

A SZABADSÁG ÉS BIZTONSÁG VÁLTOZÓ ÖSSZKÉPE EURÓPÁBAN*

Félidejéhez érkezett a Challenge program, az ötéves (2004–2009), huszonegy egyetem és kutatóintézet részvételével folyó, az Európai Bizottság által támogatott biztonságpolitikai kutatás. A kutatás az alábbi témaköröket vizsgálta:

1. A transznacionális politikai erőszak nyilvánvaló radikalizálódása, illetve ennek hatásai a liberális politikákra.

2. A kockázatelemző és -kontrolláló technológiák általi fenyegetések, illetve az új ellenőrzési, felügyeleti technológiák fejlődése – ideértve a megelőzést, a profilkialakítást, az adatátvitelt, a biometrikus azonosítók használatát –, illetve a „biztonság” csökkenésének mértéke az ellenőrzés és felügyelet szükségessé válásával párhuzamosan.

3. Miként változnak a gyanúra, a kivételességre, a jogkorlátozásra épülő intézkedések formái – különösen a jogállamiságból fakadó követelmények – az ellenség többdimenziójú és folyamatos újraértelmezése nyomán, melynek alapján kizárnak egyes csoportokat vagy éppen kizárólag rájuk összpontosítanak.

4. A saját állampolgárok és a külföldiek szabadságjogaira gyakorolt hatás.

5. A külső és a hazai antiliberális intézkedések közötti kapcsolat, különösen a transzatlanti viszonyban, de az egész világrendre vonatkoztatva is, illetve az EU helye ebben a világrendben.

Az interdiszciplináris, politikai, szociológiai, jogi és rendészeti kutatás kitér az erőszak és a politikai identitás új formáinak következményeire, hogy a *liberális államok antiliberális gyakorlata* és az azzal való szembenállás értelmezhető legyen.¹

A BIZTONSÁG AZ ELSŐ SZÁMÚ SZABADSÁGJOG?

A szabadságot érintő újfajta veszélyekre a hatóságok további szabadságkorlátozó intézkedésekkel reagálnak, amelyek új korlátok a törvény által biztosított szabadság és az egyén ártatlanságának vélelme ellenében. „A biztonság az első számú szabadságjog” – mondják, ezért új egyensúlyt kell kialakítani, hogy felmérhessük korunk globális veszélyeinek széles skáláját. Ennek ellenmondásosságára vi-

lágíthat rá a korlátozó intézkedések hatásának vizsgálata a polgári szabadságjogokat, illetve a társadalmi kohéziót illetően. A szeptember 11-ei események után néhány évvel nincs semmi kétség afelől, hogy terjedőben van az antiliberális joggyakorlat, amelyet a potenciális veszélyre való hivatkozás legitimál. Az iraki háborút vizsgáló kutatások egyrészt feltárják, másrészt elhomályosítják ezeknek a veszélyeknek a mértékét. E veszélyek láthatóan komolyak. Vajon ki és milyen alapon állíthatja, hogy a liberális szabadságjogok rovására hozott biztonsági korlátozó intézkedésekkel való kapcsolatuk teljesen világos? A titkosszolgálati jelentések, biztonsági szakemberek és hivatásos politikusok véleménye komoly kételkedést vált ki. Nemcsak az épp aktuális helyzetről való tudásuk bizonytalan, de az is, vajon képesek-e megjósolni az ilyen jellegű intézkedések jövőbeli következményeit. Az efféle kétségek nem korlátozódnak az iraki háború megítélésére. Az iraki háború előtérbe helyezése kétségtelenül gátolja azt, hogy sokkal szélesebb skálán elemezzük az ilyesfajta antiliberális intézkedéseket, amelyeket egymással kapcsolatban álló sok szervezet, intézmény és érdekcsoport eltérő módon indokol.

Nem kétséges, hogy a kormányzati, rendészeti és szociális ellenőrizhetőséget sértő antiliberális intézkedések állítólagos szükségessége gyengíti a demokratikus részvételi jogokat. Ezért például a jogállamiság elve alapvető szerepet játszik a formális hadüzenetek bejelentésekor, mert szélsőséges körülmények között is korlátozza az önkényes döntések meghozatalát. Ugyanakkor fontos változás megy végbe a rendészeti és büntetőjogi intézkedések terén. Mind a mérték, mind azok a stratégiák, amelyeken keresztül az antiliberális gyakorlat különböző európai és transznacionális szereplők révén megnyilvánul, azzal fenyegetnek, hogy túlsodornak bennünket a liberális szándékok és az antiliberális intézkedések szükségessége közt fennálló egyensúlyon. A megfelelő politika kidolgozása érdekében sürgősen figyelmet kell fordítani a tudományos gondolkodás innovatív formái és a nyilvános viták egyre élénkebb összjátékára.

A kutatás kritikusan vizsgálja a szabadság erőzítőjét, melyet a személyek ellenőrzésének új technikai okoznak. Vajon új nemzetközi rend készül? Ne-

* Az írás Didier Bigo, Sergio Carrere, Elspeth Guild és Rob Walker kutatási összefoglalója (*Mid-term Report on Challenge Project*, May 2007, Brussels) alapján készült.

tán a szabadságjogok és a joguralom súlyos korlátozását, újfajta intézményesített hatásköröket kell elfogadnunk, illetve a társadalmi ellenőrzés más technológiáinak jogszerűségét? Az erőszakra reagálás megnyilvánulási formáiban végbemenő átalakulások maguk generáltak egyfajta félelemmel és gyanakvással teli légkört, miközben ebben a politikai kultúrában a bürokráciák közötti együttműködés új formái jelennek meg, illetve a magánipar és a technológia fejlődésével az ellenőrzés új módszerei is előtérbe kerülnek. Ami nem világos, hogy miképp határozható meg a racionális arány a veszélyek és a megelőzésük érdekében hozandó korlátozó intézkedések között.

Néhányunk számára több mostanában megjelent trendre kielégítő magyarázatul szolgál az, hogy mindez csupán különböző kormányok ideológiai okokból hozott döntéseinek következménye, amelyek megváltoztatják az adott ország faji és társadalmi viszonyait, együttműködve kapitalista érdekcsoportokkal, amelyek érdekei a globalizációval kapcsolatosak. Mások úgy látják, ezek a következmények nem annyira szándékosan meghozott döntésekből származnak, inkább azoknak a hatásoknak köszönhetőek, melyek szeptember 11-e után létrehozták a bizonytalanság dinamizmusát. Néhányan egy globális birodalom kialakulásának lehetőségére figyelmeztetnek történelmi tendenciákra, illetve a kivételesség általánossá válására hivatkozva. Mások a kormányzatban és az államapparátusban végbemenő változásokra hívják fel a figyelmet, melyek csak formálisan követik a liberális elveket. Véleményünk abban is eltér, mekkora jelentőséget tulajdonítunk a tudatos ideológiai céloknak, illetve általánosabb történelmi és strukturális kényszerítő erőknak.

AZ ERŐSZAK RADIKALIZÁLÓDÁSA

Az erőszak-monopólium kormányzati kisajátítása az erőszak megnyilvánulási formáit jó ideje a hatóságok által alkalmazott legitim erőszakformákra, illetve a nemzetközi háborúkra vonatkoztatja. Kisebb hábo-

A Challenge – Az európai szabadság és biztonság változó összképe című kutatási projekt egyes liberális kormányzatok antiliberális intézkedéseit, illetve veszélyhelyzetre vagy rendkívüli körülményekre hivatkozásaik indokoltságát vizsgálja. A projekt újraalkotja az európai biztonság fogalomrendszerét a szabadság (a polgári szabadságjogok, az emberi jogok és a társadalmi kohézió) vizsgálatából kiindulva.

A projektet az Európai Bizottság Központi Kutatási Igazgatóságának 6. keretprogramja finanszírozza öt éven keresztül. Több tudományterület és társadalomtudomány képviselői dolgoznak együtt elméleti és gyakorlati kutatómunka keretében a liberális kormányzatok antiliberális intézkedéseinek, illetve a szabadság és biztonság fogalma között fennálló feszültségek megértésének érdekében. A Challenge összehangolja és megújítja huszonhárom egyetem és kutatóközpont kommunikációs csatornáit tizennégy európai országban.

rúk, főként gerilla-hadműveletek ugyan mindig is voltak, ám ezek gyakran a Clausewitz-féle mátrixot követték. E szerint a polarizáció a két ellenfél között jön létre, míg a konfliktus harmadik szereplőjévé az emberek szívének és agyának meghódítása válik. Az 1970-es évek közepétől a vita- és konfliktuskutatási tanulmányok kimutatták, hogy elkülöníthető egymástól a gerillaharc, a nacionalista törekvések és a terrorizmus mint az erőszak hajszálcsovességi formái. A kapillarizáció fogalma itt a hagyományos geopolitikai folyamatok visszajára fordulására utal, melynek során egy adott terület lakossága homogenizálódik, az „ellenséget” pedig a terület elhagyására, feladására kényszerítik. A politikai erőszak vonulatai nem követik az államiság és a nemzet határait, hanem transzverzálissá válnak.

Ilyen körülmények között az államterületen belüli térbeli közelség megszűnik mint az erőszakot és a gyűlöletet korlátozó, valamint szolidaritást generáló tényező. Az efféle közelség még súlyosbíthatja is a helyzetet, melyre példa Jugoszlávia felbomlásának esete: a rivalizáló politikai vezetők egymás magánellenségeiből egyből közellenséggé váltak. Ilyen körülmények között kisebb szervezett csoportosulások minimális erőszakkal is megsemmisíthetnek jelentős célpontokat. Ebben az esetben pedig az adott kormány nem annyira a katonai, mintsem a láthatatlan ellenség lokalizálásának problémájával kénytelen szembenézni, hiszen az ellenség elég kis létszámú ahhoz, hogy elrejtőzzön. A beépített ellenséges egyének taktikai jelentőséggel bírnak, ebből következően a hagyományos katonai stratégiák nem alkalmazhatók. Ezért a tulajdonképpeni harccal szemben előtérbe kerül az információgyűjtés, a megelőzés és a büntetés.

Az 1970-es évektől kezdve ezek a támadások inkább szimbolikus, mintsem katonai jellegűek. Céljuk főként az, hogy a múltban történt események, sérelmek szimbolikus jelentőségére hívják fel a figyelmet vagy politikai győzelmet érjenek el. Példá-

ul az örmény és kurd esetek többségében az 1980-as években a kormányzati vagy katonai szakértők túlbecsülték az efféle csoportok erejét és összekeverték befolyásukat valódi erejükkel, amint azt az évekkel későbbi büntetőperekben hozott ítéletek is mutatják. Napjainkban talán jelentős változás küszöbén állunk: egyes csoportok már nem akarnak meggyőzni egy harmadik szereplőt, hogy eszméiket elfogadva csatlakozzon hozzájuk annak érdekében, hogy a csoport nemzetközi szinten is tárgyalóképessé váljon vagy politikai hatalomhoz juthasson. Inkább az erőszak változatos formáit alkalmazzák a harmadik szereplővel szemben is.

Az „erőszak radikalizálódása” kifejezés arra utal, hogy az erőszakot alkalmazó kis létszámú politikai csoportosulás motivációi, gyökerei sajátosak, gyakran retorikus fordulattal megkülönböztetik az erőszak különböző eszmei hátterekre épülő formáit annak sajátos gyökereitől, és társítják azt a radikális iszlám egy sajátos szubkultúrájával, a fundamentalizmussal vagy az „iszlamofasizmus” politikai doktrínájával. Az 1980-as évek közepén a stratégiai és biztonsági szakemberek a hasonlóan leegyszerűsített kulturális nézeteket visszautasították a társadalmi konfliktusok szélesebb körben végzett vizsgálata során. Alig érthető, hogy miért vállalja valaki önként a halált csak azért, hogy minél több, általa ellenségnek tekintett embert öljön meg. Ugyanígy tekintetbe kell venni

- bizonyos stratégiák önfeláldozó jellegét;
- a konfliktusok függetlenítését a helyszíntől;
- az információs technológia, illetve a távolból való emberölés lehetőségeit, amikor az adott ügyért küzdő egyének nem állnak személyes kapcsolatban egymással;
- a tömegmédiá változó szerepét az információáramlás gyorsasága és az ellenség megnevezése terén;
- az új térbeli szomszédsági és ellenséges viszonyokat; illetve
- a terrorizmus elleni fellépés katonai stratégiájának kudarcát, ami közvetlenül hozzájárul az adott kisebb létszámú csoportok esetleges sikeréhez.

A mai világban jelen lévő politikai erőszak megértésének kudarcra valószínűsítő bűnülést okozott a nyugati társadalmak politikai vezetői körében. Mára sokak számára világossá vált, hogy az erőszak elleni hadüzenet nem a probléma megoldásában, hanem annak kielezésében és mélyítésében áll. Számos kormány figyelmeztette az Egyesült Államokat és a vele „szándékegységben lévő” koalíciós országokat, hogy az állítólag a „terrorizmust támogató” államok elleni harc csak tovább ronthatja a helyzetet. Ettől eltekintve hatékonyan tűnő alternatív stratégiák ez idáig nem készültek. A katonai és rendészeti szervek-

től, valamint titkosszolgálatoktól származó javaslatok a demokrácia kiterjesztésére és a terrorizmus megelőzésére nem vagy kevéssé hatékonyak a gyakorlatban. Jóval túlmutatva az iraki háborún és a „terror elleni háború” retorikai hiábavalóságán, úgy látjuk, újfajta globális közvélemény alakul ki: transzatlanti szinten a probléma megoldása pusztán úgy képzelhető el, ha az ellenőrzési technológiák segítségével felkészülünk egy „láthatatlan” ellenség lehetséges fenyegetésére. Ebben az összefüggésben érthető lehet a kritikus infrastruktúra „védelméről” alkotott új keletű fogalom, csakúgy, mint a hagyományos, piaci értelemben vett kockázati megközelítés, a terrorizmus általi fenyegetettségre átértelmezve.

A FENYEGETETTSÉG FELMÉRÉSE

A „védelem”, „nemzetvédelem” és „a kritikus infrastruktúra sebezhetősége” fogalma már szeptember 11-e előtt is létezett Európában és az Egyesült Államok katonai köreiből. Ezek a fogalmak a hidegháború utolsó éveiben alakultak ki, és a katonai terminológiában a „megosztott békével” kapcsolatosan a berlini fal leomlása után bukkantak fel. Azt az üzenetet hordozzák, hogy a szovjet fenyegetés ugyan véget ért, ám számos egyéb kisebb, láthatatlan fenyegető tényező megmaradt, melyek talán még veszélyesebbek, mint az egykori szovjet hadsereg látható fenyegetése.

Az 1990-es évek közepére különböző katonai fogalmak integrálódtak, és feléledtek a nemzetállam biológiai jellegű metaforái. Azonban továbbra is fennmaradt a feltételezés, hogy csak csúcstechnológiával (rakétákkal vagy tömegpusztító fegyverekkel) felszerelt, illetve internetes adatrablásra képes ellenség tud ártani a nyugati államoknak. Ennek köszönhetően továbbra is a Clausewitz-féle stratégiai hadviselés szerint cselekedtek. A katonai szervezetek érintetté váltak bizonyos alacsony intenzitású konfliktusokban vagy terrortevékenységekben, és megőrizték a hírszerző és rendészeti szervektől erősen eltérő jellegüket. Az integrációra készek voltak, de az együttműködésre semmiképp. Emellett a katonai szakemberek folyamatosan ragaszkodtak a csúcstechnológia szükségességéhez, főként az információáramlást ellenőrző technológiák terén, a „láthatatlan” ellenség felderítése érdekében. A hidegháború során kifejlesztett hadiipar, a „csillagháborús program” vívmányainak fontosságát a kábítószer-kereskedelem elleni harc, illetve az illegális migránsok határátlépésének ellenőrzése terén is hangsúlyozzák.

Európában a bővítés és a mozgásszabadság (a nem EU-polgárokra vonatkozóan is) elűzte a statikus és

könnyen létrehozható belbiztonság illúzióját. Így alternatív megközelítést dolgoztak ki a polgárok mobilitásának kontrolljára, rendészeti megközelítések figyelembevételével. A schengeni információs rendszer összegzi a megközelítés lényegét és az abból származó nehézségeket. Az EU határellenőrzési rendszere sok mindenben eltért az Egyesült Államokétól, ezért a védelem fogalma eleve más felhangokkal rendelkezik. Az amerikai, főként technológiai szempontból meghatározott katonai biztonságfogalom gyökeresen eltér az EU rendészeti kockázatfelmérő megközelítésétől, befolyásolva a határok közötti viszonyokat és az identitást.

A közös tendenciák a „biztonság” fogalmát inkább a konkrét veszélyekhez, semmint a láthatatlan ellenség felderítéséhez közelítik, ezek pedig közrejátszottak a kritikus infrastruktúra sebezhetőségével és a nyugati demokráciák gyengeségével kapcsolatos politikák és állítások elfogadásában. A szuverenitásból fakadó hagyományos intézkedések, hogy a társadalmi biztonságot megteremtsek, egyre inkább újra belföldi, semmint nemzetközi (gyakorlati, biztonsági) kérdéssé válnak. Következésképpen a nemzetbiztonság egyre szorosabb kapcsolatba kerül a személyes biztonsággal, a belbiztonság, illetve annak hiánya pedig a külső biztonsággal, illetve annak hiányával.

A legtöbben egyetértenek abban, hogy miután szeptember 11-ével bebizonyosodott: kis létszámú, alacsony színvonalú technológiával rendelkező csoportok is képesek hatalmas sokkot okozó erőszakos támadásokat végrehajtani, egyfajta nemzetközi félelemhullám indult el. Kiderült, hogy a Nyugatot és a világ többi részét nem lehet egymástól elválasztani pusztán a fejlett katonai technológia és kulturális tényezők alapján, ideértve a radikális iszlámot. A fenyegetés értékelése és a sérülékenység hatására ez a hit, nem pedig elemzések sora vezetett el a „legrosszabb eset” forgatókönyv kialakításához, terjedéséhez, mellyel a szigorúbb határellenőrzések, főként bizonyos állampolgárságú, nemzetiségű emberekre vonatkozóan igazolhatóvá válnak. Az Egyesült Államok belbiztonsági minisztériumának megalapítása újraértelmezte a kapcsolatot bizonyos minisztériumok és hatóságok között, illetve általa kiemelt szerep jutott a titkosszolgálatoknak a minisztérium keretein belül és kívül működő katonai, rendőri és határvédelmi szervek közötti információáramlás összehangolásában.

Az általános gyanakvás és a technológiában való erős hit a „terrorizmus elleni háborúban” megindokolhatóvá tette a jogállamiságot lerontó rendkívüli intézkedéseket, az emberi jogi egyezmények jelentőségének relativizálódását, a tömeges ellenőrzést, az

állampolgárok személyes adatainak tömeges cseréjét, a katonai, rendvédelmi szervek és titkosszolgálatok együttműködését. A tömegdemokrácia eszményét nehéz egy birodalom ideológiájától elválasztani, vele párhuzamosan pedig a küzdőtéren kívül és belül a bűnüldözés újfajta formái is megjelentek.

A külső és belső biztonságra vonatkozó viták és gyakorlatok összevonása, a globális veszélyek elleni harcra hivatkozva, elmossa a határvonalakat a rendőri, katonai, titkosszolgálati, határvédelmi és bevándorlási szervek között. Ennek hosszú távon hatásai vannak az alkotmányos és demokratikus alapelvekre. A fő probléma a szabadság és a biztonság közötti bonyolult viszonyból fakad. Óriási felelőtlenség, ha csak azoknak a véleményére figyelnek oda, akik magával a biztonsággal foglalkoznak, különösen akkor, ha a biztonságot csupán a „legrosszabb eset” forgatókönyvek keretei között képzelik el, melyek mély hatással lehetnek a szabadság és biztonság viszonyára és annak elfogadott értelmezéseire.

GYANAKVÁS ÉS A SZABADSÁGJOGOK

Az, hogy nem tudni, pontosan hol és ki ellen is kell hadat viselni, egyre nagyobb aggodalmakhoz vezetett az ellenség meghatározásában és felkutatásában. Ennek következménye, hogy mindenki gyanús, aki a feltételezett elkövetőhöz akár egy kicsit is hasonlít, ezáltal gyanússá válhat egy bizonyos nem, korosztály, vallási, nemzeti vagy szakmai csoport. A kutatók nagy többsége úgy véli, hogy az állítólagos veszélyeket nem lehet naivan felértékelni, és a válaszlépéseknél az arányosságot, valamint az ártatlanság vélelmét szem előtt kell tartani. A gyanakvás növekedésével bizonyos embercsoportok sajátosságait (profilját) uniós szinten és Franciaországban, Spanyolországban és az Egyesült Királyságban elemezték, összevetették az amerikai gyakorlattal. Ennek eredményeképpen világossá vált, hogy a rendészeti intézkedések részben függetlenek az igazságszolgáltatási kontrolltól, ezáltal pedig a rendőrség és a titkosszolgálatok (sőt, a magánbiztonsági cégek) lehetősége az ellenőrzésre megnőtt, túllépve a szeptember 11-e előtt normálisnak tekintett mértéket. A kulcskérdés: vajon hogyan szűrhetők ki a gyanús személyek anélkül, hogy a hatóságok mindenkit gyanúsnak tekintenének. A különböző biztonsági szakemberek más-más javaslatokkal állnak elő. Egyesek szerint a biztonsággal foglalkozó személyek közé újoncok felvétele a legfontosabb annak érdekében, hogy a titkosszolgálatok megfelelően működhessenek. Mások szerint ez korántsem elég, a gyanúnak túl kell lépnie

azon, amit a szolgálatok eddig tudnak. Olyan hírforrásokhoz kell folyamodni, amelyeket korábban nem alkalmaztak.

Az anthraxtámadás után az amerikai kormány két stratégia között ingadozott. Az egyik a belső ellenségre összpontosított. A másik a mccarthyizmus emlékeit idézve, az általános gyanakvás alapján azt feltételezte, hogy mindegyik amerikai állampolgár potenciális terrorista lehet, a stratégia így a külső, de potenciálisan a társadalomba beépült ellenséget, a radikális iszlámhívót nevezte meg. Az amerikai kormány nem csak Afganisztán ellen indított háborút; Irakot is ellenségként jelölte meg azon a címen, hogy mindkettő külső fenyegetést jelent. Bizonyos csoportokra összpontosít az Egyesült Államokon belül: útutazásukat és mozgásukat erős ellenőrzés alá vették. Ez a tendencia azzal párosult, hogy bizonyos személyekről adatokat kezdtek gyűjteni, beleértve saját állampolgáraikat is, és a külföldiekre, különösen a vallási és nemzeti kisebbséghez tartozókra nézve sajátos politikákat alakítottak ki, mind a határokon, mind az ország területén belül. A második stratégiát hivatalosan „egyensúlyi helyzetként” aposztrofálták: megelőző és kényszerítő intézkedések születtek. Például nagy adatbázisok válnak hozzáférhetővé, az Egyesült Államokba érkező minden külföldi adatait ellenőrzik, minden amerikai állampolgár bekerül egy tényleges nyilvántartásba, beleértve büntetett előéletükre és vallási meggyőződésükre vonatkozó adataikat is. Mindez egyfajta fóbiát alakított ki, félelmet mindattól, ami a nemzettel szembeni hűtlenség valamely megnyilvánulási formája lehet, és hozzájárult egyfajta szélsőséges patriotizmus kialakulásához, amelynek zavaróan bosszúteli színeze van.

Európában kevésbé jelentkezett ez, még a madridi és londoni bombamerényletek után sem. Ám a nemzetközi egyezmények és a jogállamiság biztonsági okokra hivatkozva történő átléphetőségére példa talán az Egyesült Királyság, ahol az Emberi jogok európai egyezményét részben lerontó intézkedéseket vezettek be. Ám amíg az EU tagállamaiban hivatalosan nem igazán hirdettek ki rendkívüli jogrendet vagy veszélyhelyzetet, a külföldiek és migránsok, különösen az iszlám országokból érkezők elleni társadalmi előítéletek megerősödése igencsak hozzájárult ahhoz, hogy az európai politikai körökben elterjedjenek az Amerikát támogató elképzelések. Főként ott, ahol ezzel kívánják megindokolni a menekültek és migránsok elleni intézkedések szigo-

rítását. A gyanúval társuló antiliberalis intézkedéseket bírók, jogászok és civil szervezetek nyíltan kifogásolták, ám ez nem párosult az ultrapatriotizmus jelenségével. Példának okáért az Aznar vezette spanyol kormány, mely megpróbálta a Bush-féle stratégiát megfejteni, hogy az országot mobilizálhassa, súlyos választási vereséget szenvedett. Noha a gyanakvás Európában kisebb mértékben jelentkezett, a titkosszolgálati és rendőri szervek számára az a gyakorlat mindennapi részévé vált. Emellett a jogi helyzet több országban megváltozott: az igazságszolgáltatás által gyakorolt kontroll enyhült, ezek a szolgálatok pedig több cselekvési (mérlegelési, sőt önkényhez vezető) szabadságot kaptak.

Fontos, hogy ne a különböző technológiák által generált gyanú legyen a döntő, amely a magánszektor és a közszféra közti katonai, rendészeti és titkos-

szolgálati szférákban a partnerségre épül. Nem sorakoztathatók fel érvek amellest, hogy Európának nagyobb befolyást kellene gyakorolnia a „biztonsági és ellenőrzési iparra”, mint Amerikának, hogy ezzel igazolja az etikai követelmények leromlását vagy a polgárok és a külföldiek alapjogainak megsértését jelentő gyakorlatot. A különféle technológiák alkalmazásának és az együtt-

működés szükséges mértékének egyenes arányban kellene állnia a valós veszély mértékével, a rendelkezésre álló információk teljessége alapján.

A profilalkotás bevezetése a felderítési technikák közé eltér attól a gyakorlattól, hogy különböző ügyek helyi és nemzeti adatbázisokban szerepelnek, mert nemzetközi csatornákon keresztül eljuttatják azokat az „illetékes hatóságokhoz” annak érdekében, hogy egyes erőszakra törekvő szervezetek és potenciális magatartásjegyek kontrollálhatóvá váljanak. Ez feltételezi annak felmérését is, miként lehetséges kis létszámú csoportok erőszakos magatartását megelőzni, és miként határozható meg, vajon a nyomozásból származó emberi ismeretek elengedők-e a megelőzéshez. Ha egyes fejlett technológiák segítségével lehetséges jövőbeli eseményeket számítógépesen modellezni, vajon az események esetleges sorrendjének feltárása is menni fog? Egy kockázatfelmérő megközelítés semmiképp sem lehet hatékony a „legrosszabb eset” forgatókönyvén alapuló megközelítéssel együtt. Emiatt kérdések merülnek fel a terrortvékenység megelőzési módjainak hitelességét és jogszerűségét illetően.

A jövő monitorozása, a lehetséges jövőbeli események feltárása technikai eszközök segítségével, hogy azok kontrollálhatóvá váljanak, a szaknyelvben leg-

HA EGYES FEJLETT TECHNOLÓGIÁK SEGÍTSÉGÉVEL LEHETSÉGES JÖVŐBELI ESEMÉNYEKET SZÁMÍTÓGÉPESEN MODELLEZNI, VAJON AZ ESEMÉNYEK ESETLEGES SORRENDJÉNEK FELTÁRÁSA IS MENNI FOG?

gyakrabban megelőzésként szerepel. Valójában inkább az „előrelátás” egy formájáról van szó. A feltérképezés, profilalkotás e két formája természetesen megkülönböztetendő egymástól. Az első alátámasztott tényeken alapul, melyek bűnügyi, rendszeti megközelítésből származnak. Ez már gyakran megtörtént eseményekre épül, és célja a bűnelkövető semlegesítése, mielőtt újabb törvénybe ütköző cselekményt követne el. A második forma nem pusztán tényeken, sokkal inkább feltételezéseken és bizonyos paramétereken alapszik, amelyeket speciális szoftverek és szakértők adnak annak érdekében, hogy segítsék a forgatókönyvek előkészítését, illetve azokat a személyeket vizsgálják, akik még ismeretlenek a rendőrség és a titkosszolgálatok számára. Az effajta profilalkotás független a bűnöző népszerűségétől, és olyan csoportot alakít ki, amelynek tagjai valamilyen oknál fogva gyanússá váltak, mert hasonlítanak a feltételezett ellenségre.

A TERRORIZMUS ELLENI FELLÉPÉS NÉHÁNY EGYÉB HATÁSA

Szeptember 11-e a biztonságban és a hatékony védelemben való hit megkérdőjelezésének az időszakát, a poszt nacionális biztonság korszakát indította el, amelyben a bizonytalanság egyre kiterjedtebb és sokrétűbb szerepet játszik a politikai élet strukturálásában. Az elemzés régi kategóriái közül kevés segít ebben az összefüggésben, legalábbis nem a biztonsággal kapcsolatos kérdésekben. Ez mégsem indokolja a túlzott biztonsági és ellenőrző intézkedések szélsőséges formáit. Ezáltal csak új problémák merülnek fel, de a védelem szükségességének kérdése nem tisztázható.

Szeptember 11-e óta felgyorsult a titkosszolgálatok által irányított ellenőrzési formák és logikák kifejlesztése. A magáncégektől átvett adatgyűjtési és -ellenőrzési formáknak általában az a célja, hogy a fogyasztókról többet tudjanak meg. Ezt azonban nem lehet átvinni a közigazgatásba. Ennek következtében jött létre a „kontrollmegosztás” jelensége, amely már szeptember 11-e előtt is megnyilvánult a szervezeti formák decentralizációjában, ám most már a titkosszolgálatok is arra törekcsenek, hogy különböző információrétegeket tudjanak összekapcsolni, főként a katonai hírszerzés és a „biztonsági ipar” között. Az igazságszolgáltatás erős ellenállást mutat az efféle lépések felé, főként Európában.

A biztonságtól az ellenőrzés irányába való elmozdulás és a „biztonsági ipar” befolyása a veszélyek és a társadalom sebezhetősége szempontjából fontosá teszi a személyes adatok gépi feldolgozásának,

szoftverek segítségével való tárolásának, biztonságos és gyors átvitelének lehetőségét. Ezt vegyítik a hagyományos azonosítással, a mikrochipek vagy a biometrikus azonosítók segítségével – amelyeket most már a vízumoknál, az útleveléknél, a személyazonosító kártyáknál és még sok egyéb területen használnak. Az amerikai és uniós biztonsági ipar közötti versengés a biometrikus azonosítók, adatfelderítő szoftverek, illetve adatvédelmi technológiák integrációja terén az egyik legfőbb tényező, amely megmagyarázza, miért tesznek erőfeszítéseket az Atlanti-óceán mindkét oldalán, hogy bizonyos partnerkapcsolatok erősödjenek az állami és a magánszektor szereplői között.

Mivel a „hatékonyság” a védelem terén elég kétséges, a lakosság megnyugtatóban jártas politikusokra és az antiterrorizmus retorikájára helyeződik a hangsúly. Ahogyan nőtt a szabadság és a biztonság közötti egyensúlyra vonatkozó kritika, úgy néhány kutató a nyilvános szféra és a média szerepének vizsgálatára specializálódva kimutatta, hogy az általános gyanú és az ellenőrzési technológiák fejlődése nagyban befolyásolja a nyilvános beszédet és a médiát. A „megnyugtató politikájának” hosszú távú hatékonysága igencsak korlátozott, még akkor is, ha a háborús mobilizáció kezdetben hatékony lehet. A terror elleni verbális fellépésbe bevont hatóságok szavahihetősége azonban fokozatosan csökkent, főként az iraki háborút követően. A feszültségek elmélyültek a politikai szakemberek és médiszakértők, másfelől pedig a biztonsági szakemberek között, főként a veszély felmérése és az egyes folyamatok, a múltbéli kudarcok felelőseinek feltárása során.

A válság megoldhatatlanságából fakadó kérdés, hogyan kellene elboldogulnunk a bizonytalanság, a potenciális erőszak és a megelőzés politikája terén. A másik kérdés, hogy ki rendelkezik akkora kapacitással és jogkörrel, hogy az igazságot kiderítse, illetve helytállóságát bizonyítsa. A különböző munkacsoportok helyi és nemzeti szinteken, országokra vonatkoztatva vizsgáldtak, megpróbálták a transznacionális szintű kapcsolatokat értelmezni. Különös figyelmet fordítottak az EU-hoz csatlakozó új tagállamokra és az EU déli határaitra, vagy arra, hogy a terror elleni fellépéssel kapcsolatos jogszabályok miként befolyásolják a terrorvétekenységgel gyanúsított személyek jogait, a büntető igazságszolgáltatási rendszer átalakulását.

Komoly gondok vannak a társadalmi kohézióval. Azok, akik korábban beilleszkedtek a társadalomba, most már annak a veszélynek vannak kitéve, hogy ellenségnek bélyegezzék és úgy is kezeljék őket. Spanyolország a „terrorvétekenységgel kapcsolatos törvényalkotást”, illetve a büntetőüggyel foglalko-

zó szervek gyakorlatának változásait példázza. Számos alkalommal módosították a büntető törvénykönyvet, a büntetőeljárás törvényt, a rendőrségi és a büntetés-végrehajtási szabályokat a terrorizmus elleni fellépés alapelveire hivatkozva. Megfigyelhető, hogyan jelentek meg a büntetőjogban új tényállások, illetve hogyan bővült a rendvédelmi szervek hatásköre, illetve került sor büntetés-végrehajtási szigorító intézkedésekre, 2004. március 11-e után még inkább.

A kutatás ráirányította a figyelmet a biztonsági szakemberek szerepére a nemzetközi kapcsolatok alakulásában. A biztonsággal foglalkozó hivatásosok közötti rivalizálás és együttműködés áll egyes politikák hátterében, ami jobban megmagyarázza a kialakult helyzetet, mint az egyes nemzetállami érdekek érvényesítésére vagy a globalizációval kapcsolatos homogenizációs folyamat túlzott leegyszerűsítésére épülő hagyományos megközelítések. A nemzetközi biztonsággal foglalkozó hivatásosok között néhányan ragaszkodnak továbbra is a hagyományos megoldásokhoz, és a helyi szakértelemben, a nemzetbiztonsági programokban bíznak. Figyelmük főként a határellenőrzésre és a szuverenitásra összpontosul. A terrorizmus így honvédelmi vagy külügyi problémaként szerepel, főként olyankor, mikor világos, hogy egyes csoportok más államok kormányaival vagy idegen katonai vezetőivel állnak kapcsolatban. Esetleg rendőri problémaként, ha egy államon belüli szerveződésről van szó. A veszély elleni nemzetközi szintű fellépésre felhívó megközelítés a potenciális gyanúsítottak adatainak egymás közötti cseréjét szorgalmazza. A két biztonsági megközelítés közötti alapvető különbség gyakorlatilag észrevehetetlen, ha a vita a szabadság és a biztonság feltételezett egyensúlyára korlátozódik.

A biztonság fogalmával és a prioritásokkal, módszerekkel kapcsolatos viták is növelték a biztonsági ügyekkel foglalkozó hivatásosok körét. A szuverén nemzetállamok közötti harc most is nagyon erős, akár csak a hatóságok közötti együttműködést, információáramlást gátló akciók sora. A nemzeti érdekkör és a hagyományos katonai gondolkodás nehezen birkózik meg a határokon túlnyúló rendészeti tevékenységgel, melyben a korlátozó intézkedések ugyanarra az „ismeretlen” ellenségre irányulnak. Erős kétségek merülnek fel az együttműködés szükségessége s az ezt támogató biztonságipari technológiák hatékonysága iránt. A katonai és rendészeti szervek számára tiszta információ csakis helyi és emberi forrásból származhat, valamint a sajátos információszerzésből, nem pedig adatbányászatból és tömeges személyes adateserből. Ugyanakkor a politikai szakértők éppen az ellenkező irány

részesítik előnyben. Különböző kormányok, függetlenül attól, milyen szerepet töltenek be az iraki háborúban vagy hogyan vélekednek arról, sok erőfeszítést tesznek olyan technikai megoldásokért, amelyek ötvözik azt a magán- és állami kezdeményezést, hogy a határon való átlépés felügyelete előzetes profilalkotással történjen.

A SZEMÉLYES ADATOK HATÁRTALAN CSERÉJE

A nemzetközi szintű biztonsági ügyekkel foglalkozó hivatásosok megjelenése oda vezetett, hogy a gyors információáramlást lehetővé tevő berendezések és módszerek kifejlesztésére lett szükség. Ez a személyes adatokra vonatkozó információáramlás nemcsak az Európai Unió területén belül és a liberális kormányzatok (EU, Egyesült Államok, Ausztrália, Kanada stb.) között kezdődött el, hanem bármely olyan állammal, amelynek tudomása van terrortevékenységekről. Vajon milyen kapcsolat áll fenn az Eurojust, az Eurodac és a Frontex között, miként működik az európai szervezetek közötti információáramlás, illetve milyen információkat cserélnek?

Az EU és az Egyesült Államok közötti egyezmény az utasnyilvántartásról a légi utasok személyes adatainak az amerikai hatóságokhoz való továbbítását és átadását szabályozza a szállító cégek számára. 2006. május 30-án az Európai Bíróság kimondta, hogy az egyezmény jogalapja hiányos. Aggodalomra ad okot, hogy az EU hogyan tudja védelemben részesíteni polgárai személyes adatait. Az egyezmény több tagállamban ahhoz vezetett, hogy a személyes adatok védelmének addigi magas szintje és mértéke csökkenni kezdett. Hiányzik ugyanis az utasok adatainak továbbításával és felhasználásával szembeni jogorvoslat, amely nehezen egyeztethető össze azzal, hogy mindenkinek, aki a közösségi jogrend alá tartozik és valamilyen jogsérelmet szenvedett, joga van a hatékony jogorvoslatához (Alapjogi karta 47. cikk). Az európai norma, mely szerint minden polgárnak joga van saját személyes adatainak nyomon követéséhez, erős konfliktushoz vezetett az amerikai hatóságokkal, melyek szerint az adatok annak a személyek vagy hatóságnak a tulajdonát képezik, amelyek azokat összegyűjtik. Az adatok gyakorlatilag önálló politikai életre keltek, a velük kapcsolatos kérdések pedig nézeteltérésekhez vezettek az Amerika és az Európai Unió közötti kapcsolatokban.

A titkosszolgálatok által adatgyűjtésre használt, a magánszférát veszélyeztető számítástechnikai módszerek, profilmeghatározás, adatbányászat („adatfelügyelet”) révén lehetővé vált a titkosszolgálatok ve-

zette felügyelet transzatlanti szinten. Az információ-tőzsdébe való bevonásuk felveti az általuk rendelkezésre bocsátott „információ” hitelességének kérdését. Sok szakértő felhívta a figyelmet arra, hogy relativizálódik a liberális demokrácia és a jogállamiság fogalma. Mások felvetették annak lehetőségét, hogy kialakulóban van egy transznacionális, globális vagy birodalmi jellegű új rend, amelyre jellemzők az állandósított és általános kivételes intézkedések.

A titkosszolgálatok technikai alapú térnyerése nem tűnik sokkal hatékonyabbnak, mint a nyomozás emberi és jogállami eszközei, módszerei és formái. A jogállam technológiai eszközöknek való alárendelése retorikailag jól hangozhat, azonban igen gyenge érvekkel támasztható alá, például azzal, hogy ezzel kis létszámú csoportok jövőbeli cselekedetei megjósolhatóvá és megelőzhetővé válhatnak. Hosszú távon az efféle elképzelések semmiképpen sem pontosak és eredményesek. Ez lesz a helyzet, még ha úgy is látszik az elején, hogy a kivételes intézkedések és az emberi jogok megsértése hatékony: egyes intézkedésekkel a kiszemelt csoport kivívhatja mások szimpátiáját saját céljai iránt, aláírva az ilyen intézkedéseket támogató kormányok legitimitását. Az ötlet, melyet több hivatásos nemzetközi biztonsági szakértő felvetett, hogy fő szabállyá kellene tenni a felügyeletet biztosító technika alkalmazását, csupán elfedi a kivételes és jogsértő intézkedésekért vállalandó felelősséget, az alkotmányos, parlamenti, nyilvános és gyors ellenőrzés közötti szakadékot.

Az adatsere korlátainak is világossá kell válniuk: nem ugyanaz, ha az EU-ban a demokratikus tagállamok bocsátanak adatokat egymás rendelkezésére, mintha minden állam, melynek tudomása van bizonyos kis létszámú, titokban erőszakos cselekedetre készülő csoport működéséről, adatokat cserél egymás között. Egyes kormányzatok megítélése nem javulhat pusztán azért, mert a velük való együttműködés révén hatékonyabb lehet a globális terrorizmus elleni harc. A kulcsprobléma nem abban áll, hogy a biztonság és a szabadság egyensúlya valamiféle laza és propagandisztikus jellegű metafora, hanem abban, ki a felelős egyes jogsértő intézkedésekért, amelyeket kivételesen vagy nagyfokú veszély esetén vezetnek be, továbbá milyen eljárás megfelelő, mely körülmények között milyen kontrollt kell és lehet alkalmazni. Ha ezek a politikai szférába tartozó kérdések egyszer hatékonyan és józanul kerülnek napirendre, sokkal tisztábbá válik, mennyire vagyunk képesek komoly és hiteles információ alapuló következtetéseket levonni és ítéletet alkotni.

„A SZABADSÁG, BIZTONSÁG ÉS JOG EGYSÉGES TERÜLETE?”

A „tamperei program” úgy határozta meg ezt a kérdéskört, mint az Európai Unió egyik prioritását.² A folytatást jelentő „hágai program”³ nyomán megállapítható, hogy politikai szinten egyfajta közeledés van a szabadság, a biztonság és a jog különböző összefüggéseit illetően, a jogharmonizáció szintjén vagy a közösségiesítésben. Az Európai Unió jogalkotása ugyanakkor meglepően alacsony színvonalú követelményeket tartalmaz, olyannyira, hogy az veszélyeztetheti a nemzetközi és európai emberi jogi szabályok betartását, valamint igencsak széles mérlegelési jogkört biztosít a tagállamok számára a nemzeti jogalkotásban és érdemi eltérési lehetőséget a közös uniós szabályoktól. A hágai program fő gyengesége, hogy a szabadságot és a biztonságot autentikus értéként mutatja be, amelyek között mindenképpen egyensúlynak kell fennállnia.

A program elődje, a tamperei program visszautasította, hogy a szabadság és a biztonság között egyensúlynak kellene fennállnia, mivel leszögezte, hogy „mindannyian elköteleztettek vagyunk a szabadságjogok mellett, amely az emberi jogokra, a demokratikus intézményekre és a jogállamra épül”. A jogállam megóvásának kell az európai integráció középpontjában állnia. Úgy tűnik, a hágai program marginalizálja az alapvető emberi szabadságjogok védelmét, a jogegyenlőséget és a demokratikus keretek közötti felelősségre vonhatóság alapelvét, valamint az igazságszolgáltatás általi kontrollt. A program mindent átható, elsődleges célja világosan kivehető: a biztonság megerősítése alatt nem mást ért, mint kényszerítő intézkedések bevezetését. A közvetlen eredmény pedig nem más, mint az, hogy az Európai Unió politikai és szabályozási keretei egyáltalán nem tartalmaznak megfelelő mechanizmust és értékeket ahhoz, hogy a joghatósága alá tartozó *minden* ember szabadságán és jogegyenlőségén alapuló egységes teret hozzanak létre (AFSJ). A különböző biztonsági hatáskörrel rendelkező ügynökségek és biztonsági szakemberek tevékenységének feltérképezésével, a rendvédelmi, titkosszolgálati és katonai szervek által végrehajtott terrorellenes intézkedések alapján arra jutott néhány állam (Franciaország, Spanyolország és az Egyesült Királyság), hogy a biztonsági, politikai és médiszakértők közötti határok elmosódnak, és az állami bürokráciák és a magán biztonsági ipar közötti kapcsolatok is. A különböző rendészeti, vámügyi, titkosszolgálati szervek közt szakmai szolidaritás, valamint egyfajta szakmai egyetértés jött létre annak alapján, hogy mit értenek biztonság alatt és mit nem. Az Európai Unió a szabadság alapelvére

épül. A biztonság csupán eszköz, amely erősíti a szabadságot, amelyet csak a jogállamiság és az emberi jogokra vonatkozó kötelezettségek megtartásával lehet megvalósítani. Ez a szabadság és a biztonság közti összefüggés bármely politika és szabályozás terén irányadó, így az AFJS terén is.

Megvizsgálva az iszlám vallással és híveivel kapcsolatos kivételes intézkedéseket (*exceptionalism*) és az európai politikai vitákat, a változások a muszlimoknak az európai társadalomba való illeszkedése (politikai, állampolgársági és társadalmi részvételük) szempontjából fontosak, és központi szerepet játszanak a társadalmi kohézióban. Összehasonlító elemzés révén bizonyítható, hogy az iszlamofóbia kifejezés magában foglalja a modern és világi iszlámmel nem beszédmódot, amely 2001. szeptember 11-e után erősödött meg. A kifejezést egyre gyakrabban használják politikai körökben és a médiában, sőt még muszlim szervezetek körében is. Ugyanakkor vitatható a kifejezés létjogosultsága: vajon elkülöníthető-e a rasszizmustól, az iszlámmelenségtől és az antiszemitizmustól? A muszlimoknak az európai társadalmakba való integrálódása az „iszlamista terrorizmus” elleni harc képezte nemzetközi korlátok között zajlik. Az utóbbi években az államok többsége megerősítette a biztonsággal és a terrorellenes tevékenységgel kapcsolatos jogszabályrendszerét, mialatt ezzel párhuzamosan szigorodtak a bevándorlás feltételei is. Gyakran úgy tűnik, mintha összemosódna a migrációs, illetve a külső és belső biztonságpolitika. 2001. szeptember 11-e óta húszszor annyi terroristaüggyel személyt vettek őrizetbe az Európai Unió tagállamaiban, mint az Egyesült Államokban. Ez a fenyegetettség érzetét kelti, és már az adott társadalomban benne élő muszlimokat is hajlamosak ellenségesen kezelni, indokolva azt, miért elég számukra kevesebb szociális jog és alacsonyabb jogvédelem. A kutatás pedig emellett végül azt is kimutatta, hogy az iszlám vallásúakkal szembeni ellenséges érületen kívül főként az etnikai kisebbségekkel szembeni általános megközelítések azok, amelyek a terrorellenes tevékenység és az állampolgárság megadásának eljárása során diszkriminációt okozhatnak. Ez a fajta diszkrimináció fizikai erőszakhoz is vezethet, de a politikai, a médiabeli és a szellemi párbeszéd nehezíti és akadályozza a szabad vallásgyakorlást.

A BIZTONSÁG KÜLSŐ DIMENZIÓJA ÉS BELSŐ HATÁSAI

Az Európai Biztonsági Stratégia (ESS⁴) kinyilvánítja, hogy a hidegháború utáni környezet növekvő mértékben járult hozzá a határok megnyitásához, így az

EU-nak progresszív módon kell osztoznia a „globális biztonságért” vállalt felelősségben. A stratégia számos globális kihívást és kiemelt veszélyforrást nevezett meg, amelyekkel az EU most kénytelen szembenézni: a „terrorizmus” és a szervezett bűnözés, a tömegpusztító fegyverek és a lokális konfliktusok elterjedése.

A kivételesség (exceptionalizmus) és a „biztonságossá tétel”, illetve „biztonsághiány” folyamataival, az EU külső biztonsági akcióival kapcsolatosan felmerült, vajon a saját állampolgárok, a külföldiek és az állam által alkotott biztonsági háromszögben mit jelent az erőszak állami monopóliuma. Az államon kívüli erőszak alkalmazása hagyományosan nincs ugyanazon korlátoknak alávetve, mint az államon belüli. Az effajta erőszak alkalmazását sokkal inkább a hadviselésre vonatkozó nemzetközi egyezmények szabályozzák. Két irányzat áll szemben ezzel a tradicionális elképzeléssel: az EU katonai részvétele a béketeremtésre és -fenntartásra korlátozódik, amelyet gyakran „külföldi rendészeti tevékenységnek” minősítenek. Az, hogy megfelelő személyzetet kell ilyen célokra alkalmazni, vitát váltott ki európai uniós katonai körökben is. Különösen azért, mert a rendőrség számára egy új, katonai státuszt biztosító szerep van kialakulóban. Másodsorú kérdés, melyek a katonai erők külföldi bevetéseiből fakadó kötelezettségek. Az Emberi Jogok Európai Bírósága foglalkozott azzal, vajon az Emberi jogok európai egyezményében szereplő jogok megsértése megvalósul-e a részes állam külföldi katonai akciója keretében elkövetett jogsértéssel. Ezek a döntések is példázják a nemzetek feletti jog centrális jellegét a kormányzásban, mely meghatározza, milyen keretek között alkalmazható egyáltalán erőszak valahol. Ez a centrális jelleg alapvetően megváltoztatja a szuverenitás fogalmát.

Az EU és a NATO közötti kapcsolatokat a polgári válságmenedzselés és a terrorizmus elleni harc esetein keresztül elemeztük. Ennek fényében elmondható, hogy a „felvilágosult atlantizmus” összehangolhatja az EU és szövetségesei érdekeit, lehetővé téve egy kölcsönösen hasznos politikai, katonai és egyéb intézményrendszer kiépítését a két struktúra közötti kapcsolatok további fenntartásához.

Az Európai Biztonsági Stratégia úgy is tekinthető, mint a biztonság kiépítésének szükségessége a tágabb szomszédságban. 2004 májusában az Európai Unió nem csupán tíz új tagállammal bővült, de számos új szomszédja is lett. Körülbelül ugyanebben az időben kezdték kidolgozni az európai szomszédságpolitikát (ENP), azzal a céllal, hogy a kibővült uniós körül létrejőjön egy baráti országokból álló gyűrű. Ami azt illeti, ez sokat követel a szomszéd-

dos államoktól, és homályos, milyen viszonzást ígér cserébe. A bővítés körüli viták azonban nem fognak megszűnni addig, amíg a szomszédos államok nem érik el a teljes belső piaci szabadságra is kiterjedő elköteleződésüket, de intézményes részvétel nélkül. A tagállamoknak komolyabban meg kell majd határozniuk az általuk kívánatosnak tartott követelményeket és felajánlható kezdeményezéseket, ha az ENP céljait valóban el akarják érni. A mozgásszabadsághoz kapcsolódó intézkedések jogkorlátozó jellegűek lehetnek. Az irreguláris migráció példáját megvizsgálva úgy tűnik, a hangsúly főként a szomszédos országokat terhelő kötelezettségekre helyeződik, hogy felfogják az EU és az egyéb országok közötti migrációs nyomást. Az ENP e téren főként az információcserére, az irreguláris migráció ellenőrzésére és a toloncegyezményekre összpontosít. Az EU-val szomszédos országokat illető ilyenfajta megközelítés nyilvánvalóan káros következményekkel járhat ezen országok EU-n túli szomszédaira és kényszerítő intézkedések bevezetését eredményezi velük szemben. Tehát ahelyett, hogy erősítenék a szolidaritást a régióban, további válaszvonalakat húznak, feszültséget eredményeznek és instabilitást.

Az Európai Unió a joguralmon alapszik, amelyet a belső és a külső kapcsolatokban is érvényre kell juttatni, így a közös kül- és biztonsági politikában, valamint az európai szomszédosságpolitikában. Az EU intézkedéseivel érintettek emberi jogait tiszteletben kell tartani, és ez keretet szab, amelyen belül kell maradniuk e politikáknak és akcióknak is. Az EU-normák része az emberi jogok védelme, amely magában foglalja a rendőri akciók emberi jogokkal való összhangját, de azt is, hogy az egyéneknek bírói jogorvoslathoz van joguk emberi jogaik megsértése miatt. A békefenntartó tevékenységeket illetően az Európai Unió elkötelezett az emberi jogok és a joguralom védelmében, ezt az elkötelezettséget pedig nem szabad hogy alássa a kivételességre vonatkozó érvelés.

Az „európai uniós határellenőrzés modelljében” mára számos lényegi és intézményi fejlődés ment végbe: hatályba lépett a schengeni határellenőrzési kódex,⁵ átalakult a közös vízumlista és a közös európai uniós határellenőrzési stratégia intézményi oldala. Az európai uniós tagállamok külső határainak védelmét és közös törekvéseit segítő ügynökségnek (Frontex⁶) a határvédelmi stratégiák kidolgozásában

való illetékességét is rögzíti a kódex. A schengeni acquis egy részének a közösségi jogba emelése egy sor olyan folyamatot indított el, melyek az egyén szabadságjogainak biztonsági szempontú átértékeléséhez vezet. A közös schengeni határrendszer és a belső határok megszűnése miatt Európán belül rengeteg félelem fogalmazódott meg a biztonság romlását feltételezve, kezdve az irreguláris vándorlástól a szervezett bűnözésen át a terrorizmusig. A belső határellenőrzések megszűnése éppen ezért magával vonta a területi ellenőrzés újraéledését a közös külső határokon, illetve az egyének mozgásszabadságának nagyobb mértékű, helyhez nem kötődő ellenőrzését. Az efféle kontrollfolyamatok a szabadságot a kockázat részévé tették.

Az ellenőrzési technológiák fejlődése szükségszerűen hatással van az egyének jogvédelmére. Teljesen új a módszer, mellyel az állam (hatóság) nyomon követi az állampolgárok életét az úgynevezett „schengeni információs rendszer” (SIS) révén vagy akár a népesség-nyilvántartás megváltozott rendszerével. Alapkérdés, vajon megfelelő egyensúlyban áll-e egymással az EU külső határait átlépni kívánó nem uniós polgárok polgári jogainak és szabadságjogainak védelme az európai uniós kormányzatoknak a külső határellenőrzésre és a belbiztonságra vonatkozó jogi igényével. Az igazságszolgáltatás előtti jogorvoslat elérhetősége azon nem uniós polgárok számára, akik az unió határait az 1990-ban elfogadott schengeni végrehajtási szerződés 96. cikkelye⁷ alap-

ján lépték át, sürgősen megerősítésre szorulna a schengeni információs rendszer keretein belül. Másfelől a Frontex akcióit is a demokratikus és a jogi felelősségre vonhatóság követelményének kellene alávetni.

Az „illegális migráció ellen vívott harc” megváltozásával összefüggésben az európai mediterrán területeken és a regionális kapcsolatok terén Olaszország és Spanyolország esete kiemelt figyelmet érdemel. Ku-

tatásunk azt állapította meg, hogy sem a restriktív migrációs politika, sem a szigorított és helyhez nem köthető határellenőrzés nem csökkentette az illegális migrációs hullámok mértékét, sem a szervezett bűnözés és az embercsempészet, de még az illegális migráció áldozatainak számát sem Európán belül. Épp ellenkezőleg: a migrációs hullámok mértéke nem csökken, csupán az útvonalak változnak meg, hosszabbá, nehezebbé és veszélyesebbé válnak, ez pedig növeli a bűnszervezetek megjelené-

KUTATÁSUNK AZT ÁLLAPÍTOTTA MEG, HOGY SEM A RESTRIKTÍV MIGRÁCIÓS POLITIKA, SEM A SZIGORÍTOTT ÉS HELYHEZ NEM KÖTHETŐ HATÁRELLENŐRZÉS NEM CSÖKKENTETTE AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓS HULLÁMOK MÉRTÉKÉT, SEM A SZERVEZETT BŰNÖZÉS ÉS AZ EMBERCEMPÉSZET, DE MÉG AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓ ÁLDOZATAINAK SZÁMÁT SEM EURÓPÁN BELÜL.

sét és a migránsok halálának eshetőségét. A dél-európai helyhez nem kötött határellenőrzés valós határai hosszú távon nyomni fogják az európai társadalom politikai lelkiismeretét.

Míg az európai–afrikai együttműködés mértékénő és a migráció kontrollja erősödik Észak-Afrikában, a következő szigorító lépés a menedéjog megadásának nehezítésében nyilvánul meg oly módon, hogy kiszorítja a védelmet a mediterrán országokban, ahol az EU által helyesnek tartott elveket alkalmazzák, ezáltal azonban a védelem idő- és térbeli korlátozásai aláásnák magának a területi menedéjognak a rendjét. Emellett az EU nyomást gyakorol az észak-afrikai államokra, hogy erősítsék meg saját menedéjogi rendszerüket, ami önmagában persze nagyon dicséretes. A probléma akkor merül fel, mikor a szomszédos államok javuló menedéjogi rendszerére hivatkozva az EU megtagadja a védelemért való felelősséget olyan személyek számára, akik ezen országokon átutaztak. Az Európai Unió területén belül tehát a menedéjog de facto lehetetlenné válik.

Egy közös migrációs politika kidolgozása már hivatalos szinten is úgy merült fel, mint az unió jövőjének egyik záloga. Azonban a tagállamok még mindig osztoznak az unióval a migráció kezelésére vonatkozó hatáskörökben, és ebben a körben fenntartják a jogot, hogy ők maguk határozzák meg saját szociális biztonsági rendszerüket. Ezáltal a tagállamok úgy használják ezt, mint eszközt a migráció kontrolljára. A nemkívánatos bevándorlókat kizárják a szociális biztonsági ellátásokból és egyes szociális juttatások élvezetéből.

MIT KELLENE TENNI?

Az elvégzett kutatás alapján néhány javaslat is megfogalmazódott.

1. A szabadság tiszteletben tartása mindenki fő törekvése a jövő Európájában. A biztonság csupán eszköz a szabadság fenntartására, amelynek a joguralom, az európai és nemzetközi emberi jogi kötelezettségek keretén belül kell maradnia. A szabadság és biztonság e viszonyának kell irányítania az unió politikáját. A szabadság, biztonság és jog területén (AFSJ) törekedni kell arra, hogy tiszteletben tartsák a szabadságjogokat, amelyek az EU alapját és egyben a biztonság elérését garantálják.

2. Következésképpen a jövőben a joguralomnak központi szerepet kell játszania az unióban a belső és a külső viszonyokban, így a közös kül- és biztonsági politikában (CFSP) és a szomszédosságpolitikában (ENP). Az egyének emberi jogai adják a keretet, ezen belül kell maradnia az EU által végzett tevékenységeknek. Az uniós jogalkotáson belül az emberi jogok védelme ne pusztán a rendészeti és egyéb hatósági fellépés megítélésében jelenjen meg, hanem az emberi jogok megsértése miatti jogorvoslati jogban, a bírósági eljárásban is.

3. A belső és külső biztonság ötvözése a vitákban és a gyakorlatban elmossa a határokat a rendőrségi, titkosszolgálati, katonai, határőrizeti és bevándorlási hatóságok között. Ez hosszú távú hatást gyakorol a demokratikus és alkotmányos alapelvekre. Fontos odafigyelni a bírók, jogászok és civil szervezetek e veszélyekre figyelmeztető véleményére. Kérülni kell, hogy a maximális biztonság érdekében a legrosszabb esetre vonatkozó forgatókönyveket alkalmazzuk, hogy leegyszerűsítsük a szabadság és biztonság közötti mindig bonyolult kapcsolatokat.

4. Ne a különböző technológiák által felkeltett gyanú legyen a döntő az egyén és a közsféra közti új kapcsolatban, a katonai és rendészeti, titkosszolgálati rendszerek keretében. Nem sorakoztathatók fel érvek amellett, hogy Európának nagyobb befolyást kellene gyakorolnia a „biztonsági és ellenőrzési iparra”, mint Amerikának, hogy ne váljon igazolhatóvá az etikai elköteleződés leromlása, vagy a jogi szabályozás periferiáján kialakított megoldásokkal ne lehessen megsérteni a polgárok és a külföldiek alapvető jogait. A különféle technológiák alkalmazása és az együttműködés szükségessége álljon arányban a valószínű veszéllyel, amely a közös, összegzett információkon alapul. El kell utasítani, hogy a „legrosszabb eset” forgatókönyveknek semmi más ne szabjon korlátot, mint a szakemberek politikai képzelőereje, akik képesek a politikai felelősség korlátain túl is cselekedni.

5. Az Európai Uniónak szüksége van erős alkotmányos keretekre, melyek koherensek és a közösségiesítés elvén alapulnak. A mai átláthatatlanság, a kivételes intézkedések, illetve jogkorlátozások már nem alkalmasak olyan integrációs célok megvalósítására, amelyeket az EU jelenleg is kívánatosnak tart.

6. A tagállamokon belüli társadalmi kohézió az integráció megértésétől is függ, a bevándorlók számá-

ra biztosított azon jogtól, hogy egyenrangú polgárrá válhatnak, anélkül, hogy identitásukról kötelezően le kellene mondaniuk. A migránsoknak joguk van az egyenlő bánásmóddhoz. A szociális biztonsági rendszereket úgy kell nagy körütekintéssel kialakítani, hogy garantálják a helyi társadalomban már részt vevő bevándorlók befogadását, függetlenül attól, hogy mi a jogállásuk. Az EU-nak ki kellene fejlesztenie egy közös befogadási szabályozást, hogy liberalizálni lehessen a vándormunkások és önfoglalkoztatók beléptetését. A délről belépni kívánók mozgásának szabályozása különösen sürgető, hogy csökkenteni lehessen az irreguláris vándorlást.

7. Az európai uniós határokra vonatkozó jogalkotás és intézményrendszer erős jogi keretek között kapcsolandó össze, melyen belül az olyan európai intézmény, mint a Frontex, biztosíthatná a lehetőséget a panasztételre, amennyiben adott személy belépését megtagadják. A Frontex által végrehajtott intézkedésekkel szemben a demokratikus és igazságszolgáltatási felelősségre vonhatóságot biztosítani kell.

8. Annak megindokolása, hogy az észak-, kelet- és dél-európai határokon az embereknek a mozgá szabadságát érintő különböző gyakorlat alakult ki, újabb vizsgálatot és új fogalomrendszert igényelne. A határátlépés megtagadása, illetve azon személyek nemkívánatosá vá vagy akár illegális bevándorlóvá minősítése, akik a déli határokon keresztül kívánnak az unió területére lépni, nem segít elkerülni az „európai erőd” létrejöttét, illetve ellentétes a mindenkit megillető szabadság, biztonság és jog koncepciójával.

9. A békefenntartó missziókat illetően az Európai Uniónak elkötelezettnek kell lennie a joguralom és az emberi jogok védelme iránt, ezt az elkötelezettséget pedig nem áthatja alá a kivételes intézkedések szükségessége melletti érveléssel.

10. Egy vallási közösség bűnbakká tétele egy meglehetősen kétséges biztonsági okra hivatkozva kizárólag politikai és társadalmi kiközösítéshez vezethet, megbontva a társadalmi kohéziót és megnövelve a szociális konfliktusokat.

(Fordította: Tóth Judit)

1. A kutatás honlapján ezernél több szakmai cikk és dokumentum tárgyalja a kutatás eredményeit, továbbá a kapcsolódó eseményeket, nyomon követve a biztonság fogalmának változását, valamint a veszélyeztetés és a szabadság között fennálló feszültségeket. Éppen ezért a nagyszámú hivatkozástól eltekintünk, hiszen azok a honlapon olvashatók: www.libertysecurity.org.
2. Presidency Conclusions of the Tampere European Council, 15–16 October 1999, SN 200/99, Brussels.
3. European Council, The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, 2005/C53/01, OJ C53/1, 3.3.2005.
4. A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, 12 December 2003, Brussels.
5. Regulation 562/2006/EC establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across the borders 15 March 2006, OJ L 105/1, 13.4.2006.
6. Council Regulation of 26 October 2004 „establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union”. OJ L 349, 25.11.2004.
7. 96. cikk (2) A határozatok alapulhatnak azon a veszélyen, amelyet a külföldiek az ország területén való jelenléte okozhat a közrendre, a közbiztonságra vagy a nemzetbiztonságra nézve. Ez különösen akkor fordul elő, (i) amikor a külföldi bűncselekmény elkövetése miatt legalább egy évig terjedő szabadságvesztésre ítélik, (ii) alapos gyanú áll fenn arra nézve, hogy a külföldi súlyos bűncselekményeket követett el, ideértve a 71. cikk szerinti bűncselekményeket is, vagy valós adatok igazolják, hogy valamelyik Szerződő Fél területén ilyen bűncselekmények elkövetését tervezi. (3) A határozatok azon a tényen is alapulhatnak, hogy a külföldi ellen a külföldiek beléptetésére vagy tartózkodására vonatkozó belső szabályozás meg nem tartása miatt vissza nem vont és fel nem függesztett kiutasítási vagy kitoloncolási intézkedést hoztak, amely beléptetési vagy esetleg tartózkodási tilalmat is magában foglalt, esetleg annak melléktételezése volt.