

BODA JÓZSEF

Bevezetés helyett: a magyar rendőri békeműveleti és polgári válságkezelő tevékenység rövid története

A kezdeti békeműveleti missziók során a „*rendőri műveletek*” kifejezést olyan alkalmak esetén is használták, amelyek nem hadműveleti és harctevékenységek voltak. Példaként említhető a Nagy-Britannia által végrehajtott műveletek a gyarmatain. Hasonlóképpen „*rendőri erőnek*” nevezték az ENSZ első békefenntartó akciójában a Sínai-félszigeten, 1956-ban tevékenykedő katonai kontingenst. Természetesen ezek a missziók nem a hagyományos értelemben vett rendőri-rendvédelmi műveletek voltak.

A hagyományos értelemben vett rendőrségnek a katonai rendőrségtől történő megkülönböztetése érdekében született meg a „*polgári rendőrség*” (civilian police, azaz CIVPOL) kifejezés. A terminológia ebben a vonatkozásban a polgári rendvédelmi feladatokra utal.

A békeműveletekre gyakran olyan országokban kerül sor, ahol a hagyományos rendvédelmi szervek felbomlottak, vagy nem a demokrácia szabályai szerint működnek, ezért a legtöbb esetben a törvényes rend és közbiztonság helyreállítása, a rendvédelmi és igazságszolgáltatási szervezetek demokratikus működésének garantálása a békefenntartók feladata.

A katonai békeműveletek során nincs mód a hosszú időt igénylő rendőri, rendvédelmi feladatok végrehajtására. A rendvédelmi szervek törvényes működésének garantálása, a rendvédelmi szervezetek reformja (felkészítése, felszerelése) minden esetben hosszú távú feladat. Amíg a katonai kontingens képes rövid távon a rendfenntartói tevékenységet ellátni ahhoz, hogy a közrendet és közbiztonságot hosszú távon fenntartsuk, a helyi rendvédelmi és igazságszolgáltatási szerveket újjá kell alakítani és meg kell reformálni. A rendőri tanácsadók kétoldalú egyezményben foglalt alkalmazásának hosszú hagyománya van.

Ha visszatekintünk a rendvédelmi műveletek történetére, úgy gondolom, hogy az alábbi tanulságokat vonhatjuk le:

- ahhoz, hogy a békeműveletekkel kapcsolatos nemzetközi erőfeszítéseket a stabil és biztonságos környezet kialakításához siker koronázza, nagyon jól előkészített, koordinált és a feladathoz igazított, világos mandátumra, jól felkészült katonai és polgári válságkezelő erőkre van szükség;
- a sikerhez szükséges a helyi rendvédelmi és igazságszolgáltatási szervek minimális működőképessége és maximális együttműködése;
- a biztonság, közbiztonság, a törvényes rend biztosítása soha nem rövid távú feladat.

1990-től kezdődően az ENSZ-rendőrség (CIVPOL) szerves részévé vált az ENSZ békeművelési és válságkezelő misszióinak, Bosznia-Hercegovinában és Koszovóban pedig a CIVPOL-é volt a vezető szerep.

Az ENSZ rendőrségével kapcsolatos hagyományos elképzelés az volt, hogy nagy gyakorlattal rendelkező rendvédelmi szakembereket kérnek a tagállamoktól, majd különböző felhatalmazással a missziós területre telepítik őket, garantálva ezzel részrehajlás nélküli működésüket, a törvényes rendet, biztonságot és a végső célt, a tartós béke elérését. Az ENSZ-rendőrség tagjai, - eltérően a katonai alakulatok állományától - nem laktanyákban és katonai táborokban laktak és laknak, hanem a helyi lakosságtól bérelnek lakásokat és együtt élnek a gondjaikra bízott emberekkel. Ők képezik ezáltal a békeműveletek „szemét és fülét”. A polgári rendőrségnek saját, a katonaitól eltérő szervezeti felépítése van, amelyet a rendőrfőkapitány vagy a rendőri főtanácsadó irányít, akit a New York-i ENSZ-központban neveznek ki.

A rendvédelmi békeműveletek szempontjából az első fontos ENSZ-beavatkozásra Kongóban került sor (Opérations des Nations Unies au Congo)

1960–64 között, amely már szinte teljes mértékben különbözött a hagyományos értelemben vett katonai békeműveletektől. Inkább az úgynevezett második generációs műveletekhez sorolható, békekikényszerítői, majd békefenntartói feladattal. Ez volt az első alkalom, hogy egy kis létszámú rendőri egységet is telepítettek a missziós területre Ghánából, 1960-ban. A ghánai rendőrök a fővárosban, Leopoldville-ben (ma Kinshasa) dolgoztak, de belekeveredtek a kongói helyi politikai konfliktusba, ezért néhány hónap után haza kellett őket küldeni. Ennek az ENSZ történetében először alkalmazott rendőri egységnek a feladata az volt, hogy a kongói rendőrség munkáját segítse. Az ENSZ katonaságot is alkalmazott ebben a misszióban rendvédelmi feladatokra, elsősorban tömegdemonstrációk alkalmával, de a katonák sem ilyen jellegű felkészültséggel, sem felszereléssel nem rendelkeztek.

A ghánai rendőröket egy 400 fős nigériai rendőri kontingens váltotta fel, egy az ENSZ-t, Kongót és Nigériát érintő háromoldalú megállapodást követően. A nigériai rendőrök az ENSZ-misszió befejezése (1964) után még egy évig maradtak az országban. A misszió ideje alatt a helyi rendőrség számára nyújtottak segítséget és emellett feladatuk kapták az ENSZ polgári személyzet tagjainak és az ENSZ-tulajdon biztosítását is. A nigériai rendőrök a fővároson kívül a régióközpontokban (Bukavu, Luluaborg most: Kananga, Stanleyville most: Kisangani) is szolgálatot teljesítettek.¹

Maga a terminológia „polgári rendőrség” (CIVPOL) az ENSZ ciprusi missziójának katonai parancsnokától származik 1964-ből. Az indiai származású Prem Singh Gyani altábornagy volt az, aki kezdeményezte polgári rendőri kontingens alkalmazását a rendvédelmi feladatok ellátására, a katonai kontingens részeként. Azt javasolta, hogy 300 fő rendőrt telepítsenek a missziós területre és helyezték el őket minden járásba a ciprusi rendőrség munkájának segítése, támogatása és a helyi lakosság megnyugtatása érdekében. Az ENSZ polgári rendőri egysége 1964. április 14-én kezdte meg

¹ Schmidl: op. cit. 20-23. o.

tevékenységét Cipruson. A rendőrök (173 fő) Ausztráliából (40), Ausztriából (33), Dániából (40), Svédországból (40) és Új-Zélandról (20) érkeztek. Ebben a misszióban a nemzeti kontingensek együtt látták el feladataikat és nemzetenként egy-egy járásban szabtak számukra feladatot, a jelenlegi gyakorlattól eltérően, amely a vegyes személyzetű ENSZ rendőrállomásokat részesíti előnyben. Vezetőjük a rendőri főtanácsadó volt, és vészhelyzet esetére létrehoztak belőlük egy Gyors Reagáló Csoportot a parancsnokság állományában.²

Hamarosan világossá vált, hogy sokkal nehezebb rendőröket „kölcsonvenni” az ENSZ békeműveleti tevékenységéhez, mint azt a tervezők gondolták. A rendőröknek – eltérően a katonai alakulatoktól, amelyek a harcra és a háború megvívására, vagy újabban békeműveleti feladatokra készülnek fel – megvan a mindennapi feladatuk békeidőben is, sőt, sok esetben otthon sem elég a létszámuk a rájuk háruló feladatok végrehajtásához. Néhány országban a rendőrök külföldre vezénylését még az alkotmány is nehezíti. A fenti nehézségek ellenére a hetvenes és a nyolcvanas években az ENSZ szervezésében új rendőri missziók kezdődtek. Ezek a békeműveleti akciók megfigyelői, csapatszétválasztási feladatokat és államokon belüli konfliktusok megoldását foglalták magukban, amelyek mindegyike megkövetelte a rendvédelmi szervek jelenlétét.

Ebben az időben az ENSZ hatáskörén túl még csak egy békeműveleti misszióra került sor, Rhodesiában (ma Zimbabwe), 1979 decembere és 1980 áprilisa között. A Brit Nemzetközösség 1500 fős Megfigyelő Ereje (Commonwealth Monitoring Force) felügyelte a közrend és közbiztonság és a törvényes rend betartását ebben az átmeneti időszakban. A választások idejére még 300 brit rendőrt vezényeltek az országba a választási helyek biztosítására.³

² Schmidl: op. cit. 25-29. o.

³ Schmidl: op. cit. 10. o.

Boda József: Bevezetés helyett: a magyar rendőri békeműveleti és polgári válságkezelő tevékenység rövid története

Az első olyan ENSZ békeműveleti misszióra, amelyben nagyobb létszámú rendőri megfigyelő is részt vett, Namíbiában került sor 1989–90 között.

A mai modern rendőri békefenntartás

A rendvédelmi szervek az alábbi békeműveleti, válságkezelői szakmai területeken vesznek részt jelenleg a különböző nemzetközi szervezetek felkérésének megfelelően:

- megfigyelő és ellenőrző;
- közvetítő;
- konfliktusmegelőző;
- tanácsadó;
- mentori és kiképzői;
- rendvédelmi reformokhoz (büntetés-végrehajtási, határőrizeti, katasztrófavédelmi, rendőri, titkosszolgálati) segítségnyújtás.

Az ENSZ kétfajta békeműveletben alkalmazta és alkalmazza a rendvédelmi szakembereket, békefenntartó műveletekben: (például Ciprus, Elefántcsontpart, Kelet-Timor, Kongó, Koszovó, Libéria, Nyugat-Szahara, Sierra Leone), valamint politikai és békeépítő missziókban (például Afganisztán, Bissau-Guinea, Grúzia, Tádzsikisztán).⁴

Az EBESZ tagállamok Külügyminiszteri Tanácsa Bukarestben lebonyolított 9. értekezletén (2001. december. 3-4.) döntött, arról, hogy tekintettel az új kihívásokra (többek között terrorizmus, nemzetközi szervezett bűnözés, illegális migráció), segítséget nyújt a tagállamok részére, hogy a rendvédelmi szervek meg tudjanak felelni ezen új feladatoknak. Az EBESZ 2003-ban stratégiát dolgozott ki a XXI. század biztonságát és sta-

⁴ Forrás: www.un.org/Depts/dpko/cu_mission/body.htm

bilitását fenyegető veszélyek kezelésére. Az EBESZ a rendvédelem területén elsősorban a tanácsadói, megfigyelői (Grúzia, Horvátország, Macedónia, Tádzsikisztán), kiképzői műveleteket (Koszovó, Szerbia és Montenegró) és rendvédelmi reformok segítségét vállalja magára, alapvetően Európában, továbbá Közép-Ázsiában.

Az Európai Unió tagállamai 1999 decemberében Helsinkiben új európai biztonság- és védelempolitika mellett döntöttek. Ezek szerint az EU-nak képesnek kell lennie önálló cselekvésre, melynek végrehajtásához hiteles katonai erővel és döntéshozatali mechanizmussal kell rendelkeznie. 2003 végére megszületett az Európai Biztonsági Stratégia. Az év második felében pedig létrehoztak egy 60 000 fős katonai és egy 5000 fős rendvédelmi készenléti erőt. Az EU, mint regionális szervezet számára a rendvédelmi békeműveletekben való részvétel új feladatként jelentkezett. 2003. január 1-jével viszont tagállamai szinte mindegyike már hosszú évekre visszanyúló tapasztalatokkal rendelkezett a válságkezelői feladatok megindításához. Az EU jelenlegi rendőri misszióiban a tanácsadói tevékenységet és a rendvédelmi reformok támogatását helyezi előtérbe (Bosznia-Hercegovina, Macedónia). Folyamatban van (2004–2006) az EU válságkezelői tevékenységének kiterjesztése az afrikai kontinensre (Szudán, Kongó). Ezekben a missziókban az EU katonaság az Egyesített Rendőri Egységek (IPU) alkalmazásával speciális rendvédelmi feladatokat (többek között háborús bűnösök felkutatása, letartóztatása, fedett műveletek végrehajtása) végez.

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (North Atlantic Treaty Organization NATO) a hidegháború végével, a Varsói Szerződés megszűnésével, a Szovjetunió felbomlásával és a délszláv válság kitörésével új helyzettel találta magát szemben. A szövetség történetében azonban a legnagyobb változást a 2001. szeptember 11-i, Amerikai Egyesült Államok elleni terroristámadás okozta. Ez arra ösztönözte a tagállamokat, hogy új képességeket fejlesszenek ki hadseregeikben (például rendfenntartói, polgári-katonai együttműködési, újjáépítési). Rendvédelmi tevékenysége során kezdetben a balkáni konfliktusok idején, elsősorban határőrizeti szakembereket alkalmazott megfigyelői, ellenőrzési, közvetítői feladatokra (albán–macedón

határtérség), valamint katonai rendőröket. A nemzeti katonai rendész (rendőr) alegységek pedig a katonai alakulatok rendjére és biztonságára hivatottak ügyelni. Az afganisztáni művelet során a Nemzetközi Biztonsági és Közreműködő Erő (ISAF) ezeket az új képességeket alkalmazta. E mellett a NATO a békeműveletekkel kapcsolatban komoly szerepet vállal a katonai és polgári alakulatok, személyek felkészítésében.

A számos válság, konfliktus és egyéb, a nemzetközi és nemzeti biztonsággal kapcsolatos kihívás arra ösztönözte az államokat, hogy ne csak a nemzetközi szervezetektől várjanak segítséget, hanem saját maguk a szomszéd országokkal és más szövetségesekkel együtt próbáljanak megoldást keresni. A teljesség igénye nélkül nézzünk néhány példát erre a kezdeményezésre: ilyen az Afrikai Unió, az Arab Liga, az Arab-öböl menti Együttműködési Tanács, a GUAM (Grúzia, Ukrajna, Azerbajdzsán, Moldávia) együttműködése, mint regionális szervezet és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD), mint globális szervezet.

Kitűnő példája a fenti együttműködésnek a Sínai-félszigeten már 1991 óta sikeresen működő Többnemzetiségű Erők és Megfigyelők (MFO) misszió. Véleményem szerint az MFO jó példája egy regionális szintű válság nemzetközi összefogással történő kezelésének.

A XX. században kezdődött az úgynevezett „zsoldos alakulatok” (magánhadseregek és magánbiztonsági szolgálatok) alkalmazása nemzetközi rendfenntartó tevékenységre az afrikai, ázsiai, európai és a közép-amerikai (Belga-Kongó, Angola, Biafra, Zaire, Csecsenföld, Kolumbia, Eritrea, Kasmír, Libéria, Etiópia, Azerbajdzsán, Örményország, Grúzia, Moldávia, Jugoszlávia, Afganisztán, Irak) válságövezetekben. Sokan kétségbe vonják alkalmazásuk jogi alapjait és megkérdőjelezzik besorolásukat a békeműveleti és válságkezelő erők közé. A tények azonban magukért beszélnek, például Irakban ezek a szervezetek adják a legnagyobb létszámú fegyveres rendfenntartó erőt a koalíciós erők után. Létszámukat a szakirodalom 50 000 főre becsüli. Ezek a magánbiztonsági szolgálatok biztosítják az ország

nagy részén a fontosabb polgári objektumok és szállítmányok őrzését és nyújtanak fegyveres biztosítást az újjáépítéseken dolgozók számára.⁵

⁵ Fred Rosen: Contract Warriors. Penguin Group, New York, USA, 2005. 1. o.