

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG INTEGRÁLÁSA A SZABADSÁG, A JOG ÉS A BIZTONSÁG TÉRSÉGÉBE. A MAGYAR HATÁRELLENŐRZÉS FELADATAI A KÖZELJÖVŐBEN AUSZTRIA PÉLDÁJA ALAPJÁN

Bevezetés

A schengeni *acquis* adaptálása több mint 3.000 oldal joganyag átvételi kötelezettségét jelenti az országnak, amely önmagában óriási erőfeszítést jelent. A már ratifikált Amszterdami Szerződés kétségtelenül tovább növelte lemaradásunkat, amennyiben Schengent beemelte az uniós szerződésbe, egészében és azonnal kötelezővé téve azt a csatlakozók számára.

A csatlakozásunk felkészültségéről legutóbb készült átfogó monitoring jelentés Bel- és Igazságügyi Együtműködésről szóló 24. fejezete szerint Magyarország tagsági kötelezettségeinek és vállalásainak a külső határok ellenőrzése és a menekültügy területén „*részben tesz eleget*”, s így ezek sikeres alkalmazása további erőfeszítéseket igényel. Ugyanakkor viszont a jelentés szerint Magyarország *lényegében eleget tesz* a csatlakozási tárgyalásokból fakadó kötelezettségeknek és vállalásoknak a III. pilléres együttműködés minden további területén. A csatlakozás időpontjától várhatóan képes lesz alkalmazni az *acquis*-t, a Schengeni Akcióterv, az adatvédelem, a vízumpolitika, a migráció, a rendőrségi együttműködés és szervezett bűnözés elleni küzdelem, a terrorizmus elleni harc, a csalás és korrupció elleni harc, a kábítószeres elleni küzdelem, a pénzmosás, a vámügyi együttműködés és a polgári és büntető ügyekben történő igazságügyi együttműködés, valamint az emberi jogi egyezmények alkalmazása területén.¹²

Nehezen vitatható, hogy a rendszerváltás óta eltelt több mint egy évtized alatt óriási változások következtek be a megelőző évtizedekhez képest. Ezek részletezése szakértők, illetve az e kérdésekkel hivatásszerűen foglalkozók körében szükségtelen. Bár nyilvánvalóan arról is rendelkeznek információkkal, milyen területeken elégedetlenek EU-s partnereink a magyar határellenőrzés állapotával, mégis az itteni ismeretek esetlegesebbek, és nem is mindig eléggé alátámasztottak.

Az előadás célja, hogy az alapvetően pozitív fenti önértékelést szembesítse néhány megalapozottnak tűnő külső, uniós – elsősorban német és osztrák kritikával (1). Az előadó célja továbbá az is, hogy röviden ismertesse, milyen kihívásokkal szembesült a sok tekintetben hasonló adottságú Ausztria a kilencvenes évek eleje, s különösen uniós taggá válása óta, s milyen megoldásokkal, gyakorlati intézkedésekkel próbált úrrá lenni azokon (2). Mindkét megközelítés megfontolásra érdemes javaslatokat adhat a magyar határellenőrzés hatékonyságának növeléséhez.

1. A kelet-európai bővítés és a Szabadság, a Biztonság és a Jog Térsége

¹² Átfogó Monitoring Jelentés Magyarország csatlakozási felkészüléséről – letölthető a Külügyminisztérium honlapjáról

Az Amszterdami Szerződés és a Szabadság, a Biztonság és a Jog Térsége (SZBJT) fogalmának bevezetése hármass követelményt állított az EU keleti bővítése elé.

1.1. Ha a kormányzati együttműködés viszonylag csekély terjedelmű joganyaga miatt a korábbi III. pilléres együttműködés keretében a kormányzati konferenciát megelőzően bizonyos joggal a bővítési folyamat alárendelt területének volt tekinthető, úgy az amszterdami reformokkal és mindenek előtt Schengen integrálása következtében a helyzet alapvetően megváltozott. A schengeni *acquis* teljes átvételére minden csatlakozó államot kötelezték a megelőző tárgyalások során. Ez nem csupán a korábban keletkezett több mint 3000 oldalas joganyag átvételi kötelezettségét jelentette, hanem azt is, hogy rendkívüli erőfeszítéseket kell(-ene) tenniük, hogy határellenőrzéseiket, rendőri struktúráikat, igazgatási rendszereiket a bel- és igazságügy területén, valamint technikai kapacitásukat az EU-, illetve a Schengeni rendszer színvonalához igazítsák. Csak a joganyag átvétele is óriási feladat, de egész belügyi és igazságügyi rendszerük effektív átalakítása ma az egyik központi akadályának látszik a tényleges taggá válásnak. Másként fogalmazva: a másodrendű tagság egyik fontos alapja alakulhat ki ezen a területen.¹³

1.2. Az Amszterdami reformok alapján a mai távolság tovább növekedhet az Unió jogi állapota a SZBJT területén és a kelet-közép-európai államok (KKEÁ) erre vonatkozó fejlettségi állapota között a következő években. Ugyanis az uniós intézményrendszer keretében a jogilag kötelező intézkedések és döntések száma igazságügyi és belügyi területeken valószínűleg jelentős mértékben növekszik. Annál is inkább, mert a régi, harmadik pilléres időszakban halmozódtak a döntés nélküli ügyek, melyek felszámolását a Schengen-tagok feltehetően gyorsan, egy-két éven belül fel kívánják számolni. Az Európai Tanács 1999 októberében Tamperében, a bel- és igazságügyi politika első csúcstalálkozóján az európai integráció történetében fontos változtatásokat határoztak el a közös európai menekültrendszer létrehozásáról, a bírói döntések kölcsönös elismerése elve felhasználásának kiterjesztéséről és a határon átnyúló bűnüldözés javításáról, melyek új EU-joganyaghoz és intézményekhez vezethetnek. Mindez a KKEÁ-nak még nehezebbé teszi, hogy időben vegyék a SZBJT-hez csatlakozásuk új akadályait.¹⁴

1.3. A KKEÁ integrálása a SZBJT-ébe politikailag is rendkívül problematikusnak bizonyulhat a csatlakozási folyamatban. Ugyanis ezek közül néhány politika terület – mindenek előtt a menekült- és bevándorlási politika, a határon átnyúló bűnözéssel szembeni harc és a határellenőrzés – kérdései a tagállamok számára különleges belpolitikai jelentőséggel bírnak. Míg a bővítés gazdasági és pénzügyi költségei legalább a közvélemény és a parlamentek passzív tudomásul vételével számolhatnak, addig a belső biztonság kérdéseiben a kormányoknak alig van mozgásterük. Jó példa erre az Olaszország és Ausztria Schengen-érettségével kapcsolatos folyamatos kétség, ezen államok többször elhalasztott bevonása a schengeni rendszerbe, amely komoly feszültségekhez vezetett 1997-ben ezen államok és a többi Schengen partner között. Görögország 1999 novemberi kizárása is a Schengen-zónából azt mutatja, hogy jelenleg egy tagállam kormánya sem hajlandó arra

¹³ Monar, Jörg: Die Integration der mittel- und osteuropäischen Länder in den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, In: Lippert, Barbara (Hrsg.): Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Europa Union Verlag Bonn, 2000. (Analysen zur Europapolitik des Instituts für Europäische Politik; Band 15.) - 326. o.

¹⁴ Uo. 326-327. o.

– pláne olyan földrajzilag különösen exponált ország nem, mint Németország -, hogy belső biztonsági érdekeit az integrációs céloknak rendelje alá, még akkor sem, ha már „bevált” EU-partnerről van szó. Ez persze nem azt jelenti, hogy a csatlakozási tárgyalásoknak a KKEÁ SZBJT-éhez való csatlakozása bizonyulna a legnehezebb fejezetnek a csatlakozási tárgyalások során. De azt igenis jelentheti, hogy a tagállamok nem fognak habozni fenntartani a jelenlegi határellenőrzést az új tagállamokkal szemben, ha a szigorú Schengen-standardoknak nem felelnek meg. Ennek viszont igen negatív politikai következményei lehetnek a csatlakozó országokban és lassítaná az új tagok integrálását a belső piacba is.¹⁵

2. A külső határok ellenőrzése

A külső határok ellenőrzése jelenti a KKEÁ Schengeni-térségbe történő integrálásának a központi elemét: csak a külső határok ellenőrzésének magas szintű Schengeni rendszerének teljes „keletre tolása”, melynek hatékonyságáról a schengeni államok saját külső határuk ellenőrzésének a megszüntetése előtt meggyőződtek, teljesedhet ki a KKEÁ-k bevonása a SZBJT-ébe. Ez a csatlakozóktól nem csupán törvényi alkalmazkodást, hanem mindenek előtt *külső határaik ellenőrzési rendszerének átfogó megújítását követeli meg a határellenőrzés szervezeti és gyakorlati területein, a technikai felszerelésekben, a határőrök kiképzésében és a nemzetközi együttműködésben.*

2.1. A határellenőrzés szervezetének vonatkozásában a KKEÁ azon probléma előtt állnak, hogy határaik védelme a múltban messzemenően a hadsereg ügye volt. Ennek következményeként a legtöbb KKEÁ-ban hiányoznak a specializált civil határrendészeti egységek és a hatékonyan szervezett határvédelmi kérdésekkel foglalkozó szolgálati helyek a belügyminisztériumban. Bár a határellenőrzés az utóbbi években – ahogy ezt a schengeni joganyag meg is követeli - növekvő mértékben a civil szolgálati helyek illetékességébe került, sok KKEÁ-ban katonai egységeknél marad a határellenőrzés végrehajtása. (Pl. a lengyel-belorusz, a lengyel-ukrán határokon a lengyel belügyminisztérium 4.000 alárendeltségében szolgáló katonával kívánta megerősíteni a határvédelmet).

Magyarországon a mintegy 14 ezres határőrség demilitarizálása többször elhalasztódott. De nem csupán szervezeti és pénzügyi okok miatt, hanem azért, mert relatív függetlenségüket nem akarták elveszíteni. A régi (katonai) és új (civil) határvédelmi struktúrák koegzisztenciája, miként a minisztériumok közötti rivalizálások szűkítik a határellenőrzés hatékonyságát. A teljes demilitarizálásnak, a világos kompetencia elhatárolásoknak és a határvédelem minden aspektusa központi koordinálásának kell a központi követelményeknek lenniük a SZBJT-be történő sikeres integráció vonatkozásában.¹⁶

A KKEÁ-nak jelentős erőfeszítéseket kell még tenniük *a határellenőrzési gyakorlat* tekintetében is, hogy megfelelhessenek a schengeni normáknak. Sok határátkelő ponton hiányzik a személyek, járművek és a dokumentumok eredetiségének rendszeres kontrollja. Ott is, ahol a szükséges technikai eszközök az alaposabb ellenőrzéshez rendelkezésre állnak, nem mindig használják azokat rendszeresen. A *risk-profiling* és a *risk-testing* schengeni gyakorlata a személyek intenzívebb ellenőrzésre történő kiválasztásához alig elterjedt. Az ellenőrzések száma és intenzitása a zöld és a kék határokon *személyi- és*

¹⁵ Uo. 327. o.

¹⁶ Monar, J. im. 328-329. o.

technikai hiányosságok miatt gyakran messze mögötte marad a schengeni normáknak. 1999-ben a Cseh Köztársaság 1.227 km hosszú és Lengyelország 762 km-es németországi 'zöld határát' csak 59, illetve 47 tisztviselő felügyelte. Cseh adatok szerint a legtöbb határellenőrzési ponton nem volt infrakamera és csak egyetlen ilyen készülékkel felszerelt helikopter állt az összes rendőri szolgálat rendelkezésére. A csekély fizetés és a rossz munkakörülmények (a lengyel határőrök egy része még 1999-ben is sátrakban volt elhelyezve a keleti határokon) gyengítik a bevetések hatékonyságát. A katonai irányultságú határőr egységek mentalitása is gyakran bizonyul hátránynak. Lengyelországban például még mindig nagyobb jelentőséget tulajdonítanak a határőrök az őrtornyok telepítésének – még 1998-ban is építettek ilyeneket – és a nehézfegyverzet rendelkezésre állásának, mint a mobilitásnak és a rugalmasságnak a 'zöld határok' őrzésében. Mindez csökkenti a határellenőrzés hatékonyságát. A cseh belügyminisztérium becslése szerint határőregységeik az illegális bevándorlóknak csak mintegy 10%-át fogták el 1998-ban.¹⁷

2.2. A technikai felszerelés hiányosságai jelentős problémát jelentenek. A SIS, a schengeni határellenőrzési rendszer központi eleme a nemzeti adatbankok személyekre vonatkozó adataira támaszkodik, akikre elfogatóparancs, előállítási rendelet, vagy beutazási tilalom van érvényben, és lopott objektumokra és járművekre minden határellenőrzési pont termináljában a határőröknek és egy sor más szolgálati hely számára hozzáféréssel kell ehhez rendelkezni. A KKEÁ-ban eddig hiányoznak a szükséges modern központi adatbankok éppúgy, miként a elektronikus adatbázisok területeket lefedő rendelkezésre állása. Ugyan a legtöbb nemzetközi légikikötőt időközben felszerelték a beutazás ellenőrzésének alapvető készülékeivel, de sok külső határátkelőnek továbbra sincs közvetlen összeköttetése a kompjuterizált központi körözési rendszerekkel. (Online kapcsolat az idegenrendészet adatbázisával). Magyarországon még 1998 végén is csak két határátkelő rendelkezett számítógépes összeköttetéssel, de mindkettő csak a regionális katonai parancsnokságokhoz ért el. Jelentős hiány mutatkozik egyéb modern telepített és mobil ellenőrző berendezések, mint pl. röntgenkészülékek a teherautók átvilágításához, éjjel látó és radar készülékek.

2.3. A határőrök képzése is nagy jelentőségű a SZBJT-éhez való csatlakozásban. A gyorsan fejlődő EU-határőrizeti rendszer speciálisan kiképzett és részben magasan kvalifikált rendőri és határőrizeti egységek rendelkezésére állására alapozódik, amelyek az ellenőrzési technikák széles palettájával és a legmodernebb készülékek használatával vannak megbízva. A KKEÁ-ban a legtöbb határőr csak egy alapkiképzéssel rendelkezik rendőrként, vagy katonaként, amit kiegészítenek rövid bevezetéssel a határőrizet kérdéseibe. Így olyan hivatalnokok, akik pl. képesek a hamis utazási dokumentumok azonosítására, csak a nagyobb határátkelési pontokon, vagy a repülő tereken állnak rendelkezésre.

2.4. A határellenőrzés területén a KKEÁ-nak a nemzetközi együttműködésben is jelentős behozni valójuk van. Eltérően az EU-tagállamoktól a KKEÁ-ban sok területen hiányzik az együttműködés szándéka és kiépített struktúrája éppúgy a szomszédos országokkal, miként a nem szomszédos államokkal is. A hiányos nyelvismeret, a hiányzó speciális kiképzés és az áttörésben felfogott szervezeti struktúrák miatt beszűkül a más államok határőr- és rendőri egységeivel történő együttműködés lehetősége az információcsere és az

¹⁷ Uo. 329. o.

operatív együttműködés területén. Tekintettel a határon átnyúló együttműködés jelentőségére a SZBJT-e keretében ezt a deficitet komolyan kell venni.¹⁸

2.5. A menekült és bevándorlási politika vonatkozásában fontos, hogy a KKEÁ-nak politikai nehézséget okoz az EU-tagállamok vízumköteles listájához való alkalmazkodás. Ugyanis ez olyan egykori szomszédos „testvéri szocialista országokat” jelent, amelyekkel az évek során határon átnyúló gazdasági és társadalmi kapcsolatok alakultak ki a határrégiókban. A kisebbségi problémák szintén hátránynak számítanak: Magyarország az ukrainai, a szlovákiai és a romániai magyar etnikai kisebbség miatt vonakodott az EU-tagállamok nyomása ellenére bevezetni a vízumkötelezettséget ezen államokkal szemben.¹⁹

3. Az illegális migrációról

Az illegális migránsok külföldiek legális jogi státusz nélkül. Közös jellemzőjük, hogy nincs semmilyen érvényes törvényes tartózkodási jogosítványuk ott létezni, ahol vannak. A hiányzó jogi státusz messzemenően meghatározza ezeknek az embereknek egész életvezetését. Az ENSZ hivatalos terminusai – irreguláris, nem ellenőrzött, vagy nem dokumentált migráció – nem felelnek meg igazán valós élethelyzetüknek. Az illegalitás jelenségének ugyanis fő jellemzője, hogy az érintett személyek megkísérlik kivonni magukat az állami felfedezés elől, és ezzel természetesen a hivatali-statisztikai nyilvántartás elől is.²⁰

Ehhez hozzájön az a tény is, hogy e népesség esetében rendkívül heterogén és nehezen megfogható csoportról van szó. Az illegalitásba kényszerítő eltérő utak és módok, valamint a különböző motívumok és okok miatt rendkívül sokrétű illegális létformákból kell kiindulni. A következő eltérő típusok rögzíthetők:

- Bevándorolt munkavállalók, akiket gyakran az építőiparban, az ipari- és épület takarításban és a mezőgazdaságban foglalkoztatnak (illegálisan) és túlnyomórészt gazdasági okból érkeznek egy EU-tagállamba;
- Egykori szerződéses munkavállalók, akik számtalan dokumentált esetben foglalkoztatási időszakuk lejártát követően visszatérnek, vagy azonnal maradnak új, illegális munkát vállalva az országban;
- Elutasított vagy kiutazásra kötelezett menedékkérők vagy menekültek, akik „alá tudtak merülni” a befogadó ország társadalmában;
- Családtagok összeköltözést engedélyező jogosítványok nélkül (harmadik államok polgárai és menedékkérők esetén); itt pl. külföldi migránsok 16 év feletti korú gyermekeiről van szó;
- Külföldiek, akik a német házastárstól való válást követően elveszítik tartózkodási jogukat, ha három évnél rövidebb ideig voltak házасok, és nem teljesítik felszólításra az elutazást;
- Nők, akik vízum nélkül prostitúció folytatása céljából utaznak be, vagy kényszerrel becsempészik őket;

¹⁸ Monar, J. im. 329-330. o.

¹⁹ Uo. 331-332. o.

²⁰ Lederer, Harald W.: Migration und Integration in Zahlen. Ein Handbuch. 1997 november. Im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, efms 1997. - 317. o.

- Egyetemisták, vagy turisták, a tanulmányok idejére érvényes időszakos tartózkodási engedéllyel, akik ennek lejártát követően engedély nélkül az országban maradnak.²¹

Az illegális bevándorlási módok széles spektrumáról lehet tehát beszélni az EU-tagállamaiban, melyek rendkívül komplex kollektív mintákkal fejlődtek ki. Kizárt, hogy a tagállamokban élő „illegálisok” arányát számszerűen meg lehessen becsülni, viszont fejlődési tendenciák kétségtelenül kiolvashatók néhány mutatóból.

3.1. Ausztria biztonsági kockázatai és az illegális bevándorlás

Az EU keleti bővítése melletti egyik legfontosabb érv 1998-ban Ausztriában az volt, hogy az ország így kikerül korábbi több évtizedes európai peremhelyzetéből, a középpontba kerül, s már nem kell ellenőriznie az EU rá eső külső határát. Ugyanis a szervezett nemzetközi bűnözés egyre rafináltabb módszerei áttéréseivel szemben az igen sok pénzt és energiát felemésztő osztrák ellenőrzés sem jelentett komoly akadályt. A külső határ Keletre és Délkeletre tolódik tovább és az ellenőrzés felelőssége a Schengeni Egyezmény szigorú szabályai szerint az új tagállamokra hárul, amelyek különböző eszközökkel rászoríthatók lesznek a szervezett bűnözéssel szembeni közös küzdelemre. Nem csupán a határellenőrzés költségei csökkennének ez által jelentős mértékben, hanem létrejön egy Ausztria külső- és belső biztonságára nézve egyaránt fontos biztonságpolitikai előtér is.²²

Az Európai Unió bővítésével a bevándorlási nyomás növekedni fog. Ausztria korábbi EU-Bizottságbeli képviselője, Wolfgang Streitenberger attól tartott, hogy az EU-ban a népesség csökkenése a Világ népességének a 6%-ára esik vissza.²³ A bevándorlási nyomásra adandó válasz Streitenberger szerint a menekült- és vízumpolitika közösségiesítése lenne.²⁴ Másfelől az EU hivatalos tényezői közölték, hogy 2050-ig mintegy 47 millió embernek kellene bevándorolnia, hogy a lakosság száma stabil maradjon.²⁵ Már hosszabb ideje nem az a kérdés, hogy a bevándorlás szükséges, vagy kívánatos-e, hanem az, hogy ez a folyamat hogyan menjen végbe. A független Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) évi 500 ezer ember illegális bevándorlását prognosztizálta az EU-területére.²⁶ Egyedül Ausztriában 117%-kal növekedett 1999-ben az elfogott illegálisok száma. Sok menekülő jogi, vagy egyéb kitoloncolási akadály miatt Ausztriában marad. A hatóságoknak egyre nehezebb az illegális bevándorlók rohamát kezelni, akik a drog-, a fegyver- és a cigarettakereskedelem eszközei is, amely Délkelet-Európában éppúgy, mint Olaszországban is gátlástalan bűnügyi szervezetek kezében van.²⁷ A bevándorlók száma, akik a Földközi-tengeren történő áthajózásuk az életüket veszítik, 1997 óta több százat tesz

²¹ Lederer, H. W. im. 317-318. o.

²² A megalapozó kutatás megtalálható az Interneten: „Österreich und die Osterweiterung der Europäischen Union – Argumente und Fakten” címen

²³ Demény Pál demográfus is foglalkozott ezzel a kérdéssel. 1950-ben Európa demográfiai részesedése a világnépességen belül 22%-os volt. 1975-ben 17%-ra esett vissza, majd 2000-re 12%-ot tett ki ez a részesedés. Az ENSZ ún. „közepes” előrejelzése szerint Európa részaránya a világ népességén belül 2050-ben már csak 6,5% lesz. Demény Pál: Európa népességpolitikai dilemmái a 21. század kezdetén, In: Ezredforduló. Stratégiai tanulmányok a Magyar Tudományos Akadémián 2003/4. sz. 26. o.

²⁴ Hauser, Gunther: Sicherheit in Mitteleuropa. Politik. Kooperation. Ethnizität. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 2/2003. 82. o.

²⁵ Kovarnik, Willfried: Green Cards für Österreich?. In: Die Presse, 2000. 08. 14. 2. o.

²⁶ Uo.

²⁷ Hauser, G. im. 83. o.

ki.

2000-ben mintegy 450.000-en kérelmeztek menedékjogot az EU-tagállamokban. Jelentős számban érkeztek Irakból, Afganisztánból és Iránból, ahol etnikai csoportokat üldöznek, miként korábban is. Az egykori Jugoszláviából még mindig 42.250 menedékkérő érkezett. Szlovéniába érkezett ebben az évben a lakosságszámhoz viszonyítva a legtöbb menedékkérő, szorosán követve Belgium által. Ausztriában 38.590 kérelmet nyújtottak be 2000-ben, amely sokkal nagyobb megterhelést jelentett, mint Németországé, ha azt egy főre számítjuk.

3.2. Az osztrák szövetségi haderő bevetése a határon és az embercsempészet

1990. szeptember 5-étől az osztrák szövetségi hadsereg 250. 000 katonája szolgálta a saját és az EU külső határok biztonságát. 2002. november 1.-ig összesen 67. 000 illegálisan a határon átkelő személyt fogtak el. A kiegészítő bevetés a szövetségi védelmi minisztériumnak évente 50 millió Eurójába került.²⁸ Az osztrák határok közelében – kb. Pozsonyban és Szombathelyen – időközben rendszeres menekült elosztó központok jöttek létre. Pozsony elővárosa az illegális embercsempészet forgókerékének számít. A második segélycsapat második vonalával szemben Kittsee-ben összesen öt embercsempész-szervezet állt 2000-ben, ahogy azt az osztrák katonák is megfigyelték a határon.²⁹ A szövetségi haderő és a csendőrség hosszabb ideje abból indul ki, hogy tevékenységüket az embercsempészek az 1.460,5 km hosszú osztrák EU külső határon kikémelelik.

Egy illegális határátlépés költsége származási országok szerint erősen eltérő. Míg a románoknak mintegy 250 Eurót kell fizetniük egy átirányításért és egy vázlatért a határon, a balkáni területen egy „átalány csomag” rendszerint 1. 780 Euróba kerül. De ebbe benne foglaltatik a civil életbe történő beillesztés ára is. A legtöbb kínainak és fekete afrikainak 14. 200 Eurót kell leszurkolnia. Az embercsempészek először előleget kérnek, s a hátralékot az illegális határátlépőnek le kell dolgoznia – többnyire prostitúcióval, kábítószer kereskedelemmel, vagy valamely hasonló bűnügyi tevékenységgel.

Ausztria határain 2001-ben 48.659 illegális határátlépőt és embercsempészt fogtak el, ellentétben a 2000-es év 45.730 személyével. Ezzel a 6, 4%-os növekedéssel egy addig soha el nem ért magas szintre érkeztek.³⁰ 1998 óta mintegy 3. 000 csendőr is a határszolgálat rendelkezésére áll 31 határellenőrzési ponton (GREKO) és 39 határőrizeti poszton (GÜP). Ezt további mintegy 800 vámtisztviselő és 250 rendőri szolgálatot teljesítő egészíti ki a határon.³¹ A csendőrség, a rendőrség, a szövetségi hadsereg és a vámosok 2000-ben összesen 2. 564 embercsempészt tudtak elfogni – 1999-ben ez a szám 2. 949 volt. Összességében az embercsempészek forgalma az EU-ban több mint 5 milliárd Eurót tesz ki. A menekültek nagyobb része a balkáni útvonalon, Szarajevón, Belgrádon vagy Románián keresztül érkezik. Törökország szintén a menekültek és illegális migránsok központi „tranzit országa”. Az elfogási számok 2002-ben csaknem megegyeznek a megelőző évek számaival. 2001-ben 10. 898 illegális határátlépőt állítottak elő. A legtöbb menekült Romániából érkezett, utána Afganisztán következett, majd az egykori Jugoszlávia. Az afgán állampolgárok határátlépéseinek a száma 2002-ben erősen visszaesett. (A 2001-es 5.700-ról

²⁸ Hauser, G. idézi a Szövetségi Védelmi Minisztériumot, im.: 83. o.

²⁹ A 2000. 10. 19-i „Zeit im Bild”, 13,00 óra és „Willkommen in Österreich” 2000. 10. 19-én, 17,05 óra, ORF2.

³⁰ „Schlepperbericht 2001” des Bundesministeriums für Inneres, Österreichische Bundesgendarmerie.

³¹ Österreichische Bundesgendarmerie

2002-ben 1.800-ra).³² Ennek oka feltehetően a Talibán uralom végében, illetve a nemzetközi segítségnyújtások beengedésében keresendő. Összességében 1990 szeptember 5. és 2002. vége között 110 ország polgárai lépték át illegálisan az osztrák keleti határokat.

Az osztrák EU külső határok felügyeletére évente csaknem 210 millió Eurót fordítottak. De ezzel még nem beszéltünk a teljes költségekről, ugyanis a Bundesheer egy segélyakció keretében tíz éve szintén ott van az osztrák keleti határokon. Ezt a megoldást azonban az osztrák politika nem tekinti hosszú távúnak: „Az osztrák szövetségi hadsereg kiegészítő bevetése ideiglenes támogatás, ami ugyan támogatandó és meglehetősen logikus, de nem lehet tartós megoldás. Nem vehető ugyanis tudomásul, hogy mindent nekünk kelljen fizetni, csak mert pechünk van amiatt, hogy hosszú EU külső határokkal rendelkezünk” – hangsúlyozta Ernst Strasser osztrák szövetségi belügyminiszter. Majd hozzátette: „Az Európai Unióban kötelessége tagállamai határainak felügyeletére hozzájárulást fizetni.”³³ Otto Schilly német szövetségi belügyminiszter ezért javasolta, hogy az EU külső határainak közös biztosítását kell célul kitűzni a „a távolabbi jövőben”, hogy a leendő EU-tagállamokat segítsék e nehéz feladat megoldásában.³⁴ Az első lépést ebbe az irányba megtették Laekenben 2001 decemberében: az Európai Bizottság és Tanács megbízást kaptak, hogy együttműködési egyezményeket dolgozzanak ki a határt ellenőrző intézmények között. Feladatuk kapták annak vizsgálatát is, hogy milyen körülmények között teremthető meg a közös határvédelem mechanizmusa a most már jelentősen kiterjedt Európai Unióban.

4. A közös bel-, és igazságügyi politika aktuális helyzete

Az EU tervezi a külső határok közös biztosításának a koordinálását. A gondolkodás odáig jutott, hogy létre kell hozni egy közös európai határvédelmi hadtestet. Amit az Európai Tanács Laekenben felkarolt, 2003. január 14-én megkapta az Európai Parlament támogatását is. A külső határok biztosítását a belső biztonság követelményeként. A külső határoknak fontos szerep jut a szervezett bűnözés, a terrorizmus, a csempészet és az illegális bevándorlással szembeni küzdelemben. Az új évezred küszöbén az EU külső határát minősítik a belső biztonság egész rendszerében a leggyengébb láncszemnek. A schengeni meghatározások nem egységes értelmezése és az eltérő ellenőrzési normák aláaknázzák az Európai Unió belüli szabad költözés alapelvét is. Az Európai Parlament ezért követel közös kontrol eszközt, a határvédelmi tisztviselők közös ki-, és továbbképzését, továbbá új technológiák kifejlesztését az európai szintű határellenőrzés megkönnyítésére.³⁵ Az európai Határvédelmi Hadtest létrehozásának végül hozzá kell járulnia az EU-tagállamok közötti tehermegosztáshoz is. Az EU által finanszírozott egységeknek a külső határok válság szakaszain kell a nemzeti hatóságok számára rendelkezésre állnia.

5. A KKEÁ csatlakozása a szervezett bűnözéssel szembeni közös harchoz

A szervezett bűnözéssel szembeni közös harchoz való csatlakozást a KKEÁ részéről három tényező is nehezíti.³⁶

³² Bundesministerium für Landesverteidigung der Republik Österreich

³³ „Heer an Grenze keine Dauerlösung”: Strasser will Geld von der EU, in: Die Presse 2000. 08. 21. 12. o.

³⁴ Kraus, Doris: Gemeinsam gegen Schlepper: EU will Balkanroute unterbinden, in: Die Presse, 2001. 03. 16. 7. o.

³⁵ Smonig, Reinhold: Innere Sicherheit beginnt an EU-Grenzen. Die Presse, 2003. 01. 15. 6. o.

³⁶ Monar, J. I. m. 333-334. o.

5.1. Először a szervezett bűnözéssel szembeni harc törvényi szabályozásának komoly hiányosságai. Ugyanis a régi büntetőjogi kategóriáikkal ezek a jelenségek alig, vagy egyáltalán nem érhetők el. De még ha a törvényi rendelkezések szintjén meg is történik az alkalmazkodás, ez az egyszerűbb feladat. Ha ezt a lépést nem követik olyan párhuzamos gyakorlati lépések minden olyan területen, amelyek potenciális bázisát jelentik a szervezett bűnözésnek. Különösen érvényes ez a pénzmosás, az adócsalás, márkahamisítás és a pénzügyi csalások gazdasági bűncselekmények esetén.

5.2. Második alapvető hiányosságot képezik a hiányzó operatív kapacitások: a szervezett bűnözéssel szembeni harc különleges egységei a bel- és az igazságügyi minisztériumokban, illetve ha meg is kezdtek ezek kiépítését, még csak kiépülőben vannak. Ezért sürgős esetekben sem tudnak (vagy képesek) megfelelően reagálni. Magyarországon egy meghatározott telefonszám tulajdonosának az azonosítása például, még ha az eset sürgős minősítéssel is érkezik, több hónapot vehet igénybe. Hasonlóan a határőr egységekhez, ezen a területen is hiányoznak a megfelelően kiképzett szakemberek és a modern körözési technikák és berendezések.

5.3. A harmadik alapvető probléma a KKEÁ-ban a szervezett bűnözéssel szembeni harcban a kényes és ezért gyakran bagatellizált téma, amely azonban az uniós oldal szakembereinek körében különleges aggodalmakat ébreszt, s ez pedig a korrupció. Elégtelen kontrollmechanizmusok, kevés fizetés és a rossz szolgálati feltételek miatti alacsony szolgálati morál tovább növelte a korrupciós esetek számát néhány KKEÁ rendőri-, vám-, és határőr egységeiben a 90-es évek közepe óta. Romániában a korrupciós esetek száma román adatok szerint évente 20 és 25 ezer között mozog, melyek közül sok nem vezet büntető, vagy fegyelmi eljáráshoz, mert magas beosztású hivatalnokok követik azokat el. Lengyelországban és Magyarországon kevésbé jellemző a korrupciós probléma, mégis ezekben az országokban is jelentős számban bocsátottak el embereket szolgálati helyeikről korrupciós esetek miatt. Az állami hatóságok szerint a korrupciós kihívás itt különösen az alacsonyabb szolgálati beosztásokban jelent folyamatos veszélyt. Magyarországon például több „második fizetéses” eset ismert, amelyet a szállítási cégek fizettek a vámtisztviselőknek. Ugyan minden KKEÁ-ban létrehoztak különleges egységeket a korrupció elleni harcra, de ezek tevékenységét gyakran akadályozza a testületi szellem és az előljárók védelmező magatartása. E tények nem csupán a szervezett bűnözésnek jelentenek kiváló támadási pontokat, hanem csökkentik az EU-tagállamok biztonsági hatóságainak a készséget is arra, hogy érzékeny adatokat és információkat közöljenek a KKEÁ hatóságaival.³⁷

Politikailag nagy ára lenne annak, ha az EU két különböző részre válna a külső határok eltérő ellenőrzése miatt a bővítést követően, mert ez kétféle belső biztonságot is jelentene. A nem kívánatos tendencia csak mindkét oldal – az EU és a csatlakozók – eddiginél intenzívebb együttműködésével kerülhető el. A KKEÁ-nak nem kellene arra hagyatkozniuk, miként ez néhányuknál úgy tűnik, hogy az EU vagy a csatlakozási tárgyalásokon ad a SZBJT-ére vonatkozó koncessziókat, vagy pedig a szükséges változtatások nagyobb részét finanszírozni fogja. Az első az EU-tagállamok közvéleményének kérdéssel kapcsolatos érzékenysége miatt meglehetősen valószínűtlen, a

³⁷ Uo. 334. o.

második pedig a jelenleg 2006-ig betervezett pénzügyi költségvetés miatt nem lehetséges. Ez azt jelenti, hogy a KKEÁ-nak a bel- és igazságügyi együttműködés területén magasabb prioritást kell adni, mint eddig, a határellenőrzésnek és a szervezett bűnözéssel szembeni küzdelemnek. Még akkor is, ha ez a rendelkezésre álló források más területről történő átcsoportosítását teszi szükségessé.³⁸

De másik oldalról az EU-tagállamainak is sürgősen szükségük van egy átfogó együttműködési stratégiára, amely az Unió cselekvési potenciálját éppúgy, mint a tagállamokét effektíven összegyűjti és felhasználja. (Ez jelenti egyrészt azt, hogy a SZBJT-be történő integrációnak magasabb politikai prioritást kell adni, mint eddig, másrészt ezzel összefüggésben több pénzügyi forrást kell koncentrálni erre a területre, mint eddig). Az is fontos, hogy a KKEÁ-at az eddigieknél jobban informálni kell az EU bel- és igazságügyi döntési eljárásairól, és meg kell nekik adni a lehetőséget különleges érdekeik kifejezéséhez az EU-döntések előtt.³⁹

³⁸ Monar, J. I. m. 345. o.

³⁹ Uo. 345-346. o.