

## HATÁROK, BEVÁNDORLÁS, BIZTONSÁGI EGYÜTTMŰKÖDÉS

A biztonság politikai fogalomként való használata a második világháború után váltotta fel a védelem post factum kategóriáját, és a megelőzésre, a „béke megőrzésére” helyezte a hangsúlyt. Ennek a világstratégiának szellemében alakultak ki a biztonsági szervezetek (az úgynevezett „nemzetközi biztonsági architektúra”), a „biztonsági tanács”, és a biztonságpolitika tartalma is. Természetesen mindennek ekkor még alapvetően a katonai tartalma, és nemzetközi dimenziója volt középpontban, így elméleti alapjait a hadtudomány, a nemzetközi jog, a nemzetközi tanulmányok képezték, általános értelemben csak bizonyos szerzőkhöz kötődő biztonságelméleti iskolák fogalmazódtak meg. A biztonságpolitika gyakorlata éppen a nemzetközi reláció miatt a külügyi kormányzati szervek hatáskörébe, a belső és külső garanciák, feltételek fegyveres elemei a védelmi minisztériumok kompetenciájába kerültek. A biztonságpolitika militáns felfogása még a kilencvenes években is megmutatkozott, ebben az időszakban ugyanis az alacsony intenzitású, fegyveres konfliktusok kezelése állott a biztonság- fenntartás fókuszában.

A második évezred kezdetén új világrend kialakulásának lehetünk tanúi. Olyan új korszakról, vagy időszakról, ami a történelem folyamatában objektív jelenségek halmazaként beköszöntött, és egyaránt tartalmaz pozitív tendenciákat és kihívásokat a társadalmak minden szférájában. Egyik legjellemzőbb tünete a globalizáció, a Föld egészesedése, a tőke, a munkaerő, a technológiák, az információ és tudás, továbbá a pénz és ideológiák szabad áramlása. Természetes, hogy ez a folyamat a hatalom gyakorlását kifejező politikában és nemzetközi viszonyokban is átrendeződéseket követel és eredményez egyaránt.

A globalizáció korának biztonsági elemzése során három tényező evidenciaként fogalmazódott meg, nevezetesen:

- A technológiai, informatikai robbanás, a természet és társadalom közötti feszültségek, a fejlődés fenntarthatóságának nehézségei következtében merőben új, komplex, egymást indukáló veszélyjelenségek, közöttük új erőszakformák kerültek felszínre, artikulálódtak. Ezek elsődleges formái a belső válságok, alacsony intenzitású, háborús küszöb alatti konfliktusok voltak és vannak, de eléjük került a pontosan nem definiált nemzetközi terrorizmus.
- A terrorizmus nemzetközi terjedése, akciói sajátos internacionális, globális következményekkel járnak a gazdaságra, a stabilitásra, az információs rendszerekre, más kihívásokat, katasztrófákat, járványokat, exoduszt, környezetszennyezést, nemzetközi feszültségeket, idegengyűlöletet, belpolitikai instabilitást eredményezhetnek.
- A globális felbomlás, szétesés a fentiekén túl a fizikai környezetet érő, a természeti környezetet szakadatlanul romboló károsító hatások kiterjedése és növekedése miatt szintén elmélyült. Felmerült az ökoszisztéma kényes egyensúlya megbomlásának közvetlen veszélye. Az emberiség túlélését érő kihívások

összetettsége egy újabb nemzetközi válság kialakulásának fenyegetettség érzetét erősítette.

Ezek a tényezők a biztonság fogalmának és tartalmának vonatkozásában radikális ártértekelést igényelnek. Az új veszélyjelenségek kevésbé az államot, annak területét, légterét és szuverenitását, hanem elsősorban az állampolgárok életét, létkörülményeit, tulajdonát és a nemzeti értékeket, infrastruktúrát és természeti közeget fenyegetik. A XXI. századra, a kihívásokra az aszimmetriák jellemzőek, mint okok, és mint formációk. A sokat hangoztatott ellenségkép helyett az ellenségjelenséggel, nem artikulált veszéllyel állunk szemben.

A XX. század második felében az új népvándorlásként megjelenő migráció sajátos formákat vett fel és más jelenségekkel fonódott össze. Az elmúlt másfél évtized (pl.: a Szovjetunió és birodalma szétesése, a délszláv háború, az új államok létrejötte és a nyitottabb államberendezés jellege, az e térségben tapasztalható súlyos életszínvonal csökkenés, tőlünk keletre lévő válsággócok, valamint a távol-keleti tőke terjeszkedése) felerősítette, és tömegessé változtatta a népmozgásokat. Ez a folyamat minden jel szerint folytatódni fog a következő évtizedben is – nagymértékben érintetté téve a Magyar Köztársaságot, – és ez elengedhetlenné teszi az ország migrációs politikai koncepciójának újragondolását, illetve a fentiekre tekintettel lévő új stratégiájának kialakítását.

A fent említett tény a célországok, a tranzitterületek, és a migrációs forrásállamok számára egyaránt számos problémát vet fel. Ellentmondás jelentkezik a széleskörű demokráciával járó emberi jogok egyetemes biztosítása és a kényszerű idegenrendészeti rendszabályok között.

A problémakör csapathelyzet jellegű: egyfelől igazodnunk kell az ún. európai normákhoz, előírásokhoz, a megcélzott szervezetekhez való csatlakozásunkból adódó előírásokhoz, másrészt gyakorlati válaszokat kell adnunk az ország teherbíró-képességét már most is próbára tevő be- és átvándorlásra, külön kérdésként kezelve a környező országokban élő magyarság idetelepülésének ügyét.

A jelenség hatással van az európai integrációk újjáépülésére, bővülésére, a gazdasági nehézségekkel küzdő országok demokratizálódási folyamatára. Összefoglalva ki kell mondani, hogy az egyébként természetes és egészséges lakosságmozgások tömegességük és összetételük miatt politikai és biztonsági kihívásként jelentkeznek.

Maga a (fent vázolt) „kihívás” az állami-társadalmi élet több szféráját érinti. Az egyidejű, tömeges és illegális migrációs jelenség az országon belül számos zavarhoz vezet. Megzavarja, túlterheli a határrendészet tevékenységét, határővezeti nyugtalanságokat okozhat, veszélyezteti a határ közeli települések közrendjét. Szinte azonnal megjelenik a fekete munkaerő felajánlkozása, ezzel együtt az áthozott alacsonyminőségű, vagy hamisított termékek feketepiacon történő, minimalizált kínálati áron való értékesítése, esetleg cseréje. Szinte természetes velejáró lehet a járványok áthozatala és terjedése, ez és más okok megterhelik a határ közeli egészségügyi, közlekedési és urbanizációs infrastruktúrát. Megjelenik, illetve felélénkül a tipikusan határ menti bűnözés a maga sajátos formáival és céltárgyaival.

Bizonyos mértékben összefügg a határrendészeti helyzettel az illegális és tömeges migráció, mint biztonsági kihívás. Az emberek szabad országok közötti áramlása természetes és kívánatos dolog, normális ütemét és tömegét meghaladó esetekben azonban részben biztonsági jellegű válságok következményei, másrészt okozói. A tömeges migráció utat ad nem kívánatos elemek beszivárgásának, leterheli a célország infrastruktúráját, nem kontrollált, gyakorta fekete áruforgalmat, ezen belül kifogásolható minőségek, megjelenését

eredményezi, ugyancsak fekete munkaerőt áramoltat a gazdaságba, az áru- és kábítószer-csempészetnek csatornákat épít ki. Súlyos következménye a nem kívánatos migrációnak az idegengyűlölet esetleges feltámadása is.

A migráció – menekültügy közös problémája elsősorban európai jelenség. Ezért az Európai Unióban a kérdés kezelése a bel- és igazságügyi együttműködés keretében az 1970-es évek közepén kezdődött az Európai Közösségek tagállamai között, azzal a céllal, hogy összehangolják a nemzetközi bűnözés, és akkor még ezen belül elsősorban az akkori terrorizmus ellenes együttműködést. Közös intézmények és eljárások nem voltak, az együttműködés kizárólag kormányközi keretben folyt. A migráció kezelésének problémája a nyolcvanas évek közepén fordulópontot jelentett az együttműködés területén, egyrészt, mert a személyek szabad áramlását az egységes piac egyik fő elemének tekintve közösségi keretbe emelték, másrészt mert a „vándorlás” kezdett más jelleget is ölteni. A migránsok a hatékony határőrizetet elsősorban „kiképzett” embercsempészzel képesek átjátszani, ez az iparág összefonódik a nemzetközi bűnözéssel, drogkereskedelemmel. A migrációs hullámok és az ellenőrizetlenség az ügynökök és terrorista előkészítő sejtek bejutását is megkönnyítik. Ma speciális tényezőt jelent, hogy a ma még rajtunk kívüli schengeni rendszer, a befogadás, visszatoloncolás nemzetközi vitákat eredményezhet, feszültséget okoz.

A menekültek, bevándorlók, illetve átvándorlók bizonyos karanténja, elhelyezése, elszigetelése szükségesé teszik a „táborok”, mint kényszertartózkodási helyek létrehozását, ami költségvetési terheket jelent, de nem kívánatos hatósági fellépést, törvénytelen és emberi jogi normákat sértő bánásmódot is megjeleníthet.

1985-ben a tagállamok egy csoportja szorosabb együttműködésről döntött és elfogadta a schengeni megállapodást, majd öt évvel később a schengeni megállapodás végrehajtásáról szóló egyezményt, amelynek célja az aláíró államok belső határain az ellenőrzés megszüntetése, és a külső határőrizet megerősítése, azaz a személyek és áruk szabad áramlásának megteremtése a schengeni határokon belül, szigorítása a leendő EU-n kívülről. Ennek érdekében új operatív struktúrákat hoztak létre a rendőrségek és a vámhatóságok közti együttműködés erősítésére a Schengeni Információs Rendszer keretében (Schengen Information System, SIS). Végül, a kilencvenes évek sajátosságait is érzékelve Maastricht létrehozta a harmadik pillért, a tagállamok az Európai Unióról szóló Szerződésben besorolták a bel- és igazságügyi együttműködés témakörébe a

- menekültkérdést,
- a személyeknek a tagállamok külső határain történő átlépésére vonatkozó szabályok és a személyek átlépésének ellenőrzését;
- a bevándorlás-politikát és harmadik országok állampolgáraival szemben folytatott politikát (ideértve az illegális bevándorlás és engedély nélküli munkavállalás elleni küzdelmet);

Engedtessek meg nekem, hogy a fent említett schengeni rendszerrel kapcsolatban három kérdésre konkrétan kitérjek:

### **A Schengeni övezet kiterjesztésének hatása a regionális biztonságra.**

A bevándorlás kérdésében a felvételt követően Magyarország tranzitállamból célországga alakult, ugyanis a migráció a csupán adminisztratív és jelképes belső határokkal rendelkező EU-ba irányul. Így a tranzitterületen időnként feltorlódo migrációs tömeg

kezelése a régió belül a nem tag szomszédainkra hárul, ami az ő számukra jelent újszerű nehézségeket. Ugyanis a migrációs útvonal továbbra is dél-keleti irányból várható. Mégis, a közhiedelemmel ellentétben a „Schengeni rendszer” nem elsősorban az illegális, tömeges és egyidejű migráció, mint stabilitást zavaró tényező megfékezésére irányul. Ennek ellenére kétségtelen, hogy a megerősített külső határrendészeti és védelmi rendszer ebből a szempontból visszatartó jellegű lesz, és határ-lefedési képessége, előírt technikai kritériumai e tekintetben is nagyobb eredményességhez vezetnek. A fő problémát azonban a nemzetközi szervezett bűnözés elleni harc, a terrorizmus bázisépítésének prevenciója, bizonyos járványok zárása jelenti. Ebben a tekintetben a Schengeni egyezmény széles regisztrációja, gyors információs rendszere számunkra jelentős biztonságot nyújt és növeli a belső rendvédelmi szervek adatbázisát, felderítési lehetőségeit is. A régió nem tag országai számára is biztosítva van a fontos információ. Kétoldalú egyezményekkel lehet kialakítani az ezzel kapcsolatos rendőri és igazságügyi együttműködést, a visszatoloncolás hatékony útvonalait. Az is kétségtelen, hogy az ezzel kapcsolatos egyes határővezeti incidensek alkalmi konfliktusokat eredményeznek, ez is együtt működést igényel. Külön kérdés a határővezeti katasztrófák terén való együttműködés akadálytalanságának biztosítása, ezt külön dokumentumok szabályozzák.

### **A Schengeni övezet kiterjesztésének hatása a magyar – magyar kapcsolatok alakulására.**

Először is azt kell leszögezni, hogy a Schengeni rendszer „tagsága” nem automatikus az EU tagsággal, az abban való részvétel sajátos, főleg infrastrukturális és humán erőforrás kritériumok teljesítésének eredménye lehet. Az viszont tény, hogy az EU-n kívüli országok felé a vízumkényszer bevezetése tagsági követelmény. Magyarország és szomszédai e tekintetben sajátos dilemmát jelentenek. Bár a helyzet Szlovákia felvételével kedvezőbben alakul, mint vártuk, a romániai nagyszámú, és nem is határment magyarság, továbbá a Vajdaság gondokat jelent. A teljes Schengeni rezsim kiterjedéséig e tekintetben a sajátos, gyorsított belépést engedélyező eljárások kialakítása lenne a feladat, hiszen a regisztrációs rendszer elsősorban nem kizáró információkat ad, ezért a vízumkiadást gyorsíthatja. Természetesen ugyanígy tilthat is, magyar nemzetiségű személyre vonatkozóan is. Szerintem e gyorsításra, valamint speciális engedélyezésre vonatkozó egyezmények keresztülvitele a Schengeni szabályozás egye korrekcióit is, igényelhetik, ennek azonban nem látom különleges akadályát. Az EU tagság – egyes szélsőséges nézetek ellenére – önmagában is javítja a magyar – magyar viszonyt, mert az uniós jogrendszer emberi jogi szellemisége általános feszültségkerülést eredményez. Ami jelentősebb biztonsági problémákat jelenthet, az a hazai és szomszédos szélsősége, populista álhazafiság köntösébe bújtatott revíziós, nacionalista hangulatkeltés, belső mozgalmak törvényszegő irányba való eltolódása és együttműködése a szomszédok hasonló szélsőségeivel. Ezek elleni fellépés szintén regionális együttműködést igényel.

### **Schengeni övezet kiterjesztésének hatása a térség országai közötti együttműködésre.**

A magam részéről ezt a kérdést álproblémaként kezelem. Az EU (és nevekben elődei) lényegének középpontjában a széles értelemben vett európai együttműködés áll. Ennek értelmében – és természetes velejárójaként – az EU valamennyi tagállama érdekelt olyan uniós kívüli beruházásokban, amelyek nemzetgazdasági, vagy közös érdeket

jelentenek, a belső forgalom szempontjából is jelentősek. A jelentősebb, nemzetközi európai cégek, illetve a külső határon lévő országok vállalkozásai továbbra is keresik a kedvező export, illetve importkapcsolatokat, intézményes szabályok szerint külső munkavállalókat is. Az ezzel kapcsolatos mozgási szabályok rugalmasak. A belső vámok megszűnése az EU-n kívüli gazdasági szereplőknek is szélesebb mozgásteret biztosítanak. A szigorúbb schengeni ellenőrzés éppen a nem illegális üzleti tevékenységnek kedvez azzal, hogy a csempészet, alacsonyminőségű és védett áruk behozatali tilalmát ellenőrizhetőbbé, feszebbé teszi.

A rövid távú, a következő kormányzati ciklusban a kormány a biztonsági kockázatok mindhárom dimenziójában, nevezetesen a globális, regionális és lokális veszélyforrások kialakításra együttműködési szerződéseket fog kötni, illetve kezdeményezni fogja bizonyos közös intézmények létrehozását.

A térségi biztonsági együttműködés területei:

- A határrendészeti és vámkezelési szervezetek munkájának, regisztrációjának közösen végzett elemei, az információ csere, az embercsempészettel, illegális migrációval szembeni közös fellépési formák; (kétoldalú)
- A rendőri együttműködés, különös tekintettel a szervezett bűnözés és a terrorizmus területén; (kétoldalú)
- Árvíz megelőzési, mentési és kárfelszámoló közös szervezetek, illetve a hazai intézményekkel kapcsolatos konkrét forgatókönyvek és költségmegosztás kialakítása; (többoldalú, kártérsegek szerint)
- Folyamszabályozási és gátépítési nyomvonalak összehangolása;
- Környezetbiztonsági rezsimek összehasonlítása, a hiátusok közös fedezése, az ebből eredő vállalatok; (kétoldalú)
- Riasztási és előrejelző rendszerek kialakítása, folyamatos képességemeléssel, az ezzel kapcsolatos költségmegosztások (többoldalú)
- Helyi rendészeti szervek együttműködései a tipikusan határmenti bűnözéssel szemben (kétoldalú)
- A katonai együttműködés minimális formái részben a katasztrófa elhárítással kapcsolatban, közös gyakorlatokkal, a már meglévő közös csapatok fenntartásában, Szlovákia felé való szorgalmazásával, Horvátország bevonásával.
- Titkos szolgálati együttműködés.
- Járványügyi és megelőzési egyezmények, illetve közös intézmények, információcsere.

Miután a szomszédok és közeli országok felvételi esélyei különböznek, a biztonságpolitikai, bel- és igazságügy együttműködésben is differenciáltság mutatkozik. Az esélytelenek, illetve kizártak felé magas gesztusértékű politikával kell ellensúlyozni.

Mindezekből látszik, hogy a „határok nélküli Európában” a külső határok fontossága, mind a külső kapcsolatok, mind a biztonság megóvása szempontjából jelentős tényező.