

A BIZTONSÁGOT FENYEGETŐ VESZÉLYEK, KIHÍVÁSOK VÁLTOZÁSAI 2001-2016 KÖZÖTT

A Magyar Rendészettudományi Társaság Pécsi Csoportja és a Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztályának Pécsi Szakcsoportja által ebben az évben hagyományosan megrendezett tudományos konferencia – a 15 éve tartó, felfelé ívelő folyamat részeként – egyfajta összegzést is célul tűzött ki. Az elmúlt másfél évtizedben a szervezők igyekeztek a tudományos igényesség mellett a hasznosíthatóságot is megtartani. A témák változatosságát a körülöttünk zajló események, a rendszethez, rendészettudományhoz kapcsolható történések biztosították (s vélhetően több évnyi muníciót is rejtene). A büszkeségen túl, amely eltölthet mindenkit, aki a fenti időszak történéseiben részt vehetett, lehetőség nyílik kisebb összehasonlításra is. A konferencia témái felvetik, hogy vajon miként változott a rendészet körébe tartozó veszélyek köre, a korábbiakban tett megállapítások mennyire érvényesek napjainkban, azaz mennyire igazolódtak a felvetések?

A biztonságot fenyegető kockázatok és kihívások egyik markáns megfogalmazása az 1993-ban elfogadott „...a Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelvei” címet viselő dokumentumban¹ található. A dokumentum a rendszerváltást követően rövid időn belül megszületett, kidolgozásában kevésbé a politikusok, sokkal inkább a hadtudomány és a hadművészet akkori jeles képviselői vettek részt. Az országgyűlési határozat formájában kiadott jogszabály a következő felsorolást hozta: „...Magyarország biztonságára elsősorban az európai helyzet alakulása és a térségünkben (mindenekelőtt a szomszédos államokban) végbemenő változások gyakorolnak hatást. Ezzel kapcsolatban a legtöbb veszélyforrás régióink gazdasági elmaradottságából, a piacgazdaságra való áttérés nehézségeiből, évszázados megoldatlan problémákból, a diktatúrák pszichikai örökségéből, az újonnan létrejött demokratikus társadalmak fejlődési problémáiból, a térség országai közötti kapcsolatok kezdetleges állapotából, a nemzetek közötti konfliktusokból, a nemzeti, etnikai és vallási kisebbségek rendezetlen helyzetéből és a mindezekkel szoros összefüggésben lévő politikai, társadalmi instabilitásból ered. Ezen veszélyforrásokkal összefüggésben a magyar biztonság komplex tényezői a klasszikus elemek mellett - így a politikai, gazdasági, katonai, környezeti, humanitárius-ember jogi – olyan újakkal egészültek ki, mint a nemzetközi szervezett bűnözés, immigráció, menekültprobléma.”²

A korai meghatározás – bár elsősorban az európai térségre koncentrál – már tartalmazza azokat a veszélyforrásokat is melyekkel ma szembesülünk. A megfogalmazás kiterjesztve és Európán túl a világ más elmaradt, veszélyes, háborús térségeire vonatkoztatva ma is megállná a helyét. A biztonság új megközelítését adta, hiszen nem a kétpólusú világ szembenállásából, hanem immár a megváltozott nemzetközi környezet valódi veszélyeiből alkotta meg az új felsorolást.

¹ 11/1993. (III. 12.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelvei, Complex Jogtár

² Uo. (3) pont

A politikai kényszer, a kutatások és Európa, illetve a világ változásai öt évvel később egy sokkal pontosabb és a mai körülményekre még inkább illeszthető, újabb országgyűlési határozatot eredményeztek³.

A biztonság- és védelempolitikai alapelvek által megfogalmazott, a korábbira nyilvánvalóan épülő, de jelentősen kibővült veszélyek árnyaltabban és pontosabban fogalmazódnak meg: „A kétpólusú nemzetközi rendszer időszakához képest minimálisra csökkent egy világméretű fegyveres konfliktus veszélye, ugyanakkor lényegesen megnőtt és összetettebbé vált a kockázatok és veszélyforrások köre. Magyarország biztonságára elsősorban az euroatlanti régió biztonságának alakulása és a térségében végbemenő politikai-társadalmi-gazdasági folyamatok gyakorolnak hatást, de az ország nem függetlenítheti magát a globális veszélyforrásoktól sem. Szövetségi rendszerhez való kapcsolódása ezek kezelésében további felelősséget és egyúttal megnövelt lehetőségeket teremt. Növekvő kockázatot jelentenek az eltérő társadalmi fejlődésből fakadó, országok és csoportok közötti, átmeneti vagy tartós ellentétek, a gazdasági, pénzügyi és társadalmi válságok, az etnikai és vallási feszültségek, a terrorizmus, a szervezett bűnözés, az illegális kábítószer- és fegyverkereskedelem, a demográfiai feszültségek, a tömeges migráció és a nagyfokú környezeti ártalmak. Fokozódó kihívást és veszélyt jelent a tömegpusztító fegyverek és azok hordozóeszközeinek elterjedése, valamint az információs rendszerek elleni támadások lehetősége. Emellett az államok közötti feszültségek, illetve államokon belüli fegyveres konfliktusok ma is jelen vannak Európában. Régiókban sajátos veszélyforrásként jelentkeznek az átalakulásból fakadó instabilitás és kiszámíthatatlanság, a demokratizálódási folyamatok törékenysége. ...Biztonsági környezetünk sajátossága, hogy az új típusú és a hagyományos kihívások gyakran egyidejűleg és egymást erősítve jelennek meg.”⁴

A felsorolás 1998-ban, még évekkel a biztonsági környezetet gyökeresen átalakító 2001. szeptember 11-ei terrortámadás előtt született, de tartalmazza mindazokat az elemeket, amelyek a terrorizmushoz szorosan kapcsolódnak, annak hátterét adják, illetve valamilyen módon akár bázisát adják, „fejlődéséhez” hozzájárulnak.

A 2002.⁵ és 2004.⁶ évben elfogadott stratégiák már igazán részletesek, az egyes kockázatok, veszélyek felsorolásán túl a válaszok megfogalmazására is kitérnek. Az akkori környezetben a magyar biztonság- és védelempolitikának meghatározó szereplője volt a Határőrség. A felsorolt kockázati tényezők, veszélyek szinte mindegyikéhez kapcsolódott feladata, illetve részt vett a hazánkat érintő válságok, konfliktusok kezelésének folyamataiban⁷. A Határőrség komoly szellemi tőke és a vezetők támogatásának birtokában aktív kutató munkát végzett. A gyakorlathoz jelentős elméleti kutatások kapcsolódtak, s azokat igyekeztek visszaforgatni a szakmai munkába. A Határőrség a rendszet, rendészettudomány elméleti vizsgálatainak meghatározó bázisát képezte, így ennek folyamatnak részeként indult útjára a konferenciasorozat, amely immár elmaradhatatlan rendezvényé vált.

Végiglapozva az elmúlt 15 év konferencia kiadványait, nyilvánvaló, hogy a rend és biztonság mint fogalmak, végigkísérték valamennyi rendezvényt. A biztonság, a biztonsági

³ 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről, Complex Jogtár

⁴ Uo. A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelvei 2. pont

⁵ 2144/2002 (V.6.) Korm. Határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról

⁶ 2073/2004. (III. 31.) Korm. Határozat a Magyar Köztársaság új nemzeti biztonsági stratégiájáról

⁷ Kiemelhetjük ezek közül 1991-ben az Öböl-válság, az 1991-es, 1995-ös és 1998-as balkáni válságok kezelésének feladatait.

környezet változásai és az azokra adandó válaszok minden évben fellelhetőek. A téma változásait az aktuális nemzetközi események befolyásolták, de a szekcióülések keretében mindig megtaláljuk azt. A biztonságpolitikai kutatások jelentős képviselőinek neve fémjelzte a folyamatot, garantálva, hogy a nem önmagáért, hanem a tudomány igényével vetették fel a kérdéseket és kerestek válaszokat. A Rendőrség és a Határőrség 2008-ban bekövetkezett integrációja után a témák részben a rendőrségi szakterületek felé fordultak, erősebbé vált a bűnügyi terület képviselete, de a fő irányvonalak változatlanok maradtak. Így a konferenciákon kezdettől fogva szereplő migrációs kérdéskör nem csupán a szervezők érdeklődése, hanem annak valós veszélytartalma miatt is rendre visszatért.

A napjainkra érvényes biztonságpolitikai dokumentum,⁸ amely hosszú, 8 éves szünet után született, minden korábbinál részletesebben taglalja a kockázatokat és veszélyeket, azonban ezekhez hozzárendeli az adandó válaszokat, feladatot szab az egyes elemek elleni hatékony fellépés kialakítására. Ebben a dokumentumban is szerepel a terrorizmus és migráció kérdésköre, bár még nem összekapcsolva, „csupán” az akkori körülményeknek megfelelően önálló veszélyekként. Ez érthető, hiszen az ellenőrzés nélküli vándorlások korábban másként jelentkeztek, nem a terror eszközeként. Ettől függetlenül a téma kutatói által hosszú ideje hangoztatott és már évtizedekkel ezelőtt kidolgozott⁹ eljárások, módszerek jelentős része hatékony fellépési lehetőséget biztosíthat. A két veszélyforrás összefonódása részben e régiók korszerűsítését, részben pedig új eljárásmodok és válaszlelések kidolgozását teszi szükségessé. Előbbire talán az egyik leginkább ismert példa az Integrált Határbiztonsági Modell (Integrated Border Management, IBM), amely kialakítása óta alapul szolgál a schengeni határellenőrzésében, azonban napjaink kihívására jelenlegi formájában nem képes hatékonyan reagálni. Alternatívaként megjelenik a SAS rendszer¹⁰, amely a korábbi eljárások és módszerek kiegészítéseit fogalmazza meg.

Az új eljárásmodokra, válaszokra példa a migrációhoz kapcsolódó cselekmények kriminalizációja, illetve a fizikai akadályok rendszerének kialakítása (műszaki akadályok létrehozása és élőerős határőrizet megerősítése, folyamatos fenntartása). A változások egyik fontos következménye, hogy hozzájuk kapcsolódóan át kell alakítani a vezetés, irányítás rendszerét. Ha visszatekintünk a határmenti konfliktus- és válságkezelési feladatok egykori irányítására, akkor látjuk, hogy 1991-ben a balkáni válság feladataira a rendőri erők reagáltak elsőként, s az akkori vezetési rendszerek nem is voltak képesek a valós események követésére, illetve a megfelelő reakciókra. Eseménykövető módszerrel próbáltak reagálni, melynek során torzultak az információk, a rendkívüli eseményekre adott válaszok késedelmesek és bizonytalanok voltak. Komolyabb incidens esetére a Magyar Honvédség támogatásával számoltak, amely azonban szintén nem volt képes a valóban gyors és eredményes beavatkozásra¹¹.

A reagáló képesség javítására (létrehozására?) született már nagyon rövid időn belül több javaslat, majd utasítás is a határőr akció-, védelmi akció-, határvasz századok

⁸ A Kormány 1035/2012. (II. 21.) határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

⁹ Lásd pl. Ritecz György: Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar határőrizetre, PhD értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest, 2003.; Ritecz György: Migráció és bűnözés. In: Kriminológiai Közlemények 60. 130-148. o. és Ritecz György – Sallai János: A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetősége, Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 2015

¹⁰ Ld. Ritecz – Sallai: im. 77-106. o.

¹¹ Az említett időszakról megfogalmazott vélemény alátámasztására érdemes elolvasni Zámbo Péter: A délszláv polgárháború közvetlen hatásai a Határőrség tevékenységére és a határterületi lakosságra című munkáját. (Magyar Hadtudományi Társaság II. Országos Konferenciájának anyaga, HVK Tudományos Munkaszervezési Osztály, Budapest, 1994. 46-56. o.)

létrehozására, felszerelésére és alkalmazására. Ezen kötelékek már valós válaszlépésekre voltak képesek, vezetési, irányítási rendszerük egyre inkább letisztult.

1995-ben a délszláv konfliktus kiújulásakor már a Viszonylati Parancsnokság, mint ideiglenes vezetési szerv biztosította az irányítás mellett a sokkal szélesebb körű koordinációt. Mind a szervezet, mind a rendelkezésre álló erők és eszközök vezetésének rendje a legkorszerűbbnek mondható. Operativitása, gyorsasága hatékony reagálást tett lehetővé. Az 1998-as délszláv válság és balkáni háború során már kipróbált és megbízható vezetési elemként biztosította a tevékenység irányítását.

A következő évek viszonylagos nyugalma és balkáni konfliktus csendesedése, átalakulása, illetve a határőrség rendőrségi integrációja e kiépített és begyakorolt vezetési rendszert gyakorlatilag eltüntette. Az irányítás a rendőrségi rendszerre jellemző operatív törzsek útján valósult meg, a reagáló szervezetek az ideiglenes csapaterő irányába toldták. A 2000-es évek közepéig a csapaterős tevékenység és annak irányítása árnyaltan fogalmazva sem szerepelt a kutatások középpontjában.

A fordulatot a 2006-os év vége hozta, amikor a korábbi külső fenyegetettségre történő reagálással ellentétben a belpolitika kényszerítette ki a rendszer újragondolását. Ettől kezdve mind a szervezet, mind a felkészítés új alapokra került, a Készenléti Rendőrség irányítása alatt újraalkották az eljárásokat és módszereket. A törzsek irányítása és működése is eredményesebbé vált, a bevetés- és műveletirányítás rendszere pozitív irányba lépett tovább. A tevékenységirányítási rendszer és az arra épülő, illetve abból szükség esetén kiváló bevetés irányítás hatékonysága magasan a korábbiak felett állt.

A 2015. esztendő újabb nagy fordulatot jelentett. A rendkívül rövid idő alatt kialakuló migrációs válsággal szemben egyetlen korábban alkalmazott módszer sem volt igazán hatékony. A politika (az európai és hazai egyaránt) kereste a megfelelő választ, s ennek során jelentős nézetkülönbségek alakultak ki a válságkezelés mikéntjéről. A korábban használt fogalomrendszer és eljárás nem ugyanazt értette menekültügyi veszélyhelyzetben, mint ami Magyarország határain néhány hét, hónap alatt kialakult. Míg kezdetben a korábbi eljárásrend még talán alkalmazható lett volna, a többezres, tízezres tömeg esetén ez már nem jelentett megoldást. A magyar politika (az Európai Unió hivatalos állásfoglalásaival is szembemelve) határozott és drasztikus válaszlépéseket tett. Ennek részei a korábban említett műszaki és élőerős védelmi elemek, illetve az államhatár jogellenes átlépésének újraértelmezése és kriminalizációja. A vélemények megoszlanak, de hazánk szempontjából egyfajta megoldást jelentenek, terelik, más irányba kényszerítik a migránsok tömegét.

A szervezeti átalakítás egyik markáns eleme a határvadász századok újbóli életre hívása. Az integrációt követően a korábbi határőrségi századok „feloldódtak” a nagy szervezetben, feladatrendszerüket jelentős részben a Készenléti Rendőrség vette át. A tömeges és egyre erőszakosabbá váló migráció újra életre hívta a határrendészeti szervezetet. A létrehozott századok állandó és ideiglenes elemei továbbra is a Készenléti Rendőrséghez, de azon belül már az önálló Határrendészeti Igazgatósághoz tartoznak. Az erők-eszközök folyamatosan és az igényeknek megfelelő mértékben növelhetőek. Az irányítás a migránsok számának csökkenése hatására nem igényli a Viszonylati Parancsnoksághoz hasonló ideiglenes vezetési elem létrehozását, de szükség esetén megfelelő operatív törzs összevonható.

A biztonságot fenyegető, legutóbb 2012-ben megfogalmazott veszélyek immár új képet mutat. Igazolódik az a visszatérő megállapítás, mely szerint a veszélyek, kockázatok egymással összefüggve, egymást erősítve jelentkezhetnek. Az ok-okozati összefüggések a veszélyek között sokszorozottan jelentkeznek.

A migrációból adódó problémákat kizárólag Európában már nem lehet kezelni, a kiinduló válsággócok és a köztes állomások tarthatatlan helyzete a megoldások kiinduló pontja. Összetett, komplex válságkezelésben kellene gondolkodni, melynek jelentős gátat szab a résztvevők gyökeresen eltérő álláspontja.

A felszínre került az is, hogy a jelenlegi migrációs folyamat igazán csak a jéghegy csúcsát jelenti, a korábbiakban Európába települők beillesztése és integrációja a legfinomabb megfogalmazás szerint is kevésbé sikeres. Ezt az állapotot felerősíti a most érkezők rendkívül rossz mentális állapota, magával hurcolt negatív élettapasztalata, elkeseredettsége. A szakirodalomban évek óta fellelhető ez a veszély-konstrukció¹², de igazán a 2015. év történései igazolták.

Összességében látható, hogy a biztonságot fenyegető kihívások, veszélyek megfogalmazása követte a változásokat. A megfogalmazott válaszok, válaszlépések – noha sok, jelenleg is élő vitát eredményeztek – Magyarország szempontjából eredményesek voltak, biztosítják az aktuális helyzet kezelését. Hosszú távon a nemzetközi együttműködésnek másként kell megoldást találnia. Az ugyancsak vitatott jogszabályi változások egy része, jelesül a minősített időszakok kibővítése és az új elemek tartalommal feltöltése ugyancsak komoly eredménynek tekinthető. Bizonyítja a politika pozitív hozzáállását a szervezeti változások támogatása, a források, erők és eszközök biztosítása.

A migráció, a terrorizmus és a világ válsággócaiban kialakult problémák megoldása nyilvánvalóan nem lesz egyszerű, gyors folyamat.¹³ Az eredők évtizedes múlta tekintenek vissza és többségük vélhetően még évekig biztosítja az utánpótlást. Az egyes államok, valamint a különböző terrorszervezetek forrását jelentik a migrációnak, a világról alkotott gyökeresen eltérő politikai, vallási nézetek táptalajául szolgálnak a szélsőségeknek.

A hivatalos válaszok mindig lépéshátrányban voltak és lesznek, a megelőzés rendkívül korlátozott. Törekednünk leginkább a negatív hatások lehetőség szerinti irányítására, az ellenséges szándékkal érkezők, fellépők esélyeinek korlátozására és a reagáló képesség különösen magas szintre emelésére kell.

¹² Például: Gubicza József – Laufer Balázs: Az illegális migráció aktuális trendjei nemzetbiztonsági szemszögből. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XV. Pécs, 2014. 287-296. o.

¹³ Németh József: „Mérőföldkövek” a terrorizmus elleni tevékenységben. In: Hautzinger Zoltán – Verhóczki János (szerk.): Sodorvonalon. Tanulmányok Virányi Gergely 60. születésnapja tiszteletére. MRTT Határrendészeti Tagozat, Budapest, 2012. 207. o.