történő beépítését. Mivel földrajzilag határosak vagyunk a Balkánnal, a legtöbb fenyegetés ebből az irányból, régióból jön (migráció, szervezett bűnözés, terrorizmus), nagyon elővigyázatosnak kell lenni a határőrség és a rendőrség átszervezésénél, a nehezebb, veszélyesebb határbiztonsági szituációk értékelésénél. Tudatosan tovább kell dolgozni az EU határbiztonsági stratégia magyarországi meghonosításán. Tovább kell fejleszteni az együttműködést a határőrizet hazai és nemzetközi szereplői között, amelyre a szférában tervezett szervezeti-működési átalakításokat is fel kell használni.