

HATÁRBIZTONSÁG AZ EU BŐVÍTÉS UTÁN

Minden szövetség valamilyen konkrét céllal jön létre, valamilyen értékekre alapozva működik. A szövetség addig áll fenn, amíg az érdekek közös és a környezeti feltételek is megfelelőek. Az EU olyan „szövetség”, amelyben a szabadság, az igazságosság (jog) és a biztonság az érdekmotivációs pillérek. A biztonság garantálása teremti meg a közösségi működéshez szükséges keretet, amelyen belül a határbiztonság sajátos helyet foglal el. Vajon a Közösség területi, létszámbeli növekedése kihat-e a határbiztonságra, annak helyére, szerepére? E kérdést kísérli meg elemezni a cikk, előrevetítve egy lehetséges fejlődési irányt.

Az EU bővítésről másképpen

Az Európai Unió eddigi legnagyobb léptékű bővítését az egész világ fokozott figyelmével kísérte. 2004. május 01-jén az EU tíz tagállammal növekedett, így az összesen 25 tagállamának az összterülete 3,892 millió km² (USA 9,162 millió km²), összlakossága 459,9 millió fő (USA 291,4 millió fő), a GDP mértéke 9.613 milliárd € (USA 11.083 milliárd €) az export mértéke 903,5 milliárd € (USA 713,6 milliárd €) részesedése a világelexportból 21,5 % (USA 15,0 %)³

A szám adatok önmagukban, de összehasonlításban is magukért beszélnek: az EU rendkívül nagy dimenziójú közösséggé vált. Ezzel a bővítési folyamat azonban még nem zárult le, mert olyan pályázók várnak „ante portas” a belépésre, mint Bulgária, Románia, Törökország és Horvátország.

A csatlakozási ünnepek alatt valószínűleg a szakembereket az öröm mellett már foglalkoztatta egy lehetséges „bővítési sokk” gondolata, ami a további közös működést érintheti, és a „kívülmaradtakat” az esetleges „kirekesztés” lehetősége.

Az orosz és más kelet-európai politikusok egy „modern európai vasfüggöny” rémképét vetítették előre, azzal magyarázva, hogy a külső határokon szigorúbb lesz az ellenőrzés, egyes etnikai csoportok most végleg el lesznek szeparálva az anyanemzettől és még tovább nő(het)nek a gazdasági és fejlődési különbségek is.

Való igaz, az EU keleti szárazföldi határai 500–600 kilométerrel kitolódtak. A biztonság garantálása mellett a fenti aggodalmakat tompítja, hogy a kishatárforgalom, igaz új értelmezésben, de fennmarad, s az adott tagországnak továbbra is jogában áll eldönteni (a többi tagállam veszélyeztetése nélkül!), hogy területére kinek ad belépési vagy tartózkodási engedélyt.

A „bővítési sokk” nem fikció, hanem reális kockázatot jelent. A 25 tagállamból álló közösség működése bonyolult, már a korábbi 15 tagállam esetében is jelentkeztek intézményi nehézségek, s az új csatlakozóknak még fel kell készülniük a közös játékszabályok szerinti tevékenységre és arra, hogy az EU nem egy feneketlen pénzeszsák. Főleg a gondolkodásfilozófián kell majd igazítani, és ez megjelenik a határbiztonság vonatkozásában is. Egy közösség ereje nem a tagok képességeinek matematikai összegéből

³ Világ gazdaság 36. évf. 83. (8842.) szám, 2004. április 30. péntek, 1. o.

eredeztethető, hanem abból a minőségi változásból, amely a szimbiózisból fakad: együtt egy magasabb minőséget létrehozni.

Az EU jelenlegi külső határa nem mindenütt esik egybe a schengeni külső határokkal, sőt két állam (Norvégia és Izland) nem is EU tag, de schengeni határai vannak. Az EU külső határ olyan térséget ölel körbe, ahol a nemzeti (belső) államhatárok kizárólag a nemzeti szuverenitás kiterjedésének jelölésére szolgálnak, s nem képez(het)ik akadályát a szabad mozgásnak. Ha a nemzetközi repülőtereket nem nézzük, akkor szárazföldön 20 EU tagország, illetve a két társult Schengen-tag területére lehet rövidesen a Schengeni Végrehajtási Egyezmény keretében eljutni a külső határokon belül. (Ez a schengentagállamokra már ma is igaz.) A „schengeni szemlélet” fontos eleme a külső határok ellenőrzésének minősége. „Az EU külső határává váló határszakaszainkat oly módon szükséges korszerűsíteni, hogy az ne új vasfüggönyként, hanem mint az átjárhatóság és az együttműködés megvalósulásának helye és eszköze jelenjen meg a később csatlakozó szomszédaink számára.”⁴

A globalizációs folyamatok hatására és ellenére a világ polarizálódása tovább növekszik, hiszen a gazdaság és szegénység mellett megjelennek más területen is a különbségek. E különbségek a Maslowi-szükségleti megközelítés mentén a migráció eszközével is áthidalhatónak tűnnek, annál is inkább, mert a biztonság természetes emberi szükséglet, s ez helyileg nem mindig esik egybe az érintett emberek élőhelyével. A szabadság, igazságosság és biztonság térsége tehát vonzó célterület, ahova a biztonsági igényüket kielégítők tömegei igyekeznek.

Ebben a folyamatban sajátos helyet foglalnak el az újonnan csatlakozó országok (keleti szárazföldi határral). Már fel is merült egyfajta párhuzam a „cordon sanitaire”⁵ és a külső határos tagállamok szerepe között. A különbségek határának keletre tolódása szorosan összefügg az EU integratív fejlődésével. A bővítés folyamata befolyással bír az egyes országok geostratégiai helyzetére is: mint tagjelölt vagy csatlakozó ország felértékelődhet valamilyen szempontból. A kirekesztés esetleges érzését a külső határos csatlakozó országok által a határok ellenőrzésének megerősítésére tett erőfeszítések is kiválthatják. Figyelembe kell venni azt is, hogy a második körös bővítésre várók a csatlakozást sürgetik, s minél inkább elhúzódik a folyamat, annál élesebben jelentkeznek az orientációvesztés jelei, s annál kevésbé felkészült országok fognak csatlakozni az EU-hoz.

E folyamat szerves részét képezi az egyes országok szerepvállalási fellépése, amelyet geostratégiai helyzetükre, speciális képességeikre alapoznak. A keleti-nyugati és délkelet-északnyugati irányú veszélyeztetés két kulcsterülete a Balkán és Ukrajna. A Balkánon Románia, Bulgária és Horvátország is magának szánja a koordinációs szerepet, de ehhez kapcsolódik, hogy Magyarországnak is vannak ilyen ambíciói. Az ukrán veszélyeztetés három jelenlegi tagországot érint határszempontból, s Lengyelország az ukrán szerepvállalásban Magyarországgal szemben komoly pozícióval rendelkezik

Az EU demokratikus működési mechanizmusa nincs felkészülve a 25 tagállam ügyeinek hatékony rendezésére. Eltérőek az egyes tagállamok nemzeti érdekei is. A Schengen 3⁶ néven emlegetett, a közelmúltban öt EU tagállam által aláírt „Nyilatkozat” ismételten felveti egy lehetséges „kétfokozatú” Európa kialakulását. A Nyilatkozatot aláírók a külső fenyegetések, az illegális migráció, a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni

⁴ 2003/2004 (IV. 15.) Kormányhatározat a MK nemzeti biztonsági stratégiájáról III. 3. 4.

⁵ Georg Vobruba: Az Európai Unió bővítése. Esély 2002/2.

⁶ 2004. május 27-én Ausztria, Belgium, Hollandia, Luxemburg és Németország nyilatkozatot írt alá az együttműködés fokozásáról.

küzdelemben fokozni kívánják az együttműködést. Közös adatbázist terveznek létrehozni többek között a személyes adatok – DNS mintákra vonatkozó információk, digitalizált ujjlenyomatok cseréjének megvalósítására. A prognosztizált tevékenységi egyeztetések az USA által bevezetett biztonsági intézkedésekhez hasonló képet mutatnak.

Új jelenség az Európai Unió tervezett határellenőrzési ügynöksége (Agency) létrehozása ellenére (vagy mellett?) a rendészeti együttműködés részeként megvalósuló határellenőrzési feladatok végrehajtási tervezése is. A Schengen3 Nyilatkozatot ki akarják terjeszteni az illegális bevándorlás elleni közös fellépésre, amelyet a származási és tranzitországokkal egyeztetve, információcserére és repatriálásra alapoznak. (Amennyiben a Nyilatkozat nem épül be az EU joganyagába, akkor is jelzésértékű reagálásként kezelendő.)

A határellenőrzéssel kapcsolatban már több „centrum” is működik az EU-n belül (RAC = Risk Analysis Centre – Helsinki; ACT = Ad hoc Centre for Border Guard Training – Bécs-Traiskirchen; ABC = Air Border Centre – Róma; SBC = Sea Border Centre – Alicante (Spanyolország); CTD = Centre of Technical Development – Dover; CLB = Centre for Land Borders – Berlin; kapcsolódik az EUROPOL–Hága, a SIS Strassbourg, az EURODAC– Luxemburg központtal).

Magyarország egy olyan „centrum” székhelyére pályázik, amely a korábbi tagországok között még nem került „elosztásra”. Ennek sikeres megvalósítása egyértelműen az ország politikai presztízsét növelné és lehetővé tenné a szakmai érdekek fokozott érvényesítését is.

Az EU integráció megállíthatatlan, öngerjesztő folyamat, s mindenkori kiterjedését a külső határok jelzik. Az elmélyülő integráció az érdekérvényesítés eltérő szintjét hozza felszínre. A régebbi tagállamok – külső határ hiányában – a biztonság legmagasabb szintjét célozzák meg. A Schengeni Végrehajtási Egyezmény hatályba lépés óta hosszabb idő telt el, módosult a politikai és gazdasági környezet, illetve az érdekmotiváció is, amit jelez a Schengen 3 Nyilatkozat létrejötte. A biztonság a továbbiakban már nem garantálható csak a zárt rendszer elvét követő hozzáállással.

A komplex biztonság kerül – új szempontokat érvényesítve – előtérbe, amely a veszélyeztetés új megjelenési formáihoz igazodik. A terrorizmus, a nemzetközi szervezett bűnözés nem is határokon, hanem érdekszférákban gondolkodik. Az érdekszférák pedig a meglévő potenciális lehetőségek maximális kihasználását célozzák meg. Ahhoz, hogy a dolgok lényegéhez közelebb jussunk, az érdekmotivációs tényezőket kell tisztázni.

A határbiztonság szerepe a komplex nemzeti és európai biztonság garantálásában

Az EU területe vonzó célponttá változott. Évente fél millió illegális migráns és ugyanennyi menedékkért folyamodó érkezik az Unió területére, jelenleg az óvatos becslések alapján is három millió illegális migráns tartózkodik „kerítésen belül”. (Az erre vonatkozó adatok az érdekeltség függvényében nivellálódnak.)

A „kifelé tekintő” hozzáállás mellett felmerül a „mi van bent?” kérdése is. A biztonság megközelítését ebből kiindulva, az eredeti elveket követve új alapokra célszerű helyezni.

- „A biztonság nem más, mint egy gyűjtőfogalom, amely magába foglalja az adott ország külső fenyegetettségétől való megvédését, illetőleg az erre való (preventív, stratégiai) felkészülést egyfelől;

- másfelől a belső rend és a stabilitás biztosítását jogi és rendészeti eszközökkel, illetve intézményei által;
- harmadrészt pedig olyan külső és belső fenyegetettség elleni védelmet, amely különleges (titkosszolgalati) készenléetet, felkészültséget igényel.

A biztonság olyan kvázi produktum (immateriális termék) az elméleti absztrakció szintjén, amelyet állami szervek, intézmények, esetenként magánszemélyek és szervezetek termelnek, amelynek végső (és kívánt) állapota a háborításmentes lét, „fogyasztói” pedig az állampolgárok. Keretét mindenkor törvények biztosítják.”⁷

A biztonság – „veszélyektől vagy bántódástól mentes (zavartalan) állapot.”⁸

„A biztonság alapvető nemzeti és közösségi érték, olyan állapot vagy helyzet, amely a fenyegetettség és a veszélyek tudatosan elfogadott, elviselt szintjén valósul meg. Alapját a külső fenyegetettségtől való megbízható védelem, a belső rend és stabilitás képezi. A biztonság nem lehet állami vagy hatósági monopólium, hanem „társadalmi” termék, amely érdekközvetítés útján, egyeztetett cselekvés következményeként jön létre.”⁹

A fenti biztonságfogalmak erősen nemzeti megközelítést tükröznek. A közösségi tevékenység bizonyos szintjén megjelennek olyan érdekek is, amelyek csupán a nemzeti rendszerek egymásmellettségével nem elégíthetők ki. Ebből a megközelítésből a biztonság „közösségi, kollektív, kooperatív termék, amely a nemzeti biztonsági rendszerek kapcsolatrendszerének összességére épített, közösségi érdekekből eredő, egyeztetett prioritásokat érvényesítő, kölcsönös bizalmat feltételező és megalapozó, koordinált diplomáciai, politikai, gazdasági, jogi, katonai, rendészeti és lakossági tevékenység, illetve magatartás eredménye.”

Abból célszerű kiindulni, hogy a biztonság veszély vagy fenyegetés hiányában nem értelmezhető, így a biztonság mindig a fenyegetettségi, veszélyeztetettségi szint nagyságával függ össze. A lényeg a viszonyrendszerben keresendő. Ez a viszonyrendszer rendszerint akció-reakció, evolúciós vagy eskalációs folyamatok alapján jellemezhető. Célszerű figyelembe venni azt, hogy a védelem (mint passzív érdekérvényesítés) és a konkrét veszélyeztetés viszonyrendszere a veszélyeztetés aktivitását racionalizálja. Egy védelmi rendszer fenntartása a védett értékhez képest is jelentős mértékű. Korszerűsítése további (folyamatos) beruházást igényel. A veszélyeztetés előkészítése ráfordítás tekintetében elenyésző a védelmi költségekhez képest, ugyanakkor sikeres megvalósításával a „befektetés” többszörösen megtérül. Emellett a védelmi rendszer is károsodik, nem beszélve magáról a kárról. A helyreállítás is pénzbe kerül.

A veszélyeztetés büntetőjogi szankcionálása nem mindig visszatartó erő, s több-kevesebb esély van a büntetés elkerülésére is. Így látható, hogy a védelmi rendszerek, érdek- és jogérvényesítő rendszerek, intézmények fenntartása jelentős ráfordítást igényel, s ez a veszélyeztetéshez igazodva tovább fokozódik. Általános értelemben biztonságról akkor beszélhetünk, ha a veszélyeztetés, fenyegetés ellentételezéseként a védelmi rendszer olyan állapotban van, hogy károkozás, beavatkozás esetén a rendszer azt képes elhárítani, hatását csökkenteni, önmagát helyreállítani, s az adott időszakban egyéb változtatás igénye nem áll

⁷ Salgó László: Új típusú gondolkodás a biztonságról. Magyar rendészet 2003/1. 19-20. o.

⁸ Magyar Értelmező Kéziszótár 2003.

⁹ A szerző készülő rendvédelmi stratégia kéziratából.

fenn, illetve a rendszer önmagában is megfelelő visszatartó erőt képvisel. Ez egy dinamikus egyensúly, amelynek sajátos önfejlődési törvényszerűségei vannak.

Melyek azok a fenyegetések, amelyek az EU szintjén a közeljövőben kihívást jelentenek?

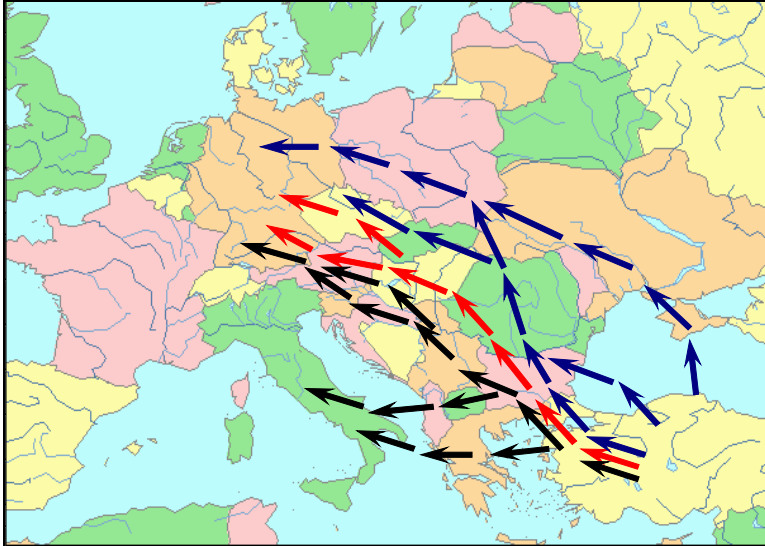
Az EU Európai Biztonsági Stratégiája alapján (2003. december 12.) az alábbiak:

A nemzetközi terrorizmus stratégiai jellegű fenyegetést jelent, Európa pedig egyaránt célpontja és bázisa a terroristáknak.

A tömegpusztító fegyverek proliferációja jelenti a legjelentősebb fenyegetést az államok közötti békére és biztonságra nézve. A hatékony exportellenőrzési mechanizmusok ellenére megnőtt a veszélye egy ilyen fegyverkezési versenynek. A rakétatechnológia elterjedése tovább növeli az instabilitás veszélyét. A legriasztóbb forgatókönyvet az jelenti, ha tömegpusztító fegyverek jutnak terrorista csoportok birtokába. E kérdésnél azonban foglalkozni kell a nukleáris technológia mellett a biológiai és vegyi technológiákkal is. Ebben az esetben már nem a célbajuttató eszköz a lényeg, hanem a módszer. A biológiai- és vegyi fegyvernek minősülő technológiák már kis mennyiségben, szokványos, nem feltűnő módon eljuttathatók az alkalmazás helyszínére. Több komponenses hatóanyag esetén a felfedezés lehetősége még tovább csökken.

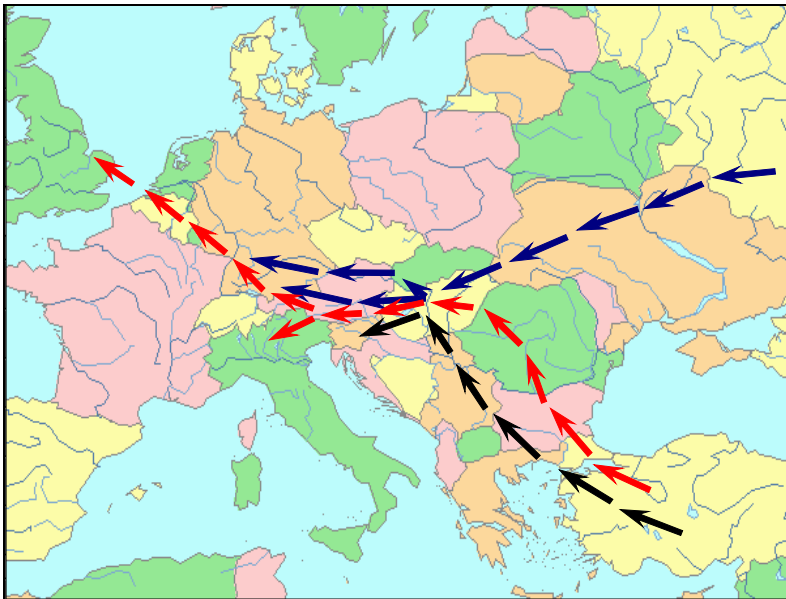
A regionális konfliktusok Európa biztonságát közvetlenül veszélyeztetik. Az erőszakos és a befagyott konfliktusok, melyek határaink közelében is előfordulnak, fenyegetik a regionális stabilitást, a kisebbségeket, az alapvető szabadságjogokat és emberi jogokat.

Európa a szervezett bűnözés elsőszerű célpontja. Ennek a belső veszélyforrásnak van egy fontos külső tényezője: a határokon átnyúló kábítószer-, fegyver- és embercsempészet a bűnszövetkezetek fő tevékenységi körébe tartozik, melynek szálai a terrorizmushoz is elvezethetnek



1.sz. ábra Az illegális migráció irányai-Balkán (Forrás:RAC)

Magyarország és az Európai Unió környezetében keletkező szándékos vagy gondatlan veszélyeztetésből eredő környezeti katasztrófák, környezetkárosító tevékenységek, egyéb járványszerű betegségek, a Közösség területén keletkező természeti katasztrófák kezelésének összehangolt megvalósítása.

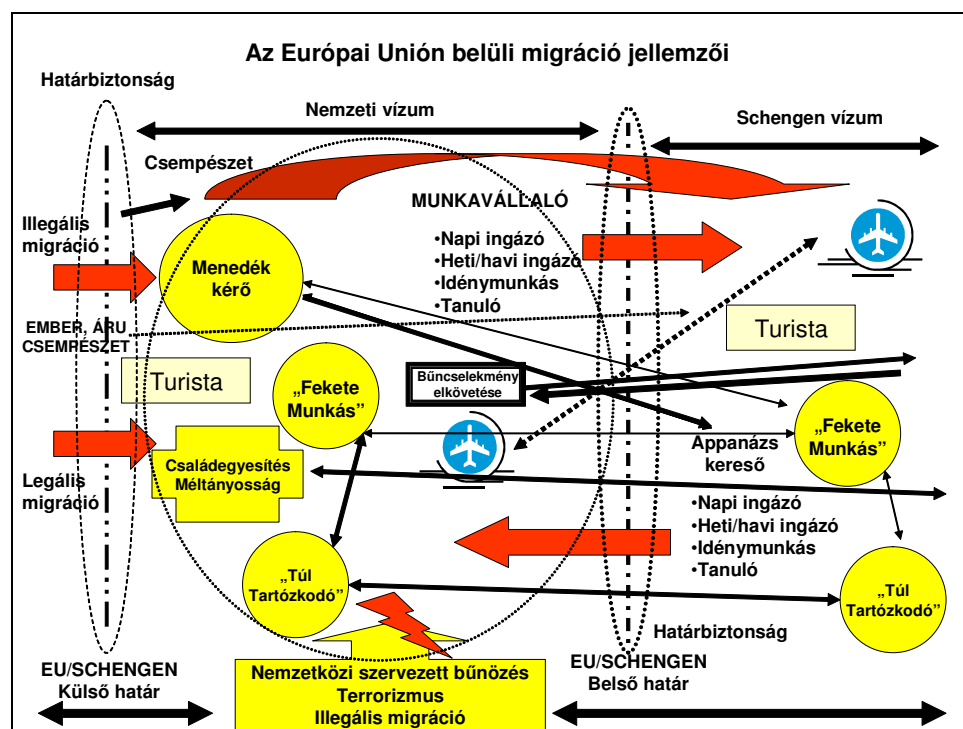


2.sz. ábra Főbb embercsempész útvonalak (Forrás:RAC)

Mindezek mellett az Európai Unió belüli migráció – a tagállamok közötti gazdasági fejlettségbeli eltérések, illetve az adminisztráció hiányosságai miatt az Európai Unió belül a határok átjárhatóságát kihasználó olyan belső mozgással kell számolni, amely az illegális migrációhoz hasonló következményekkel járhat. Ennek hatásai csökkentése érdekében indokolt a belső határokon olyan szintű ellenőrzést fenntartani, ami a komplex európai biztonságon belül a nemzeti biztonságot is garantálja.

Ez a megközelítés hivatalos EU-dokumentumokban direkt módon még nem jelent meg, de a javasolt intézkedések és a RAC 2004.évi elemző jelentése egyértelműsíti, hogy komolyan kell ezt a kérdést kezelni.

A biztonság iránti igény fokozott megjelenése természetesen nem jelentheti a belső határokon az eredeti ellenőrzési módszerek visszaállítását, egyfajta „bekeményítés” éreztetését. A gondolkodásfilozófia-váltás és az érdekcsoportok szinkronizálása elengedhetetlen feltétele a teljeskörű problémamegoldásnak.



3. sz. ábra (Forrás: Szerző)

A külső határokat a legszigorúbb előírások szerint kell ellenőrizni, azonban ez önmagában nem elegendő, ki kell egészíteni egy komplex határbiztonsági rendszert képező nemzeti és közösségi tevékenységi integrációval, amely biztosítja a belső migráció elleni hatékony fellépést, a keletkező kihívások rendszerszemléletű kezelését.

Ezek közül célszerű megvizsgálni az illegális migráció, mint veszélyeztető tényező természetét. Az illegális migráció tekintetében a RAC elemzés alapján 2003-ban 19.000 illegális migránst fedtek fel a csatlakozó országok határőrizeti szervei a szárazföldi határokon, a tengeri határszakaszokon 4.500 főt.

A számok mellett lényegesebb megvizsgálni, hogy maga a migrációs folyamat milyen természetű?

Az EU felé irányuló szárazföldi migrációs útvonalak közül kettő direkt módon érinti hazánkat, így a Határőrség felelőssége egyértelműen megfogalmazható. (Közép-Keleti és dél-keleti útvonalak.) A csatlakozó országokban felfedett hamis és hamisított úti okmányok (közokiratok) felét a magyar Határőrség fedi fel, ez igaz a repülőterekre is. A csatlakozó országokat érintő migrációs hullám 1/3-a Magyarországon keresztül irányul a célországok felé.

A magyarországi illegális migráció alakulását az elmúlt tíz évben egyfajta ciklikusság jellemezte, az illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények miatt eljárás alá vont személyek száma meghaladta a 25.000-26.000 főt is, de az ezredfordulót követően alapvetően a csökkenő tendencia érvényesült. Az illegális migrációval kapcsolatos jogellenes cselekmények számának mérséklődése mellett, azok arányaiban is eltolódás következett be.

A migrációs jellegű jogellenes cselekmények elkövetőinek számában – a zöldhatár őrizete hatékonyságának növekedésével – a tiltott határátlépés és kísérlete szabálysértést elkövetők aránya csökkent, míg a többi jogellenes cselekmény elkövetéséért indított eljárások száma növekedett.

Arra vonatkozóan, hogy Magyarország, illetve az Európai Unió területén hány illegális (szabálytalan) migráns tartózkodik pontos adatok nem állnak rendelkezésre. Ez a szám legfeljebb úgy kezelendő, mint a családfenntartó és a családtagok viszonya, mert előbb-utóbb a hatóságokkal való kapcsolatba kerüléskor a külföldiek menedékkérelmet nyújtanak be, majd a családegyesítés következik. Így várhatóan az európai uniós jogszabályokat kihasználva legálisan érkeznek további külföldiek.

Ez szorosan összefügg azzal a jelenséggel, ami az Európai Unión belüli migráció jellemzője. A külső határok egységes standard szerinti ellenőrzése ellenére a belső határokon keresztül történő migrációs mozgás a külsőt meghaladja, s ez tartós, az EU-s elemzők szerint a jövőben meghatározó tendenciát képvisel. E tény is alátámasztja azt a stratégiai alkalmazkodási felismerést, amely a külső határok egyoldalú preferálása helyett (mellett) a komplex határbiztonsági megközelítést helyezi előtérbe.

Az illegális migráció folyamatában jellemzővé vált, hogy az elkövetők Magyarországon nagyszámban folyamodtak menekült státusért (évi 1 900-2 000 fő) és a menekültügyi eljárás megkezdését követően 70%-uk – a befogadó állomásokat elhagyva – ismételten illegálisan megkísérelte a Nyugat-Európába jutást.

A Határőrség tapasztalatai alapján megállapítható, hogy az elfogott migránsok jelentős része a menekültügyi eljárást az illegális tovább utazásuk megszervezésének fedezésére használták fel. Az idegenrendészeti és menekültügyi tevékenység uniós szabályozásának alapja az illetékesség megállapításán alapuló eljárási kötelezettség, amely a belső határok ellenőrzésének fontosságát egyértelműen alátámasztja.

A magyar Határőrség szervezeti, technikai, technológiai fejlesztésekkel, a működés jogi hátterének kiépülésével, a jó külső – belső együttműködés megteremtésével, a rendészeti feladatok ellátása hatékonyságának növelésével, az uniós külső és belső határok őrzetének megerősítésével, a mélyléségi „check-net” működtetésével 1993-tól napjainkra

felére szorította vissza a hazánkon át az Európai Unió országaiba irányuló illegális migrációt. Ugyanakkor az EU-csatlakozást követően a veszélyeztetés minősége és hatásmechanizmusa változik, ami a meglévő képességek növelését igényli.

A tagországok területén tartózkodó illegális migránsok és az EU polgárok önkéntes jogkövető magatartása aszimmetrikus, mert míg az „idegenek” irányában fennáll a diszkrimináció tilalma, addig a külföldiek továbbra is saját értékrendjük szerint kívánnak élni, sőt honfitársaikat támogatják az illegális migrációs folyamatban. A biztonsági szint mérőszáma lehetne a külföldiek szocializációjának mértéke. Ez a viszonyszám jelenleg rendkívül alacsony, hiszen a nagy számban lévő külföldiek több nemzedéken keresztül viszonylag zárt közösségekben élnek, életmódjukat nem kívánják feladni, s a szervezett bűnözés és a terrorizmus befolyása alá is kerülhetnek. Az illegális migráció tehát olyan vivő bázisa a veszélyeztetésnek, amit nem szabad figyelmen kívül hagyni, sőt kiemelten kell kezelni.

Az eddigiek során következetesen az illegális migráció fogalmát alkalmaztam. Érdekes módon az illegális jelleg megítélése szakmai megítéléstől is függ, és sok sajátosságot hordoz. A terminológia tisztázása kapcsán a „szabálytalan migráció” az a fogalom, amely még kifejezné azt, amit az illegális migráció alatt értünk általában, de ez még nem honosodott meg.

„Szabálytalan migráció: egy személy új helyre való letelepedése vagy tranzitja, szabálytalan, vagy illegális módon.”¹⁰ A szabálytalan migrációt egy ország esetében egyértelműen lehet értelmezni. Azonban az EU-csatlakozással Magyarországnak 3 EU-tagországgal közös belső határa jött létre, amelyikből egy schengeni külső határ is egyben. Magyarország rövidesen Schengen-tag kíván lenni, így a schengeni belső határok átjárhatóságát biztosítani kell. Vajon a közösségi érdekek biztonsági megközelítése csak a külső határra vetíthető ki, vagy egyetemes érvényű? Megvalósítható-e a biztonság úgy, hogy a schengeni vívmányok ne sérüljenek? Ehhez nézzük meg, hogy hogyan határolható körül a határbiztonság?

Általános megközelítésben: „a határbiztonság olyan állapot, helyzet, amely megelőző jellegű tevékenységek, intézkedések és magatartás által vagy annak következményeként jön létre, és az országra nézve potenciális veszélyt jelentő vagy nem kívánatos személyek, tárgyak, technológiák bejutási esélyének szintjét jelöli.” Ez a gondolatmenet egy ország esetében jól értelmezhetőnek tűnik, és összességében az államhatárra vonatkozik. Ezzel leegyszerűsítendővé is válik a kérdés: kordonszerűen őrizni kell az államhatárt és megoldott a probléma. Annyi határrendészeti hivatalnok azonban nem áll rendelkezésére, hogy minden bokor mellé lehessen állítani egyet, sőt az állami költségek lefaragása, az EU-csatlakozás során keletkező belső határok megközelítése kapcsán létszámcsökkentéssel kell számolni. Ezért is működik a határterületen kívüli ellenőrzés.

Az EU-n belüli migráció kezelése azonban nem csak a határhoz köthető. A migrációt a közösségi érdekeknek alárendelt koordinatív és kooperatív nemzeti működés keretében kell kezelni. Ebből fakadóan újabb kérdések várnak megválaszolásra:

- Felelős-e egy EU tagállam, ha a területéről potenciális veszélyt jelentő személy, tárgy vagy technológia jut át a belső határon keresztül egy másik EU ország területére?

¹⁰ Novoszel Ágnes: Migráció és határátlépés a 25 tagú Unióban. Szakmai Tudományos Közlemények, Budapest, 2004. 32-33. o.

- Elegendő-e a külső határok legmagasabb standard szerinti ellenőrzése, és a kompenzációs intézkedések kiterjesztő értelmezése?

A válasz minden esetben a felelősséggel párosuló illetékességben keresendő, hiszen ezzel konkretizálható a bizalmi elv érvényesítése („Egy mindenkéért, mindenki egyért.”).

A schengeni csatlakozást követően Magyarország is adhat ki nemzeti vízumot, amely Magyarország területére érvényes, s garantálni kell, hogy ez a valóságban is így lesz. Az EU-s belső határokon a vámellenőrzés megszűnt, schengeni csatlakozás után pedig a határforgalom-ellenőrzés is. A határellenőrzés (ekkor más quasi zöldhatár lesz minden belső határ) más módszerekkel folyik.

A határbiztonsági rendszer már most is körvonalazhatóan három fő összetevőből áll:

- a külső határok – egységes standard szerinti – ellenőrzése (védelme), mint STANDARD ELEM,
- az ország egész területére kiterjedő, rendészeti koordináció alapuló tevékenységi integráció, mint KOMPENZÁCIÓS ELEM (a határterületen kívüli térség idegenrendészeti és általános biztonsági átfogására),
- a belső határokon létrehozott határellenőrzési rendszer (a schengeni csatlakozás után határforgalom-ellenőrzés nélkül!), amely biztosítja a határforgalom-ellenőrzés visszaállításának lehetőségét, mint GARANCIÁLIS ELEM, és kiegészíti a másik két elemet.

A belső határok mentén a szomszédos EU országok határrendészeti szervei szorosan együttműködnek és maximálisan érvényesítik a Schengeni Végrehajtási Egyezmény előírásait és a Bizottság ajánlásait.

A preventív jelleget a „távoltartás” és a „gyors, hatékony-biztonságközpontú-idegenrendészeti és menekültügyi ügyintézés” elvének érvényesülésével is biztosítani kell.

A „schengeni szűrőrendszer”¹¹ elemeit új tartalommal célszerű megtölteni és talán nem tűnik eretnek gondolatnak, ha felmerül a Schengeni Végrehajtási Egyezmény megvalósításának új helyzethez való igazítási javaslata.

A szűrőrendszer elemeinek áttekintése jelzi, hogy a külsőhatáros szemlélet egyoldalú érvényesítése eltorzíthatja az egyébként hatékony rendszert.

Az elemek áttekintése:

- a) politikai, gazdasági, tájékoztató eszközök a migráció kezelésében;
- b) egységes vízumrendszer alkalmazása;
- c) kihelyezett okmányszakértők (tanácsadók) alkalmazása;
- d) összekötő hivatalnokok kölcsönös kiküldése, alkalmazása;
- e) a szállító vállalatok migrációhoz kötődő felelősségének érvényesülése;
- f) „tranzitállamok” határőrizeti és határbiztonsági rendszerének megfelelő szintre hozása;
- g) biztonságos harmadik országok helyzetbe hozása;
- h) a külső határok szigorú, egységes elvárások szerinti őrizete (STANDARD);
- i) kiegyenlítő intézkedések fogantatása (KOMPENZÁCIÓ, Checknet);

¹¹ Ritecz György: Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar Határőrség zöldhatár őrizetére. PhD. doktori értekezés, ZMNE 2002.

j) a belső határ (térsége) ellenőrzése (GARANCIA).

A magyar biztonsági rendszernek és annak határőrizeti összetevőinek ebbe a nagyrendszerbe kell szervesen illeszkedni. E rendszernek része a belső határok biztonságához fűződő érdek érvényesítési kényszere is.

Mire lehet számítani az EU-csatlakozás után a belső határok vonatkozásában?

Általános érvényű elvként kijelenthető, hogy a szervezett bűnözés alakulásában várható tendenciákat a gazdasági, politikai és jogi környezet változása alakíthatja. Emellett a várható tendenciák leginkább azzal jellemezhetők, hogy a bűnszervezetek egyfelől igyekeznek igazodni a gazdasági folyamatokhoz, másfelől annak buktatóit keresik. Az EU csatlakozás nem fogja javítani a bűnügyi helyzetet. Nem várható csökkenés a bűnszervezetek tevékenységében sem, sőt annak globalizálódására lehet számítani. A jövedelmi viszonyokban bekövetkező pozitív változás különösen a kábítószer-bűnözés és az erőszakos bűncselekmények számának növekedését okozhatja. Az infrastrukturális beruházásokra és a mezőgazdasági, élelmiszeripari termékekre adott Európai Unió támogatásoknál számolni kell az ezekkel kapcsolatos visszaélések szervezetszerű elkövetésére.

Várható, hogy az Uniót kívül maradt országok bűnszervezetei (elsősorban orosz és ukrán) stabil gazdasági pozíciók megszerzésére törekuszenek az EU integráció előtt álló országokban, részben „tisztán”, részben vegyes vállalatok létrehozásával, és ezzel bűnös úton szerzett tőkét visznek át a legális szférába.

A kábítószer bűnözés várhatóan megnő a vámellenőrzések szempontjából kisebb kockázattal járó hajón történő szállítások száma. A tapasztalatok szerint török kikötőkből, elsősorban Isztambulból és Izmirből nagyobb mennyiségű szállítmányok jutottak el Nyugat-Európába, illetőleg onnan – vélhetően – hazánkba is. (Lásd Balkáni útvonal)

Növekedés várható a kábítószerhez kapcsolódó bűncselekmények számában, ugyanis a kínálati és keresleti piac további dinamikus erősödést mutat. A terjesztés és felhasználás területe mellett 2002-ben már megjelent az előállítás is. Szinte már valamennyi szervezett bűnözőcsoport részesül a hazai kábítószer bűnözésből. Az EU tagság elnyerésével e területen további lehetőségek nyílnak kábítószeres bűncselekmények elkövetésére.

Számítani lehet a belföldi és a nemzetközi kábítószer-csempészetben magyar állampolgárok eddigénél intenzívebb részvételére. A hazánkat érintő tranzit csempészet volumene várhatóan növekszik, ugyanakkor az elkövetési módszerek tekintetében olyan változások várhatók, mint az egyre kisebb mennyiségek szállítása, illetőleg a bonyolultabb elrejtési módszerek alkalmazása. (Ez kapcsolódhat az EU-n belül migrációhoz is.)

Embercsempészés, migráció vonatkozásában hazánk EU-csatlakozásával várhatóan tovább nő az illegális migráció és az embercsempész bűnszervezetek száma. Emelkedik az ukrán, moldáv, román, szerb, albán illegális migránsok aránya, várhatóan hazánk keleti és déli határviszonylataiban kísérelnek meg tiltott határátlépést. Céljuk: bejutni az Európai Unió valamelyik országába.

Árucsempészet vonatkozásában továbbra is folytatódik a nagy haszonnal kecsegtető árucikkek, így a gépjárművek, hamis márkajelzésű termékek csempészete, kiemelkedően a cigaretta-csempészet. A cigarettacsempészet jelenleg túlnyomórészt tranzit jellegű, azonban az EU csatlakozással várható igen jelentős jövedéki adóemelést árdragító

hatása miatt valószínűsíthetően célországá is válunk. Számítani kell műkincsek, muzeális értékű tárgyak, védett állatok és növények illegális kivitelének és behozatalának, valamint a környezetkárosítás egyéb formáinak és a szervkereskedelemnek a fokozódására.

Az előzőekben felsoroltakon kívül még számítani kell a különféle hús, illetve húskészítmények, valamint a műszaki berendezések csempészetének növekedésére, továbbá az export tevékenységhez kötődő fiktív ÁFA visszaigénylések jelentős elszaporodására is.

A terrorizmus terén várható tendenciák vonatkozásában konspirált találkozások, tárgyalások lebonyolítása céljából a külföldi terrorszervezetek várhatóan a jövőben találkozóhelyül használ(hat)ják fel hazánkat.

Az Európai Unióhoz történő csatlakozás után a hazánkban tartózkodó vagy később letelepedő szimpatizánsok a terrorszervezetek anyagi támogatása céljából várhatóan kihasználják a hazai pénzügyi rendszer lehetőségeit.

A probléma megközelítését az alábbiak figyelembevételével célszerű kivitelezni: egy olyan térségről van szó, amely a belső határok nélküliségét hangsúlyozza, ahol a személyek, áruk, szolgáltatások és a tőke szabad mozgása biztosított.

A személyek szabad mozgása és a belső határokon a határforgalom ellenőrzés felszámolása kényes kérdés, amely a tagállamok számára komoly biztonsági kockázatot jelent. E biztonsági kockázat növekedésének ellensúlyozására a tagállamok a bel- és igazságügyi együttműködés szorosabbra fűzést szorgalmazták.

A problémát úgy kell megoldani, hogy a „szabadságjogok” ne sérüljenek, az EU polgárok ne „érezzék” a biztonsági elvárások érvényesítését, ugyanakkor a potenciális veszélyek megelőzhetők, felismerhetők, megszólíthatók és megakadályozhatók legyenek.

Az EU területén tartózkodó illegális migránsok, bűnözők felfedése, repatriálása, szocializálása csak akkor lehetséges, ha felfedésre kerülnek. Ezért fontos minden hatóság számára, hogy ha érintkezésbe kerül ezen személyekkel, azokat felismerje, azonosítsa és kezdeményezze a szükséges eljárást.

A Közösség vonatkozásában a határbiztonság tehát nem csak a külső határszakaszra, hanem a közös belső határookra is értelmezendő, és a nemzeti rendszereknek egységes elvek szerint indokolt egymáshoz kapcsolódnia. A „határnélküliséggel járó virtuális határok” egy óriási pókháló szálai, amelynek rezdüléseit az érintettek azonnal érzékelik és megteszik a szükséges intézkedéseket, egyben biztosítva az arra jogosultak zavartalan továbbjutását. Ehhez pontos, ellenőrzött adatokra, ismeretekre, a bekövetkezéssel egyidejű információkra, azonos módon értelmezett fogalmakra, eljárás-technológiákra, szoros együttműködésre és bizalomra van szükség.

Az intelligens limes víziója

A biztonság alapja az információ. Az információs társadalom az evolúciós fejlődés új szakaszának kezdetét jelzi, amelynek tagja az „e-ember”. Az e-ember és az e-társadalom is fogyasztói társadalmi kategória, csak hogy ez esetben „információfogyasztásról” van szó. Az EU-csatlakozással együtt Magyarország és a magyar Határőrség is fontos lépéseket tett az információs társadalom felé (a meglévő hiányosságokkal együtt). A hagyományos termelési szférák mellett a szellemi munka előretörése tapasztalható. Ez újabb biztonsági problémákat vet fel, amelyeket a hagyományos módon megoldani már nem lehet. Vulgárisan kifejezve a biztonságot csak biztonsági rendszerben lehet garantálni, és a biztonság önálló értelmet nyer.

A hagyományos termelési szférákban a hatékonyság kulcsszava a „hogyan?”. Ez

függetleníthető attól, hogy „mit” és „miért” kell elvégezni, a lényeg a megvalósítás módja a „módszer”. A legjobb módszerek garantálják a nagyobb termelékenységet.

A szellemi foglalkozások és szolgáltatások terén a hatékonyság növekedését a „mit” és a „miért” kerül előtérbe. E területen a hatékonyság akkor növekszik, ha pontosan behatároljuk a feladatokat. (Egy szállodai bejelentkezésnél nem szükséges például a vendég nevét, nemét, korát, lakcímét firtatni, mert ez szerepel az igazolványában, megtudható az elektronikus fizetőeszköz alkalmazásakor is. Így ez a mozzanat kiiktatható vagy lerövidíthető.) Látható, hogy a gondolkodásmód változása is evolúciós fejlődési utat jár be.

A biztonság az EU esetében kötelezettségi alapon bizalmi jelleget is hordoz, hiszen vannak olyan tagállamok, amelyek nem rendelkeznek külső határszakasszal, s ezért a másik tagállam tevékenységére kell bízni a „külső” biztonsági fenyegetések eltérítését.

Az EU politikusai szívesen beszélnek a határról, mint „limesről”, amely az egykori Római Birodalom idején két világot választott el és kötött össze egyszerre. A történelmi igazsághoz hozzátartozik, hogy a Birodalom fennállásának vége felé a határszolgálatot a zömében csatlakozó népek látták el a légiókban, mint auxiliáris (segéd) csapatok működtek közre. A limes egyben az „asszimilációs határsáv” szerepét is betöltötte. Itt már lehet némely párhuzamot vonni az EU-biztonság exportálása és a múlt példái között.

A másik kedvenc jelző korunkban az „intelligens” megjelölés. Az ember esetében ez egy veleszületett képességet jelent, amely az ismeretek felfogását és befogadását, azok alkalmazását jelenti. Ehhez hasonló tulajdonsággal ruházhatjuk fel korunk számítástechnikai eszközeit is. Az intelligens mosópor és gyógyszer mellett léteznek intelligens hálózatok, irodák, épületek, városok.

Hipotetikusan előre jelezhető hogy a fentiek alapján létezik „intelligens limes” is. Az intelligens limes gondolatát az információs társadalmi viszonyok egy természetből vett példával való merész társítása adta.

Bár nem támogatom az élővilág antropomorf megjelenítését, megfelelő párhuzamonként hozható fel egy természetjáró példája. Induljunk ki abból, hogy egy ilyen képződmény szervesen illeszkedik a tájba, annak teljes mértékben részét képezi, ugyanakkor behatároltsággal el is különül tőle. Rész, de önálló is. Kívülről páncélszerű burok védi, amelyen azonban meghatározott helyeken és módon lehet bejutni, e bentlakók viszont szabadon mozognak ki és be. A természetjárón belül mindenütt egyenletes és egyforma a hőmérséklet és páratartalom, függetlenül attól, hogy kívül milyen az időjárás. A természetjárón belül viszont vannak kamrák, részek, járatok ahova nem mehet be bárki, csak az arra jogosult, s csak megfelelő ellenőrzés, feromon azonosítás után. Erre természetközvetlenül vigyáznak, ők tartanak rendet és ügyelnek a természetjáró bejáratainak őrzésére és ellátják a védelmét is. Ha támadás éri a természetjárót, akkor minden bentlakó azonnal megkezd a szervezett védekezést és munkamegosztás alapján helyreállítja a rendet, vagyis az eredeti állapotot. Az élet irányítása egy központból folyik. Ha szükséges, akkor bővítésre kerül az építmény.

A példa emberekre természetesen nem vonatkoztatható, de a modell érzékelteti, hogy milyen funkciót kellene betöltenie az intelligens limesnek.

Mitől intelligens egy határ?

Az intelligencia egyik jelentése a szelektivitás érvényesítése. Az EU külső határán két dolog fontos: aki arra jogosult, az könnyen és gyorsan átléphesse, aki nem, annak számára a határ képezzen átjárhatatlan akadályt. A belső határon ezt egyértelműen az ellenőrzési rendszer jellege miatt nem lehet érvényesíteni, de a kompenzációs intézkedések

eredményesen támogathatják a biztonsági deficit kiküszöbölését. Ahhoz, hogy ezt a funkcióját a „határ érvényre juttassa”, információra van szükség. Ezt az információt össze kell gyűjteni, szelektálni kell, értékelni és szelektíven eljuttatni a felhasználókhöz. Ehhez megfelelő számítástechnikai rendszerekre, hálózatokra van szükség. Az EU külső határai ideális esetben egybeesnek a schengeni külső határokkal, amelyet általában a SIS (Schengener Information System)-el fémjeleznek.

Egy ilyen rendszertől intelligens lenne a külső határ? Van olyan nézet, amely szerint igen. Véleményem szerint a SIS egy elem csupán a rendszerben, igaz, fontos elem.

Az „intelligens limes” kialakítása csak valamennyi EU/schengeni tagállam együttes erőfeszítése révén valósítható meg.

Ez egy folyamat, amely az alábbi irányokban jelenik meg markánsan:

- *Demokratizálódási folyamat:* a részvétel és kapcsolódás lehetőségét biztosítja a biztonságban érintett, illetve annak fenntartására kötelezett valamennyi szereplő részére. Ez kétirányú kapcsolatot feltételez: szelektív jogosultsággal információk társítása, illetve felhasználása. Hozzájárulás a rendszer működtetéséhez és részesülés annak szolgáltatásaiból.
- *Tudástranszfer folyamat:* a szakértelem, szaktudás, felhasználói tapasztalatok átadását biztosítja. A felhalmozott tudásnak hasznélvezője lehet minden arra jogosult szereplő. Aki bekapcsolódik a folyamatba a hasznélvezői szerep mellett egyúttal a fejlesztésbe is bekapcsolódik.
- *Gazdasági, fejlesztési folyamat:* az információs társadalomban az automatizáció prioritást élvez, befolyásolja a tevékenységi folyamatokat, megváltoztatja a társadalmi, interprofesszionális kapcsolatokat. Ez kikényszeríti, és egyben lehetővé is teszi az új kezdeményezések, kapcsolatok kialakítását. Az elektronikus gyorsforgalmi út alkalmazása a jólképzett határrendészeti (biztonsági) szakemberek esetén jelentős versenyelőnyt is biztosít. Lehetőség van a globális fejlesztés mellett a regionális és lokális különbözőségek egységes standardra emelésére is.

A folyamatok egységes rendszerbe szervezett nemzeti informatikai rendszerhálózatokon alapulnak.

Az elmélet szépen hangzik, viszont a megvalósítás már sok időt, pénzt, türelmet és egyeztetést igényel. A kivitelezés alapvetően a megnövekedett közösségi térség regionális szemléletű megközelítésére alapozható. A hatalmas információ mennyiséget szelektálni, „alkalmazhatóvá” és hozzáférhetővé kell tenni. Nyilvánvaló, hogy azon személyek, akik semmilyen jogellenes cselekménnyel nem hozhatók összefüggésbe, ebben az adatbázisban nem szerepelhetnek. A veszélyt jelentő tényezőket is megfelelő módon kell kezelni. Ez a szemlélet egyértelműen megnövelné a SIS és a SIS II. amúgy is nagy leterheltségét és ellehetetlenítené a folyamatos működtetést.

A már meglévő centrumok tevékenységének koordinálásával és a tagországos egységes szemléletű biztonságfelfogásával, az elérhető információk rendelkezésre állása és felhasználása közösségi érdekű lehetne.

A belső határok, vagy az ország mélységében végrehajtott biztonsági célzatú ellenőrzések során az intézkedés alá vont személy esetében célszerű tisztázni, hogy nem

szerepel-e valamilyen nyilvántartásban, s azt, hogy továbbjutása esetén nem jelent-e biztonsági kockázatot. Mindezt persze másodpercek alatt meg kell valósítani, ellenkező esetben a schengeni vívmányok sérülnek és a szabadság jogok nem érvényesülnek.

Információ – szemlélet – következetesség – koordináció – kooperáció – kommunikáció – innováció – technológia – bizalom a kulcsszavai a felvázolt intelligens limes víziójának, amely a jövő határbiztonságnak kereteit megadja.

A koordinációt az EU szintjén kell biztosítani, amelyhez regionális és funkcionális alrendszerek csatlakoznak. A nemzeti komplex biztonsági rendszerek koordinatív irányítását azon rendészeti szervek képesek megvalósítani, amelyek megfelelő hatáskörrel, kapcsolatrendszerrel és szervezeti kultúrával rendelkeznek e téren.

Az intelligens limes tehát több mint egy mesterséges sáv vagy vonal a térképen, mert egy komplex tevékenységi és kapcsolatrendszert feltételez, amely a kölcsönös bizalomra és felelősségre épített biztonság garantálását eredményezheti.

Feldolgozott és felhasznált irodalom:

- Dunay Pál: A keleti bővítés stratégiája. Európai Szemle Nyár, 2003/1-2. 31-53. o.
- Georg Vobruba: Az Európai Unió bővítése körül kialakult válság. Az integráció és a bővítés dialektikájának határai. 2003. 09. 01. Forrás: Esély 2002/2. Európai szemmel. <http://www.szochalo.hu/esely>
- Horst Eisel: Die Erweiterung der EU – kein Grund zur Resignation bei den Staaten jenseits der neuen Außengrenzen 2003. (kézirat)
- Kétsébeesés Európa? <http://www.nepszava.hu> 2004. 05. 28-i lekérdés
- Koller Inez: Európa az első keleti bővítés után. Comitatus 2003. november – december, 120 – 131. o.
- Kovácsics Ferenc: Az Európai Unió csatlakozásából adódó régi-új biztonságpolitikai kihívások. Szakmai Tudományos Közlemények. Budapest, 2004. 7-12. o.
- Kunos Imre: A bűnözés elleni fellépés az uniós csatlakozás után. Szakmai Tudományos Közlemények. Budapest, 2004. 27-86. o.
- Mráz István: Átalakuló biztonság, erősödő integrációs igények. Új Honvédségi Szemle 2005/5. LVIII. évfolyam, 5-13. o.
- Németh József: A veszély, amivel együtt kell élnünk - a terrorizmus. Szakmai Tudományos Közlemények, Budapest, 2004. 107-118. o.
- Novoszel Ágnes: Migráció és határátlépés a 25 tagú Unióban. Szakmai Tudományos Közlemények, Budapest, 2004. 13-33. o.
- Ritecz György: Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar Határőrség zöldhatár őrizetére. PhD. doktori értekezés, ZMNE 2002.
- Salgó László: Új típusú gondolkodás a biztonságról. Magyar Rendészet. 2003/1-2. III. évfolyam, 17-27. o. 2073/2004. (IV.15) Kormányhatározat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról.
- Ein Sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel, den 12. Dezember 2003.
- Hadtudományi Lexikon A-L. Magyar Hadtudományi Társaság Budapest, 1995.
- Magyar Értelmező Kéziszótár, Akadémiai Kiadó Budapest 2003.
- Risk analysis on EU external borders, Helsinki, June 2003, Document reference 33/A/03.
- Risk analysis on Futures EU external borders, Helsinki, April 2004, Document reference 13/A/04.