

IBM vagy nem IBM? Avagy gondolatok egy prédikátor nyomán

RITECZ György

A már több mint egy évtizedes IBM-et (Integrated Border Managementet), annak elveit, részeit és a definíció hiányát megvizsgálva megállapítható, hogy a tartalom és az elnevezés összhangjának hiánya okozza a kifejezés alkalmazásának, de még inkább a gyakorlati felhasználásnak a tartalmi korlátait. Eből kifolyólag szükséges egy új kifejezés meghonosítása, ez lehetne a SAS - Schengen Aquis System.

*„Akkor nemesb-e a lélek, ha tűri
Balsorsa minden nyűgét s nyilait;
Vagy ha kiszáll tenger fájdalomja ellen,
S fegyvert ragadva véget vet neki?”¹*

Nagy Boldizsár² 2013 novemberében több migrációval kapcsolatos konferencián hangzott, hogy „prédikatori” minőségében mondja el gondolatait. Mint tudjuk, a prédikátor legtöbb esetben nem talál meghallgatásra, de tudása, hite erőt ad arra, hogy az általa igaznak, jónak vélt dolgokról tájékoztassa a többieket. Ezen felbuzdulva, gondoltam, közreadom meglátásaimat az IBM (Integrated Border Management),³ illetve annak korlátai vonatkozásában.

Már egy évtizede használjuk e kifejezést, és ezen elv/szemlélet szerint működtetik a schengeni államok a határ-ellenőrzési és/vagy az – elsősorban – illegális migrációt kezelni kívánó rendszerüket. Ezzel együtt, vagy ennek ellenére, lényegében még sincs tudományosan, illetve nemzetközileg elfogadott, egységes definíciója. Talán nem véletlenül...

De ne szaladjunk ennyire előre! Nézzük meg, mi is a gyakorlati tartalma! Az IBM-et talán úgy lehet a legérzékletesebben bemutatni, ha a térben való elhelyezkedés vetületében tekintjük át a rendszer egyes elemeit. A katalógus⁴ szerinti négy lépcső:

- harmadik országokban alkalmazott intézkedések;
- együttműködés a szomszédos országokkal;
- határellenőrzés;
- ellenőrzési intézkedések a szabad mozgás térségében, beleértve a kiutasítást is.

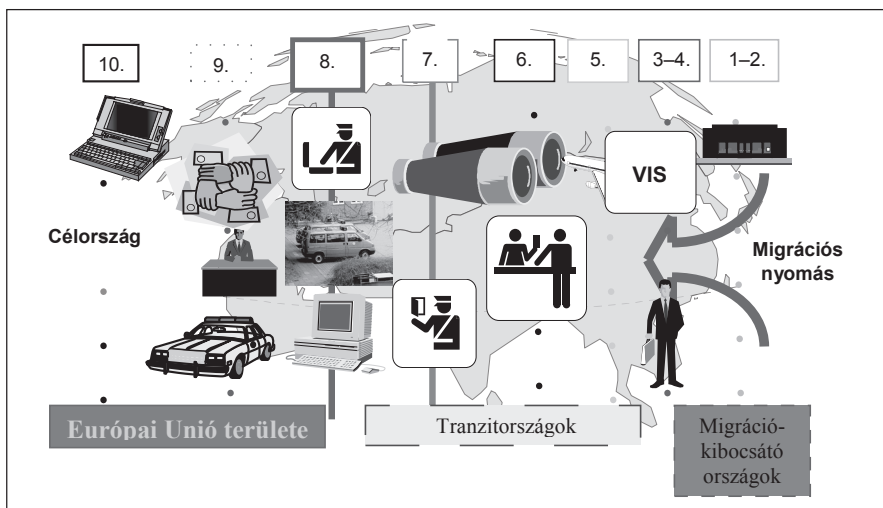
1 Részlet William Shakespeare: „Hamlet” című művéből (fordította: Arany János).

2 Ki ne ismerné e nevet hazánkban és Európában, aki a migráció kérdéseivel foglalkozik?

3 Szakmai berkekben elfogadott magyar megnevezése: Integrált Határbiztonsági Modell.

4 A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata – Brüsszel, 2009. március 19. (28.05) (OR. en) 7864/09., 8. oldal.

Más megközelítésben az IBM – intra, inter és international együttműködésének szintereit kivétítve – egyfajta többszörösen összetett rendszert alkot, melynek egyes alrendszerei bizonyos értelemben biztonsági szűrőkként szolgálnak.⁵



1. ábra: Az IBM-rendszer szűrői (vázlat)

1. Politikai, gazdasági és tájékoztató eszközök a migráció kezelésében
2. Vízumrendszer
3. Delegált okmányszakértő
4. Összekötő tisztviselők
5. Szállító vállalatok felelőssége
6. Tranzitállamok határ-ellenőrzési rendszere
7. Biztonságos harmadik országok
8. Külső határok szigorú őrizete
9. Kiegyenlítő intézkedések
10. Belső határ térsége

A felsorolt lépcsők egy komplex elméleti rendszert képeznek, az egyes elemek kölcsönösen hatnak egymásra, és együtt egy összetett szűrőrendszert alkotnak, így az egyes szűrőelemek hiánya vagy elégtelen működése a mögöttes lévőkre pluszterhetet hárít, illetve jelentős mértékben csökkenti az egész rendszer hatékonyságát, több komponens egyidejű működési hiánya pedig a teljes struktúra eredménytelenségéhez is vezethet.

1. Ezen lépcső csak kvázi tekinthető az IBM-rendszer szerves részének, mivel a jelenlegi működési rendszer csak közvetett módon tudja ezen elem részeit befolyásolni. Ezzel együtt mégis a rendszer részének kell tekinteni abban a vonatkozásban, hogy az

⁵ Lásd: Ritecz (2002)

IBM-et érintő valamennyi folyamat kapcsán az egyik legnagyobb befolyással rendelkező összetevő. Migrációs szempontból nem (kizárólag) az egyes illegális migránsok honi területéről való kijutását akadályozza, illetve nehezíti meg, hanem elsősorban a migráció kiváltó okát kívánja megszüntetni, tompítani, éppen ezért a migrációt kezelő, illetve a komplex határ-ellenőrzési rendszer elengedhetetlen eleme. Egy adott állam, illetve államszövetség – esetünkben például az EU – elsősorban politikai, de nem mellékesen gazdasági eszközökkel is képes politikai és gazdasági nyomást vagy támogatást nyújtani a nemkívánatos migráció elkerülésére, illetve az illegális migráció akadályozására céljából.

A potenciális kibocsátó országokból eredő migráció kiváltó okait elemezve: a vándorlás által érintett (vagy veszélyeztetett) ország, országcsoport a migrációs veszély mértékének, érdekei esetleges sérülésének függvényében általában képes, illetve kész politikai, gazdasági⁶ támogatást nyújtani ennek elkerülésére, avagy szankciókkal élni, amennyiben a nem kívánt migráció nem csökken. Tipikus példája ennek Jugoszlávia,⁷ amely az 1990-es évek eseményei folytán az európai földrészen a legnagyobb migráns-kibocsátóvá vált. A Szloboda Milosevics kormányozta állam háborút és polgárháborút gerjesztett, illetve vívott, amely embertömegek elvándorlásához, migrációjához vezetett. Ezen cselekmények elítélése – és nem elsősorban elhárítása, megakadályozása – érdekében az európai közösség a politikai életben elszigetelte Jugoszláviát, kizárták, illetve felfüggesztették a nemzetközi szervezetekben való tevékenységét, valamint gazdasági blokádnak alá helyezték. Milosevics 2000. őszi bukását követően az EU és tagállamai szinte azonnal elismerték az új szerb elnök (Vojislav Kostunica) legitimitását, az országot ismét fel-, illetve visszavették az addig azt kirekesztő szervezetekbe, illetve a gazdasági szankciók feloldásával egy időben a pénzügyi segélyek is beindultak. Ezzel is stabilizálni kívánták az országot, valamint elősegíteni a demokratikus és gazdaságilag fejlődőképes társadalmi lét megteremtését, és ezáltal is csökkenteni, illetve akadályozni a migráció eszközalódását a térségben.

Egy másik példa, amikor 1998 első napjaiban több ezer törökországi kurd illegális migráns hajóval igyekezett a görög vagy az olasz partokat elérni. Az EU-államok politikai és akár gazdasági szankciókat is kilátásba helyeztek, ha a török hatóságok nem akadályozzák meg az illegális migrációs hullámot, s ennek hatására január végére már meg is szűnt az ilyen nagy tömegű, Törökországból egy időben, hajón történő kurd kivándorlás.

Akkor, amikor az ILO⁸ adatai szerint 12 millió embert zsákmányolnak ki kényszer-munkával még ma is, és közülük közel 2,5 millióan az emberkereskedelem áldozatai is, akkor belátjuk, ezen IBM-elemnek még számtalan súlyos problémát kell kezelnie. Ez különösen nehéz munkának ígérkezik, mivel a becslések szerint az emberkereskede-

6 Gazdasági fellendülés hatására előbb-utóbb csökkennek a kriminális és (a célországok vagy más országok irányába ható) egyéb biztonsági kockázatok is, amelyek elsősorban a diktatúrák nyomása alól felszabadult, szegény és válság-helyzetben lévő országokból eredeztethetők. Lásd: Szabó (2000) 20.

7 Nem mellékesen más tényezők is közrehatottak az alább leírtak megvalósulásában, de jelen műben ezek elemzésére nincs mód.

8 International Labour Organization (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet). Forrás: www.origo.hu/gazdasag/hirek/2005051212millioan.html (2005. 08. 21.)

lem évi haszna 32 milliárd dollár, vagyis minden kényszermunkás dolgoztatása kb. 13 ezer dollárt hoz az emberkereskedőknek. Az emberkereskedelem és a kényszermunka áldoztainak 40–50 százaléka tizennyolc év alatti gyerek. Politikai, diplomáciai és gazdasági lépéseket is meg kell tenni annak érdekében, hogy az érintett országokban hatékony igazságszolgáltatás működhessen, és a kiváltó okok – strukturális gyökerek – feltárása megtörténjen, ugyanis csak az érintett kormányok és nemzetközi szervezetek aktív lépései hozhatnak eredményeket.

Részben ehhez a „szűrőhöz” tartozónak tekinthető a potenciális migránsok tájékoztatása, informálása a legális migráció lehetőségeiről, az illegális migráció veszélyeiről, valamint az idealizált célszám való körülményeiről.⁹ Az ilyen jellegű megelőzésnek olyan információt kell adnia, amely korrekt, valóságos, teljes, hozzáférhető, a megfelelő szövegösszefüggésbe elhelyezett, szisztematikus, a társadalmi viszonyoknak megfelelő, stratégiaileg úgy irányított, hogy a maximális együttműködést kihozza a hallgatóságból, mivel csak így képes hatékonyan betölteni preventív szerepét.

2. Ezen lépcső lényegét tekintve két részből áll. Először is a vízummentességet élvezők, illetve a vízumkötelezettség körének meghatározásából, valamint a vízumkötelezett országokban a külképviseletek vízumkiadó hatóságainak tevékenységéből. A vízumkötelezettség, illetve az attól való mentesség megállapításához az adott ország a rövid és hosszú távú érdekeit, így a migrációs tényezőket és a biztonsági kockázatokat is figyelembe veszi. Ennek megfelelően azon országokkal szemben, ahonnan nagyarányú nem kívánt migráns vagy biztonsági kockázatot jelentő személyek érkezése prognosztizálható – más irányú érdekekkel együtt, komplexen vizsgálva –, vízumkötelezettség bevezetése indokolt.

A vízumkötelezett országokban a külképviseletek kijelölt, illetve felkészített személyei jogosultak a vízum kiadására. Ennek során a belépés és tartózkodás feltételeit is vizsgálják. Az EU előírásainak megfelelően ennek keretében a többi uniós tagállam érdekeit is képviselni kell. A valamennyi tagállamban vízumköteles országok állampolgárai számára a schengeni egységes vízumot a külképviselet állítja ki, a Schengeni határ-ellenőrzési kódexnek¹⁰ megfelelően. A nemzetközi együttműködés erősítése mellett közös vízumkiadó helyeket szándékoznak létrehozni a harmadik államokban. Hazánk kisinyovi külképviselete például már jelenleg¹¹ is tizennégy másik tagállam nevében (számára) is ad ki vízumot.

A vízumkiadáshoz szükséges az adott ország, illetve a közösség azon adatbázisait (VIS) és információit felhasználni, melyeknek segítségével kiszűrhető az a személy, aki az adott ország (vagy a közösség más államának) valamely érdekét sértené vagy sérthetné beutazásával, ott-tartózkodásával. Ennek segítségével megakadályozható azon személyek beutazása is, akik illegális vándorlási céllal kívánnának az adott országba bejutni, illetve akik biztonsági kockázatot jelentenek valamely tagállamra nézve.

9 Lásd például Kanada plakátprogramját Miskolcon 2013 januárjában.

10 A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet.

11 2013. januári állapot.

3. Harmadik – elsősorban migránskibocsátó, illetve jelentős tranzit- – országba delegált (kihelyezett) okmányszakértők, akik szakértelmükkel, tanácsaikkal, javaslataikkal segítik az adott helyen működő külképviseletek, szállító vállalatok illegális migráció elleni tevékenységét. A kihelyezett okmányszakértő az adott országban intézkedési jogosultsággal nem rendelkezik, így csak a hamis, hamisított okmányok, illetve az ezeket felhasználó személyek felismerésében szerzett szakismeretét használhatja fel. Objektív okokból kifolyólag a kiküldött szakértő nem lehet jelen minden esetben a külképviselet, illetve a szállító vállalat útiokmány-ellenőrzései során, így a – kiküldött okmányszakértő által tartott – felkészítés, képzés során történő ismeret-, illetve tapasztalatátadásnak nagy jelentősége van. Emellett kérdéses esetekben az okmányszakértő – fizikai közelségéből adódóan – direkt módon is képes segítséget nyújtani. Ezen tevékenység jelentős mértékben növelheti a külképviseletek és a szállító vállalatok illegális migráció, nemzetközi szervezett bűnözés (és más biztonságra veszélyt jelentő személyek, szervek) elleni munkájának hatékonyságát, ezért is tekinthető ez külön lépcsőnek, valamint ezen személyek általában a küldő ország határőrizeti szervének tagjai, így szervezetenként – rendszerszemléletű megközelítésből – elkülönítendő az általuk támogatott két másik elemtől. Emellett célszerű a fogadó állam rendészeti szerveivel is partneri viszonyt kialakítaniuk. Megemlítenéd, hogy az EU, illetve a schengeni államok az okmányszakértők kiküldését igyekeznek összehangolni, így általában egy adott helyre csak egy tagállam delegál szakértőt, aki viszont munkájával valamennyi (vagy legalábbis több) tagállam szerveit, illetve szállító vállalatait támogatja. Bizonyos mértékig a FADO-rendszer¹² külső, határon kívüli elemeinek is lehet őket tekinteni. A delegált okmányszakértők¹³ – ugyanúgy, mint az összekötő tisztek – az ILONet, vagyis a migrációs összekötő tiszti rendszer részei, jól mutatja ezt az erre vonatkozó EU-rendelet¹⁴ és a még mindig el nem fogadott ILO közös kézikönyv¹⁵ is.

4. A kihelyezett összekötő tiszteket, tisztviselőket (immigration liaison officers – ILOs) általában azon országokba küldik ki, amelyekben az illegális migrációs tevékenységek, illetve a küldő ország (országcsoport) biztonságát fenyegető cselekmények (terrorizmus és/vagy nemzetközi szervezett bűnözés) ezáltal is hatékonyan gáthatók, vagyis azon kibocsátó vagy tranzitállamokba, ahonnan releváns információk szerezhetők be a migrációs és kockázatot jelentő folyamatokról.¹⁶ Igazán akkor lehet eredményes ez a munka, ha a helyi szervekkel való együttműködés, információátadás során kezelhetőbbé válik a migráció, valamint a helyi hivatalos és nem ritkán a civil szervekkel kialakított közvetlen kapcsolat a migrációból eredő és a más jellegű biztonsági kihívások kezeléséhez is hozzájárul. Az összekötők szakértőkként a fogadó állam

12 European Image Archiving System (FADO – False and Authentic Documents Online): európai képparchiváló rendszer (a továbbiakban: FADO).

13 Jelenleg a magyar rendőrség Kisinyovban és Isztambulban foglalkoztat delegált okmányszakértőt.

14 Council Regulation (EC) No. 377/2004 of 19 February 2004 OJ L 64., 1. oldal.

15 DRAFT Common Manual for Immigration Liaison Officers posted abroad by the Member States of the European Union.

16 Jelenleg hazánk (BÁH) összekötő tisztviselőket alkalmaz Ankarában, Kairóban és Hanoiban.

rendészeti szerveivel szorosan együttműködnek, és részt vesznek az információcserében, melynek segítségével – a küldő és a fogadó állam érdekében egyaránt – az operatív és a preventív határbiztonsági tevékenységet is támogatni képesek. A helyi (regionális) migrációt megelőző tevékenység a határbiztonsági rendszer kiépítésében, fejlesztésében, az egyes elemeinek hatékonyabbá tételében nyújtott szakmai támogatásban, illetve az összekötő szakértői véleményére alapozott segélyek, támogatások biztosításában is megnyilvánulhat. Az illegális migráció operatív kezelése elsősorban a határelőőrzésben, idegenrendészetben részt vevő, illetve a releváns nemzetközi szervezett bűnözés elleni közdelemben érintett szervek munkájának összehangolása, konkrét információk cseréje, akciók végrehajtása útján valósul meg, amelyhez elengedhetetlen az összekötői feladatok ellátása. Ma már az ellenőrzött szállítás, határon túli figyelés, közös nemzetközi akció elképzelhetetlen az összekötők bevonása nélkül, nemkülönben a felderítési technikák megismerésében, bevezetésében és alkalmazásában, operatív és általános stratégiai információk cseréjében is jelentős szerepük van. Jól mutatja ezt az a tény is, hogy hazánk ILO-i 2009 májusa és 2012 decembere között 912 fő vonatkozásában fedtek fel illegális szándékú beutazást.¹⁷

Ebből is kitűnik, hogy az összekötők az ún. „korai előjelző rendszer” (early warning system)¹⁸ szerves és elengedhetetlen részei. Ez a rendszer a statisztikai adatok elemzésével, értékelésével, valamint közvetlen és közvetett operatív információkkal egyaránt igyekszik mind a legális, mind az illegális migrációs tendenciákat, folyamatokat nemcsak figyelemmel kísérni, hanem a kockázatot jelentő eseményeket, folyamatokat oly mértékben előre jelezni a tagállamoknak, hogy azok meg tudják tenni a szükséges lépéseket. Sajnálattal tapasztalhatjuk, hogy ezen dokumentum, illetve a rendszer is mutatja, hogy az IBM szellemét nem teljes mértékben képviselik még a jogalkotók sem. Pedig talán könnyen belátható, hogy a terrorizmus, a nemzetközi szervezett bűnözés és a migráció a globalizálódott világban csak széles nemzetközi együttműködés révén kerülhet kezelhető keretek közé, ha ennek elemei már meg is vannak, akkor azt alkalmazni is kellene. A már meglévő lehetőséget jelzi, hogy összekötő tiszteket nemcsak a határőrök, bevándorlási szervek, hanem a vámőrség mellett a rendőrség, csendőrség és más bűnüldöző hatóságok is kiküldenek, akik aktívan részt is vesznek az ILONetben.¹⁹ Az ILONet, illetve a korai előjelző rendszer is jól mutatja viszont, hogy az IBM – mint nagy rendszer – egyes alrendszerei mennyire egymásba érnek, mivel a korai előjelző rendszer információkat, adatokat kap az IBM mind a tíz szűrőjétől, és egyben elemzett, értékelt információkat, ajánlásokat is ad, hogy milyen lépéseket kellene tenni az adott (másik) szűrő hatékonyabb működtetése érdekében.

17 Forrás: Belügyminisztérium Külső Határok Alap, Solid rendszer, 2011/3.3.1 projekt, 2012. december havi előrehaladási jelentés.

18 Resolution of 27 May 1999, on the creation of an early warning system for the transmission of information on illegal immigration and facilitator networks – Council Decision establishing a secure web-based Information and Coordination Network for Member States' Migration Management Services.

19 2010-ben tizennyolc tagállam százhetven országban 384 összekötőt működtetett. Forrás: https://circa.europa.eu/Members/irc/jai/iconet/libadmin?l=/ilo_network/list_ilo_and_alo&a=ls (2013. 01. 30.)

5. Szállító vállalatok, amelyek annak ellenére, hogy az ún. civil szférához tartoznak, az illegális tranzit- és bevándorlási célú migráció és a nemkívánatos elemek vonatkozásában – ezen belül is elsősorban (de nem kizárólag) a légi közlekedést választóknál – az egyik fontos kiszűrési pont. Jogszabályok kötelezik a szállító vállalatokat a nem megfelelő úti okmánnyal rendelkező, illetve a beutazási feltételekkel nem rendelkező utasok visszaszállítására, valamint a tartózkodási költségeinek megtérítésére, ha a személyek beutazásáért az adott szállító vállalat felelős. Indokolt esetben pénzbírság is kiszabható a vállalattal szemben. Ezen „lépcső” elősegíti, hogy a szállító vállalatokat igénybe venni kívánó, de legális úti okmánnyal nem rendelkező illegális migránsok kiszűrhetők legyenek, még a felszállás előtt, illetve amennyiben mégis az adott országba jutnak, onnan különösebb nehézség – más eljárások igénybevétele – nélkül visszajuttathatók a kiindulási helyre, anélkül hogy ennek költségei az érkezési állam határellenőrző szervét (ezáltal az állami költségvetést, vagyis a polgárokat) terhelnék.

1. táblázat: A rendőrség által kiszabott közrendvédelmi bírságok a szállító vállalatokat érintően²⁰

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bírságolások száma	102	16	2	n. a.	6	8
Bírság összértéke (Ft)	111 695 006	16 118 903	2 156 720	n. a.	9 918 932	9 493 988

Forrás: ORFK Határrendészeti Főosztály

²⁰ Az adatokból, illetve az ezek által jelzett tendenciából érdekes következtetések vonhatók le – főleg, ha a 9. szűrőnél lévő mélységi felfedési adatokat és az osztrák statisztikákat is megnézzük –, de sajnos jelen tanulmány tartalma, jellege és terjedelme nem teszi lehetővé ezek kifejtését.

6. A migrációkibocsátó, valamint a tranzitországok határrendészeti ellenőrző-szűrő tevékenysége. Az adott migrációs hullám tranzitországaiban működő határellenőrzés rendszerének jellege, eredményessége nagyban befolyásolja a célország államhatáráig eljutó illegális migránsok számát, minőségét, útvonalát, ezáltal befolyásolják az ide koncentrálódó erő, eszköz mennyiségét és minőségét. A tranzitállamokban, amennyiben a honi jogszabályi keretek, a határellenőrzést végző szervek szervezettsége, hatékonysága nem teszi indokolttá, illetve nem teszi lehetővé az adott illegális migrációs cselekmények akadályozását, akkor várhatóan ezen ország területe fokozottabb mértékben válik illegális migrációs útvonallá, és a „mögötte” lévő migrációs lépcsők terhelése jelentősen megnő. Példaként szolgáltak erre a hajdani Szovjetunió utódállamai, amelyek a határ-ellenőrzési rendszer megbomlása miatt a távol-keleti illegális migránsok egyik kedvenc útvonalává váltak. Másik példa, amikor 2000 nyarán a „Milosevics-rezsim” elősegítette kínai állampolgárok Jugoszláviába jutását és továbbvándorlását, melynek következtében az év második felében hirtelen jelentősen megnőtt Közép-Kelet-Európában és Nyugat-Európában egyaránt az illegális kínai migránsok száma. Ilyen szempontból fontos ez az elem, melynek megléte, hatékonyságának növelése – közvetett és közvetlen támogatással – elősegítheti a migrációs folyamatok eredményes kezelését. A „Szélesebb Európa” gondolata és programjai is ezen irányba hatnak, ahogyan a különböző twinning, CARDS és más nemzetközi (NATO, EBESZ, ENSZ stb.) programok is,²¹ azáltal, hogy igyekeznek biztonságossá tenni a külső határok menti országokat, de ez már át is vezet a következő szűrőelemhez.

7. Ez részben a 6. szűrő részének is tekinthető, de talán külön is megemlítendő a jelentősége, illetve az illegális migráció feltartóztatásának gyakorlatában elfoglalt helye, szerepe folytán, amely nem más, mint az unió külső határai mentén elhelyezkedő harmadik (gyakorlatilag csatlakozásra váró, abban reménykedő) országok határ-ellenőrzési és biztonsági rendszere. A csatlakozási szándék kényszerén túl a toloncegyezmények rendszere, valamint az ún. biztonságos harmadik ország elve is arra inspirálja ezen országokat, hogy ne engedjék eljutni a potenciális illegális migránsokat és a kockázatot jelentő személyeket (tárgyakat) az EU külső határára, illetve területére, és ennek érdekében szoros együttműködést alakítsanak ki a tagállamokkal. 2004-ig Magyarország is ebbe a körbe tartozott, s ez megmutatkozott abban is, hogy hazánk primer érdekei nem kívánták jelentős határellenőrzést végző erők fenntartását és működtetését nyugati határainkon, ennek ellenére a magyar szervek a hosszú távú érdekek szem előtt tartásával jelentős erőfeszítéseket tettek arra, hogy minél kevesebb illegális migráns jusson az EU külső határára, illetve a közösség területére, és ezzel az unió külső határán, valamint a mélységben dolgozó határellenőrző szervek munkáját jelentős mértékben segítették. Mint láthattuk, a lényegét tekintve az 1–7. „lépcső” egyfajta értelemben preventív intézkedést jelent, legalábbis a schengeni tagállamok szempontjából,

21 Pl.: „Training System for Border Police” („A török határrendőrség képzési rendszerének kialakítása”) című twinning program, a magyar határőrség és a spanyol csendőrség partnerségével, vagy a „Strengthening Border Management Control” – „Operational training in selective risk-based border control techniques for Border Police and Customs”, melyben román kollégáinkat segítettük.

erre utal az IBM fogalmában a „külső határok előtt” kifejezés. Itt jegyzendő meg, hogy a „biztonságos harmadik ország” manapság inkább idegenrendészeti szempontból használatos, s lényege, hogy a biztonságosnak tekintett államból érkező migráns, menedékkérő kérelmét alapvetően elutasítandónak ítélik a tagállami szervek, tekintettel arra, hogy már „biztonságos”, üldözésmentes helyen tartózkodhat, így nem indokolt a továbbvándorlása.²²

8. Külső határral rendelkező EU-tag (schengeni tagállam) szigorú határforgalom-ellenőrzése és aktív zöldhatárőrzete, illetve adott esetben „kék-” (tengeri) határőrzete. Az SVE, Schengeni határ-ellenőrzési kódex, illetve az ún. Schengeni közös kézikönyv, illetve a katalógusok (határok ellenőrzése, rendészeti szervek közötti együttműködés, SIS, SIRENE, vízumkiadás) igen részletesen rögzítik, milyen módon, milyen eszközökkel kell megvalósítani a valamennyi tagállam biztonsági érdekeit szolgáló, hatékony határforgalom-ellenőrzést. Az átkelőhelyek közötti határszakaszokon az ún. zöldhatárőrzet megvalósításával szemben támasztott igények kielégítésére vonatkozóan egyértelmű (számon kérhető) előírások nem igazán vannak, ennek ellenére a kialakult gyakorlatok²³ egy igen szigorú, a legkorszerűbb technikai eszközökkel felszerelt, valamint kellő mennyiségű és minőségű humán erőforrással rendelkező határőrzeti rendszer működtetését várják el. A külső határokon érzékelhető talán a leginkább az IBM összetett jellege, ahol a határforgalom-ellenőrzésben részt vevő határőr, vámőr, állat- és növény-egészségügyi hatóságokon kívül a migrációs hivatal, illetve a civil szféra érintett képviselői (többek között speditőrök, szállító vállalatok, de például a polgárőrség is), a nemzetbiztonsági szervek, a rendőri szervek és nem utolsósorban a zöldhatár őrzetéért felelős szervek is részt vesznek. A háromszintű (intra, inter, international) együttműködést – a fent említett szervek bevonásával is – jól prezentálják az információcsere hivatalos kereteit is biztosító kapcsolattartó helyek, közös központok és kapcsolattartási szolgálati helyek, valamint a közös akciók és a fókuszponti irodák.

9. Az ország területén foganatosítandó ún. kiegyenlítő²⁴ intézkedések több elemet foglalnak magukban. Idetartoznak:

- a harmonizált idegenrendészeti szabályok, eljárások (belépés, tartózkodás feltételei, szabályai, menedék iránti, menekültkérelem elbírálásának előírásai);
- a bűnügyi jogsegélyintézmények;
- a rendőri, határrendészeti együttműködés kérdései;
- az összehangolt információs rendszerek, adatbázisok (SIS, VIS, FADO, EURODAC stb.);
- a migránsok integrációja.

22 Ezen gondolat mentén született meg a dublini konvenció is.

23 Gondolva itt az ún. „best practices”-re.

24 Elnevezése a belső határ átjárhatóságából eredő biztonsági vákuum kiegyenlítése, kompenzálása érdekében bevezetett intézkedésekből ered, bizonyos megközelítésben idetartoznak a felsorolt lépcsők más elemei is.

Mindez azt tükrözi, hogy valamennyi tagállam területén valamennyi migrációkezelésben részt vevő szerv azonos elvek alapján, a kölcsönös információcsere segítségével a közös érdekek kielégítése érdekében tevékenykedik.²⁵ Ennek keretében történik a legális migrációnak (menekült, menedékes tevékenységnek) „álcázott” illegális migrációs cselekmények kiszűrése, elsősorban idegenrendészeti eljárások keretében az illegálisan bejutottak, illetve az illegálisan ott-tartózkodók, illegális munkavégzők, valamint a keresett személyek, tárgyak felderítése, és a velük szembeni eljárás lefolytatása, valamint a főbb migrációs csatornák, csomópontok „lefogása”.

Az ún. „kiegyenlítő intézkedések” sorában is célszerű megemlíteni a tömegtájékoztatót,²⁶ mivel ezáltal mind a migránsok, mind az „öshonos lakosság” migrációval kapcsolatos cselekedetei, reakciói sokkal racionalizáltabbakká, kiszámíthatóbbakká, és így kezelhetőbbé válhatnak, vagyis az objektív és szubjektív biztonság is nagyobb mértékben biztosítható (lehetne). Ennek keretében a migránsokat és a „bennszülötteket” egyaránt fel kell világosítani a valós tényekről, és fel kell tárnai az érintettek²⁷ tényleges érdekeit, bemutatni az együttélés normatíváit. Ebben a tevékenységben jelentős szerepet vállalhatnak és vállalnak a civilszervezetek, nem utolsósorban a xenofóbia visszaszorításában és a migránsokban élő irreális illúziók eloszlatásában.

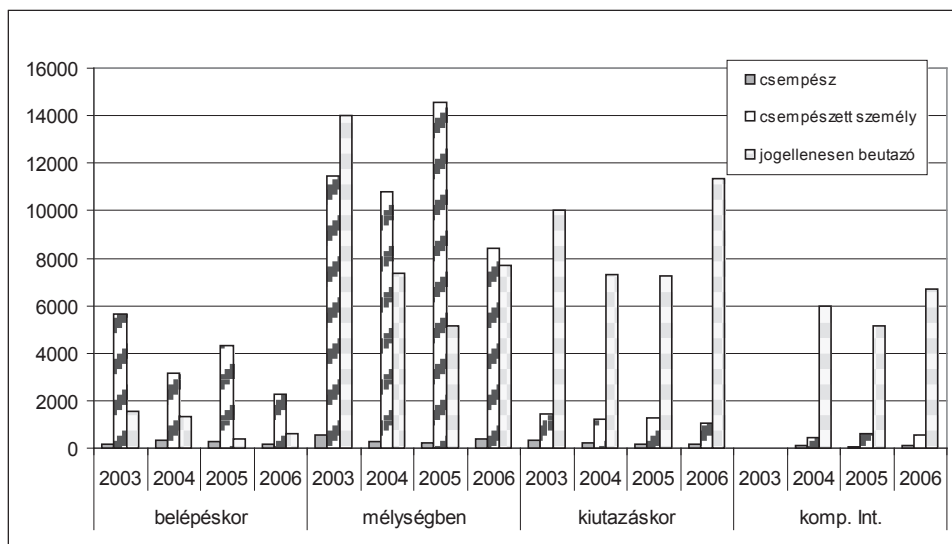
Talán még sokak által nem kellően ismert, hogy miért is van szükség a kiegyenlítő intézkedések keretében az ún. komplex mélységi ellenőrzésekre és a belső határok mentén folytatott tevékenységekre. A statisztikai adatokat áttekintve²⁸ láthatjuk, hogy még a jelenlegi EU- és schengeni államokban is milyen jelentős szerepe van a mélységi és a belső határ menti ellenőrző rendszereknek. Erre példa nyugati szomszédunk, Ausztria is. Az adatokból jól érzékelhető, hogy igen sok csempésztett személy kerül felfedésre már a belépés megkísérlése során, de ezek több mint kétszeresét a mélységi területeken fogták el, sőt még kiutazáskor is sikerül ilyeneket tetten érni. A jogellenesen beutazóknak pedig csak töredékét sikerül a külső határon feltartóztatni, a mélységben és a kilépéskor is tízezres nagyságrendben fognak el ilyen jogsértőket. A nyomozati munka jellegéből adódóan az embercsempészek többségét is a mélységben fogták el.

25 Az elmélet és a gyakorlat között, mint oly sok más területen, itt is vannak eltérések.

26 Hasonlóan az első szűrőben szereplő tájékoztatóhoz, ezen elem általában nem jelenik meg a „schengeni rendszer” vizsgálatakor, bár a migrációt, és különösen az illegális migrációt érintő tényezők enélkül nagyságrendekkel kevésbé hatékonyan kezelhetők.

27 Értve ez alatt az illegális és legális migránsokat, az embercsempészeket, a szűkebb és tágabb környezetet, az intézményeket stb.

28 Jelen tanulmány terjedelmi korlátai nem engedik meg az adatok részletes ismertetését, így ajánlott a felhasznált irodalomban jelzett osztrák dokumentumok megtekintése.



2. ábra: Az illegális migránsok felfedésének helye Ausztriában²⁹

Mindebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy amennyiben kizárólag a külső határ térségében működtetjük a „határrendészeti” rendszert (IBM-et), vagyis csak itt alkalmazzuk a „határrendészeti” erőket, akkor a jogsértők nagyobb aránya nem kerül az igazságszolgáltatási rendszerbe, vagyis a jogérvényesítés elve sérül, azaz biztonsági kockázat (nem is kis mértékben) keletkezik.

A magyar határőrség ezt felismerve dolgozta ki az illegális migrációt ellenőrző mélységi hálót („CheckNet”).³⁰ Ennek megvalósítása érdekében az érintett miniszterek (belügyminiszter, pénzügyminiszter, foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter) a közöttük lévő együttműködési megállapodások alapján közös utasítást adtak ki,³¹ majd ennek folyományaként 2004-ben³² az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növelése, illetve összehangolása érdekében létrehozták az Integrált Vezetési Központot. A CheckNet feladata, hogy a szolgálati és a hatósági tevékenység időben, térben és módszereiben történő összehangolásával, a rendelkezésre álló erők és eszközök gazdaságos felhasználásával, az információcsera felgyorsításával, a totális ellenőrzés mellőzésével, differenciált és szelektív módon, az ország egész területén biztosítsa a külföldiek jogszabályokban meghatározott hatósági ellenőrzésének végrehajtását, továbbá az illegális migráció, valamint az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények felfedését, illetve a szükséges hatósági eljárások lefolytatását. Sajnálatos módon a rendőrség és a határőrség integrációja ezt a rendszert gyakorlatilag megszüntette (minimalizálta), s ezt az

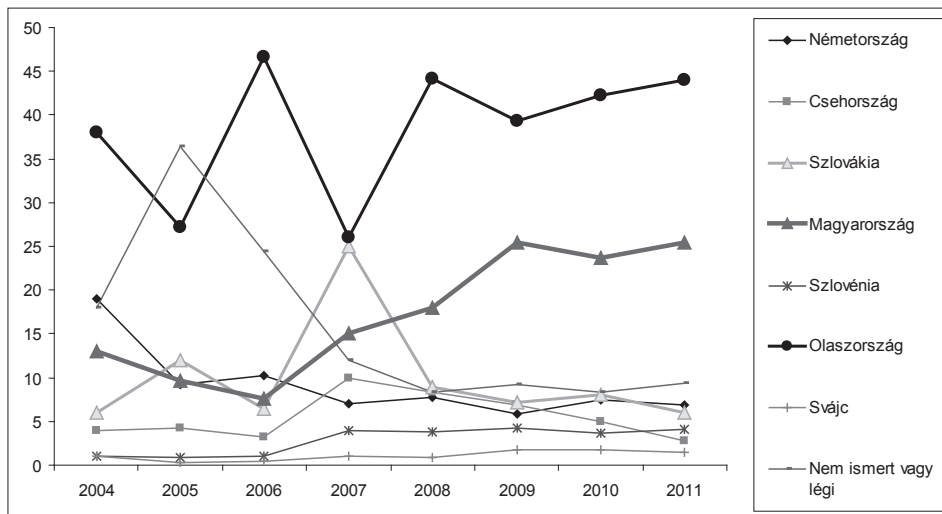
29 Az „Organisierte Schlepperkriminalität Jahresbericht 2003, 2004, 2005, 2006 – Republik Österreich, Bundesministerium für Inneres” adatai alapján, a szerző által készített grafikon.

30 A szerző által, az „ellenőrző hálózat” angol fordításával megalkotott kifejezés.

31 2/2002. BM-PM-SZCSM együttes utasítás

32 20/2004. (BK 15.) BM-FMM-PM együttes utasítás

is jól prezentálja, hogy míg 2004-ben 3065, 2005-ben pedig 3635 illegális migránst fedtek fel a mélységben, addig 2010-ben mindössze 71-et, és 2011-ben, a nemzetközi kifogások következtében³³ is csak 745-öt.³⁴



3. ábra: Ausztriában felfedett illegális migránsok érkezés iránya szerinti százalékos megoszlása³⁵

Ha már integrációról beszélünk, a rendészeti feladatokon túl a már idáig eljutó és itt maradni szándékozó (és erre jogosult) migránsok integrációjának is a komplex rendszer szerves részét kell képeznie. Talán nem véletlen, hogy az EU az ún. „Szolidaritási Alapok”-at együtt kezeli.³⁶

10. A belső határok térségében – elsősorban azon országoknál, ahol szárazföldi vagy tengeri külső határ is van, és ezek szomszédainál – a tranzit illegális migráció, a más tagállam területére lépni nem jogosultak, valamint más jogsértők továbbhaladásának megakadályozására és a határokon átnyúló jogsértő cselekmények felfedésére, kiküszöbölésére irányuló intézkedések foganatosítása elengedhetetlen a biztonság megteremtése és fenntartása érdekében. A schengeni rendszer a már ismert és elterjedten alkalmazott intézményeken, illetve eljárásokon túl újakat is létrehozott, ezen a lépcsőn belül a határon átnyúló megfigyelést, a határon átlépő követést, a közös nyomozásokat, járőrözéseket, az információcserét és a kapcsolattartási helyeket³⁷ sorolhatjuk ide.

33 A korábban elvont erőket, eszközöket részben visszairányították ezen feladatokra.

34 Az Ausztriában felfedett illegális migránsok érkezési arányának változása jól érzékelteti, miért is fogalmazódtak meg nemzetközi jelzések hazánk ellenőrzési rendszerének hiányosságaival kapcsolatban.

35 Az „Organisierte Schlepperkriminalität Jahresbericht 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 – Republik Österreich, Bundesministerium für Inneres” adatai alapján, a szerző által készített grafikon.

36 Lásd később.

37 Nem tévesztendő össze a „kontaktpontként” emlegetett EUROPOL nemzeti egységgel vagy a SIS nemzeti kapcsolattartási helyével.

A határon átnyúló megfigyelés keretében a Schengeni Végrehajtási Egyezmény (SVE), a nemzeti jogosítványokat kiegészítve, az egyik tagállam kijelölt³⁸ szerveinek tisztviselői vonatkozásában engedélyezi, hogy bűnüldözés céljából, bizonyos feltételek mellett, személyek vagy csoportok, illetve tárgyak tervszerű, észrevétlen megfigyelését egy másik tagállam felségterületén folytathassák. A megfigyelésnek tehát a megfigyelő rendőri szerv államának felségterületén kell kezdődnie, és a kijelölt szervnek a hazai jog szerinti felhatalmazással kell bírnia a megfigyeléshez. A megfigyelés általában rövid távú, csak szigorú feltételek mellett lehet hosszú távú.

A határon átlépő követés nem más, mint egy olyan szökésben lévő személy üldözése, aki ki akarja vonni magát a letartóztatás alól. Kritériumai:

- a kiadatást megalapozó bűncselekmény;
- a követést végző tisztviselő számára biztosított fogvatartási jog;
- a követés idő- és térbeli korlátozottsága.

A közös nyomozás manapság már megkerülhetetlen, amikor a bűnszervezetek több ország területén hozzák létre és működtetik szervezetüket. Ezekkel szemben két vagy több ország bűnüldöző hatóságai is készek és képesek egy vagy több nyomozócsoportba összeállva hatékonyan és közösen nyomozati cselekményeket lebonyolítani, és az illetékes igazságszolgáltatási szerv és eljárás számára lehetővé tenni a jogérvényesítést a jogsértőkkel szemben.

A közös járőrözés, illetve a járőrözés összehangolása a szoros együttműködés egyik legekleatásabb megnyilvánulása, amely – ahogy a közös nyomozásban és más együttműködési kérdésben egyaránt – a kétoldalú nemzetközi szerződésekben rögzítetteknek megfelelően, meghatározott rendszerességgel (általában hetente), egyeztetett rendben történik. A szerződés rögzíti nemcsak a tevékenységek fizikai korlátait (általában ez a határtól számított 20–30 kilométeres sáv), de az intézkedési kötelezettségeket és jogosultságokat egyaránt, ami magában foglalja a felszerelésre, fegyverzetre vonatkozó előírásokat is.

Az együttműködés elképzelhetetlen gyors, pontos és szakszerű információcserére nélkül, ennek részben szimbolikus, de egyben nagyon is gyakorlatias helyszíne a kontaktpont. A közös kapcsolattartási szolgálati hely, lényegét tekintve, elsősorban a belső határon két vagy több állam határellenőrző (vagy más rendvédelmi, határbiztonságban érintett) szervei között az információcsere helyszíne és bázisa. Feladatkörébe tartozóan a határterületet – de tágabban értelmezve ennél nagyobb régiót is magában foglaló területet – érintő határ-ellenőrzési, rendőri, idegenrendészeti információk, adatok kölcsönös cseréjét, a tevékenységek összehangolását, koordinálását hajtja végre.

A belső határok térségében a bűnüldöző (rendészeti) szervek közötti együttműködés erősítésének szükségességét támasztja alá a 2005. május 27-én létrejött, ún. prümi egyezmény (kvázi Schengen III.). Az egyezmény résztvevői a jövőbeni európai együttműködés szempontjából úttörő szerepet kívánnak játszani, a lehető legmagya-

38 Az SVE 40. cikk 4. bekezdésében felsorolt szervek.

sabb szintű kooperáció megteremtését tűzve ki célul, főként a terrorizmus, a nemzetközi bűnözés és az illegális migráció elleni küzdelemre vonatkozó információcsere területén.³⁹

Frontex

Jól látható, hogy kialakult egy viszonylag egységes „szűrőrendszer” elve, vagyis az IBM, melynek gyakorlati elemei meg is találhatóak a tagállamokban, de az is nyilvánvalóvá válhatott, hogy az egységes rendszer csak koordináltan, összehangolt módon működtetve lehet hatékony, s ennek nem volt adott az intézményi háttere, illetve a „brüsszeli bürokrácia” szövevényes rendszeréből nem lehetett egyértelműen kibontani. Ezért született meg az „egységes európai határőrség” gondolata, majd a Frontex.⁴⁰

A Frontex feladatai a rendeletben rögzítetten az alábbiak:

2. cikk

Fő feladatok

(1) Az Ügynökség a következő feladatokat látja el:

- a) a külső határok igazgatása terén a tagállamok közötti operatív együttműködés összehangolása;
- b) a tagállamok segítése a nemzeti határőrök képzésében, beleértve közös képzési követelmények kialakítását;
- c) kockázatelemzés végzése;
- d) a külső határok ellenőrzését és határőrizetét érintő kutatási eredmények nyomon követése;
- e) a külső határokon fokozottabb technikai és operatív segítségnyújtást szükségesé tevő körülményekkel szembesülő tagállamok segítése;
- f) a közös visszatérési műveletek megszervezéséhez szükséges támogatás biztosítása a tagállamok részére.

Ez is jól érzékelteti, hogy a Frontex (Fx) feladatai szinte kizárólag a külső határookra koncentrálódnak. Sőt, az időközben történt módosítások is ez irányba hatnak. Nézzük meg például a (2) c) pontban szereplő kockázatelemzésre vonatkozó feladat 2011. évi⁴¹ módosulását: „kockázatelemzés végzése, beleértve a tagállamoknak a külső határoknál megjelenő fenyegetések és nyomás leküzdésére irányuló képességének értékelését”. Leszűkítő módosítás történt tehát: míg korábban a feladatkörbe tartozó valamennyi feladat kapcsán jelentkező kockázatelemzési tevékenységekre kapott felhatalmazást az Fx, addig a módosítást követően már csak a külső határoknál jelentkező fenyegetése-

39 A 9. és 10. szűrőelemmel talán kicsit bővebb terjedelemben is foglalkoztam, ennek oka pedig éppen az, hogy ezeket kevésbé ismerik, illetve ismerik el az IBM szerves részeként, holott a gyakorlat szerint markáns szerepük van a rendszer hatékonyságának tekintetében.

40 Az Európai Unió Tanácsának 2004. október 26-i 2007/2004/EK rendelete az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról

41 Az Európai Parlament és a Tanács 1168/2011/EU rendelete (2011. október 25.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról szóló 2007/2004/EK tanácsi rendelet módosításáról

ket elemezhetik. Talán úgy is fogalmazhatnánk, hogy az integráció (Integrated Border Management) helyett a differenciálódás felé haladunk.

Holott a rendelet preambulumának 4. szakasza az alábbiakat rögzíti: „A külső határok ellenőrzés és őrizet révén történő hatékony igazgatása hozzájárul az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelemhez, és a tagállamok belső biztonságát, közrendjét, közegészségügyét és nemzetközi kapcsolatait fenyegető veszélyek csökkentéséhez.”

Ha logikusan végiggondoljuk, ezen veszélyek gyakorlatban való tényleges csökkentése csak minimális mértékben történhetne meg, ha csak a határok mentén észlelnénk, illetve reagálnánk rá, ezért is került kialakításra a fentebb ismertetett tíz „lépcső”, vagyis az IBM.

Alapok

Említhetnénk az ún. „Szolidaritási Alapok”-at is, vagyis a Külső Határok Alap (KHA),⁴² az Európai Menekültügyi Alap (EMA),⁴³ az Integrációs Alap (IA),⁴⁴ az Európai Visszatérési Alap (EVA)⁴⁵ átfogó rendszerét, amely célul tűzte ki,⁴⁶ hogy a külső határokhoz és a migrációhoz kapcsolódó feladatok sokaságát tekintve négy elkülönült, de szorosan egymáshoz kapcsolódó, szinte egymásra épülő alapot hozzon létre és működtessen azon alapelv alapján, miszerint a külső határ mentén, illetve az egyes tagállamokban elvégzett feladatok a határellenőrzés és migrációkezelés témakörében nemcsak az adott tagállam, hanem valamennyi együttes érdekét érinti, és a közös biztonságot is szolgálja. Értelemszerűen az EMA, az IA, de még az EVA feladatait is elsősorban a tagállamok területén (tehát nem a határon), illetve részben harmadik országok területén lehet elvégezni. A KHA, mely nevében is hordozza a „határ” kifejezést, szintén tartalmaz olyan feladatokat is, melyek nem közvetlenül a külső határokon oldandók meg, hanem a harmadik országokban végrehajtandó feladatok,⁴⁷ s ez az alap felhasználható összegének 15 százalékát is elérheti.⁴⁸ Az Fx koordinációs⁴⁹ feladatai viszont csak a KHA-ra⁵⁰ terjednek ki, de azon belül a harmadik országokban végzett (előbb jelzett) feladatokra,

42 Az Európai Parlament és a Tanács 2007/574/EK határozata (2007. május 23.) a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében a 2007–2013-as időszakra a Külső Határok Alap létrehozásáról

43 Az Európai Parlament és a Tanács 2007/573/EK határozata (2007. május 23.) a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében a 2008–2013-as időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról és a 2004/904/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről

44 2007/435/EK: A Tanács határozata (2007. június 25.) a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében a 2007–2013-as időszakra a harmadik országok állampolgárainak beilleszkedését segítő európai alap létrehozásáról

45 Az Európai Parlament és a Tanács 2007/575/EK határozata (2007. május 23.) a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében a 2008–2013-as időszakra az Európai Visszatérési Alap létrehozásáról

46 Nagyon leegyszerűsített megfogalmazás szerint.

47 2007/574/EK határozat 3. cikk (1) d) pontja

48 Uo. 14. cikk (1) d) pontja

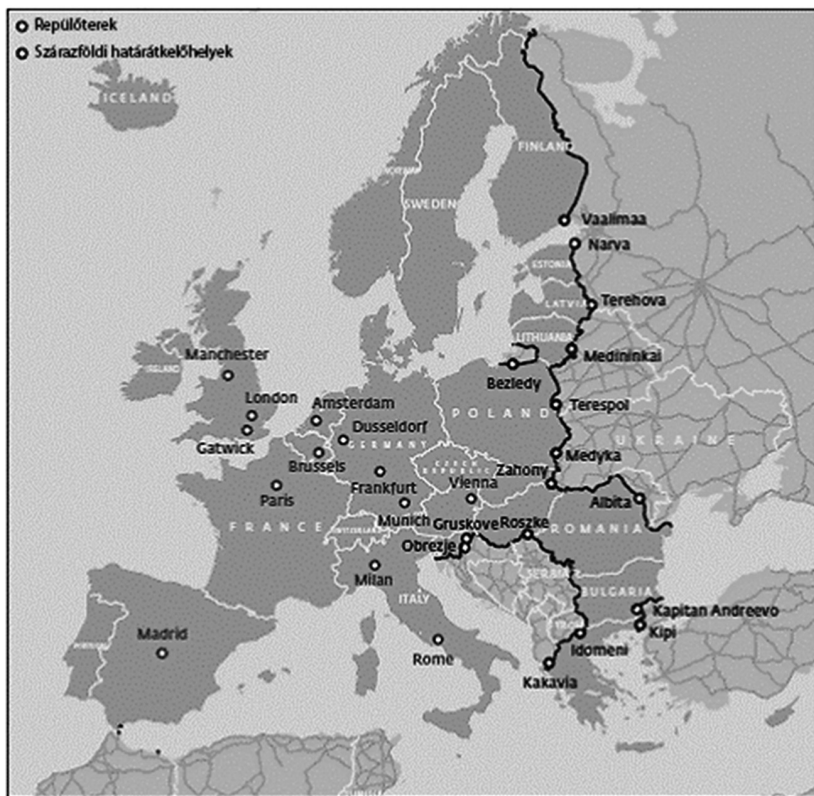
49 A feladatok koordinációján és szervezésén túl a KHA forrásainak elosztását alátámasztó statisztikákat, elemzéseket is az Fx végzi.

50 Részben még a Visszatérési Alapra, amely gyakorlatilag a „légi toloncok” koordinációjában merül ki, melynek jogalapja a 2007/2004/EK rendelet 2. cikk (1) f) pontja.

illetve a tagállamok mélységében, illetve a belső határok térségében végzett – a határ-
biztonsághoz közvetlenül kötődő,⁵¹ illetve a migrációkezelést érintő – tevékenységekre
lényegében nincs ráhatásuk.

Külső határ

Az EU számos normatívája és intézkedése ezen túlmenően is még mindig szinte kizáró-
lag a külső határ(vonal)ra koncentrálódik, és nem képes túllépni a keretein, megfelelő
módon kihasználva az IBM többlépcsős, összetett rendszerét.



4. ábra: Főbb határátkelőhelyek⁵²

51 Például az Fx adatai alapján felfedett embercsempészek 67 százalékát az ún. mélységben sikerül elfogni, és további 6,5 százalékát a belső határokon (lásd az Fx 2013. évi jelentését).

52 Nem létezik átfogó adatszolgáltatás az EU külső határainak utasforgalmáról, de a tagállamoktól származó részleges információk alapján nagy valószínűséggel azonosíthatók a külső határok legnagyobb utasforgalmú határátkelőhelyei. (Az ábra az Fx 2013. évi jelentésében található.)

Definíció

Talán ezen belső ellentmondások gátolták mindezedáig a témával foglalkozó tudományos kutatókat, szakértőket az IBM definiálásában. Inkább körülírásokat, mentegőzéseket találhatunk a témakörben.⁵³ A katalógus⁵⁴ is csak a fogalom dimenzióinak ismertetését vállalja fel.

Tényleges és pontosan az IBM-re vonatkozó fogalommeghatározás egyedül Teke András írásában található: „Az Integrált Határigazgatás munkadefiníciójának az alábbi javasolt: Az (nemzeti) integrált határigazgatás a tagállam kompetens hatósága(i) által történő olyan egységes szemléleten alapuló fejlesztési tevékenysége, amely a meglévő emberi erőforrás, eszközök, és technológia és ismeretek, tudás felhasználásával, az EU-szabályok egységes és következetes alkalmazásával, az irányítási és ellenőrzési feladatok realizálásával a magas szintű határbiztonság megteremtésére irányul.”⁵⁵ Mint ahogy a szerző is jelzi, csak „munkadefinícióról” van szó. Tudomásom szerint ez idáig nem került sor sem elfogadásra, sem további pontosításra. Talán nem mellékesen magam sem értek teljesen egyet a fogalommal. Elsősorban azért, mert alapvetően „fejlesztési tevékenység”-ként definiálja az IBM-et, míg megítélésem (vagy akár az ún. schengeni katalógus értelmezése) szerint nem szűkíthető le ennyire a fogalom, mivel nemcsak fejlesztési, hanem – véleményem szerint túlnyomó többségben – napi működtetési feladatok, tevékenységek is megjelennek a rendszerben.

Miből is eredeztethető a tény, hogy mind ez idáig nincs elfogadott IBM-fogalom,⁵⁶ illetve hogy a fent említett ellentmondások is feszítik a közösségi és hazai normákat a téma kapcsán?

Talán egy kicsit el kellene mélyednünk az emberi agy működésében. Maslow óta tudjuk, hogy az embert a szükségletei motiválják. A 21. század pszichológiai tanainak⁵⁷ ismeretében viszont már azt is érteni véljük, hogy a „mémeknek”⁵⁸ milyen fontos szerep jut az életünkben. Talán egy egyszerűbb példával illusztrálnám. Amikor az autót feltalálták – közel két évszázada –, még egyszerűen a helyváltoztatást megkönnyítő eszköz volt. Lassan azonban önálló fogalommá, illetve „mémmé” vált, amely mára szinte az emberi élet elválaszthatatlan részévé lett. Ez az értékes eszköz manapság már nemcsak szabadságot, erőt és büszkeséget ad tulajdonosának, de függővé is teszi. A tudatunkban egyre nagyobb teret követel magának. Aggódunk a hiteltörlesztés miatt, nyomasztanak a karbantartás gondjai, a biztosítás, a tolvajok, félünk az esetleges balesettől, kénytelenek vagyunk folyamatosan figyelni az üzemanyagárak változását,

53 Lásd: Carrera (2007), továbbá a külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata.

54 A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata – Brüsszel, 2009. március 19. (28.05) (OR. en) 7864/09.

55 Teke (2005) 72.

56 „Egyetlen fogalmat sem lehet önmagában meghatározni, és csak az egésznek való megfelelés nyújtja a fogalom tudományos teljességét” – Schelling (2010) 9.

57 Csikszentmihályi (2007)

58 Mém: „emberi cselekedetek által szándékosan létrehozott dolgok vagy információk állandósult mintája” – Csikszentmihályi (2007) 155. (Nem tévesztendő össze az utóbbi időben egyre gyakoribb, az interneten terjedő, rövid, képes, rajzos, esetleg szöveges fájlokkal! Bár a névazonosság nem a véletlen műve, de ennek kifejtésére itt nincs mód.)

hogyan megfelelő időben tankolhassunk – és folytathatnánk a sort. A reklámok azt sugározzák felénk, hogy nem is „normális” ember, aki nem cseréli le a kocsiját három-öt évente. Maga a jármű minősít téged: aki ránéz a kocsidra, tudja, milyen korosztályhoz, társadalmi réteghez tartozol, ezért, hogy megfelelj „énképednek”, a kocsidat is ehhez kell igazítanod – vagy fordítva? Még sokáig fejtegethetnénk az autót, a mém hatását tudatunkra, de talán ennyi is elég volt, hogy bemutassam, egy mém milyen mértékben képes befolyásolni gondolatainkat, tetteinket.

Megítélésem szerint az IBM-en belül is lényegében mémként működik a „határ” kifejezés, és ebből adódóan az ismert komplex, összetett rendszert leszűkítik, hol jogi kereteiben, hol a tevékenységet illetően, és nem ritkán finanszírozási aspektusában. Talán ezért is idegenkedik ezen kifejezéstől, illetve a használatától több, a rendszerben részt vevő, de „nem határelőzést végző szerv”.⁵⁹ Vagyis – értelmezésem szerint – az „Integrated Border Management” elnevezésből a „border” (határ) kifejezés a témával foglalkozók döntő többségénél tudat alatt hangsúlyosabb szerepet kap, tekintettel arra, hogy a határ könnyen vizualizálható⁶⁰ (piros vonal a térképen). Ily módon az IBM bármely más szegmensét érintő kérdések esetén – nem tudatosan – is a határvonalhoz kötik az adott témát, illetve szinte kizárólag a határhoz kapcsolódóan értelmezik azt. Ezt tapasztalhattuk az előző oldalakon jelzett példák nyomán is.

Konklúzió – SAS

A probléma megoldását az IBM tartalmához jobban illő kifejezés bevezetésében látom, amely ezt a „korlátozást” megszüntetné, és ezáltal a normatívákban is megjelenő belső ellentmondások is feloldódnának. A feladat nem egyszerű, mindenesetre célszerű lenne megkísérelni, ha előre akarunk lépni. Egy új kifejezés kialakítása szükséges tehát, melynek kapcsán természetesen szak- és tudományterületi viták, megbeszélések keretében kellene konszenzusra jutni.

Kiindulópontként a „Migrációt Kontrolláló Rendszer” (Controlling System of Migration – CSM)⁶¹ kifejezést javasoltam.⁶² Annál is inkább, mivel annak ellenére, hogy a fentebb említett szűrők ismertetése során elsősorban az illegális migráció feltartóztatása, megakadályozása került bemutatásra, a gyakorlatban a rendszer valamennyi eleme képes pozitív megkülönböztetésre is, vagyis a tagállamok számára kedvező migráció támogatására, elősegítésére. Ezen tevékenység viszont, a közel- és főként a távolabbi jövőben, egyre nagyobb jelentőséget kaphat fogyatkozó és előregedő tagállamainkban és a közösségben.

59 Nem ritkán még ezek is.

60 Bár más okai is lehetnek a dominancia meglétének, de pszichológiai ismereteim, illetve ez irányú tudományos kutatások hiánya folytán ezek jelenleg még nem leírhatók.

61 „Tagadhatatlanul remek találmány egy ilyen általános név megalkotása, mellyel egész szemléletek egy szóval leírhatók. Ha egy rendszerre egyszer megtaláljuk a megfelelő nevet, akkor a többi már magától jön, és nem kell fáradozunk azon, hogy a rendszer sajátosságát pontosabban megvizsgáljuk.” – Schelling (2010) 10.

62 Jelen mű a „Piros vonal helyett...” című tanulmány továbbgondolt és jelentősen átdolgozott változata. Lásd: Ritecz (2013)

Az IBM jelenlegi hatáskörébe ugyanakkor beletartozik a kábítószer-, cigaretta- és autócsempészet is, nem is beszélve a terrorcselekményeket előkövető, azzal megalapozottan gyanúsítható, és más körözött személyekről, valamint a körözött tárgyakkal kapcsolatos feladatokról. Ez a kifejezés sem fedi tehát teljes mértékben a valóságot, így be kell látni, a CSM nem megoldás a problémára.

Ezért induljunk el ismét a kályhától! Vagyis a schengeni megállapodás, illetve a végrehajtási egyezmény szabályozza ezen kérdéseket, és tartalmazza valamennyi tevékenységet. Miért is nem hívhatnánk Schengeni Rendszernek (Schengen System)? Azért, mert a nemzetközileg használatos rövidítése így SS lenne, s ez igencsak rossz képzettársítást szülne. Továbbgondolva: mi lenne, ha a teljes jogszabályi körre utalnánk, amely ezt a feladatkört/rendszert szabályozza, vagyis az aquisra? Így lehetne Schengen Aquis Rendszer (Schengen Aquis System), vagyis SAS.⁶³

Teke András munkadefinícióját alapul véve megkísérlem a fogalom meghatározását: „A Schengen Aquis Rendszer (SAS) az egyes tagállamok és a közösség kompetens hatóságá(ai)nak és más érintett szervezeteknek olyan egységes szemléleten alapuló tevékenysége, amely a meglévő emberi erőforrások, eszközök és technológia, illetve ismeretek és tudás felhasználásával, az EU-s és a schengeni szabályok egységes és következetes alkalmazásával, a preventív intézkedések koordinált működtetésével, az irányítási és ellenőrzési feladatok összehangolt realizálásával, a személyek, az áruk és a szolgáltatások szabad mozgásának magas szintű biztosítása mellett a tagállamok és polgáraik, illetve a közösség területén tartózkodó valamennyi személy határbiztonsági szükségleteinek kielégítésére, valamint a hatékony migrációkezelésre irányul.”

Természetesen ezt csak kiindulási pontnak, mondhatni vitaalapnak tekintem. Mindenesetre remélem, sikerül elősegíteni, hogy az integrált határbiztonsági modell gyakorlata alapján az elmélet korrigálhatóvá váljon, és ezáltal egyfajta permanens fejlődés folytatódhasson. A viták vizuális megalapozásához, illetve az IBM kontra SAS különbség érzékeltetésére hadd írjak le egy hasonlatot, amelyet a labdarúgásból⁶⁴ veszek! Az IBM – külső határra szorítókozó értelmezésben – a futball nyelvén lényegében azt jelenti, hogy csak a saját tizenhatosunk vonalában védekezünk, középpályások és csatárok nélkül, nem is beszélve arról, hogy még kapust se állítunk a kapuba. Eközben az ellenfél (illegális migránsok, csempészek és más jogsértők) egészpályás letámadást hajt végre. Ezzel szemben a SAS esetében a teljes pályát be tudjuk játszani, minden poszton megfelelően felkészült, gyakorlott játékosaink (szakembereink) vannak, ezáltal legalább „közel azonos pozíciókhoz” juthatunk, mint a schengeni államok (és polgáraik) számára veszélyt/kockázatot jelentő személyek „csapata”, sőt megfelelő felkészülés, koordináció (edző – Fx), stratégia és taktika, valamint együttműködés esetén még akár előnyt is szerezhethetünk.

Reményeim szerint tanulmányommal sikerült rendszerbe foglalva érzékeltetni schengeni tagságunk tapasztalatait, valamint a felhasznált szakirodalom segítségével, illetve példákön keresztül rámutatni néhány anomáliára és a továbblépést akadályozó

63 Talán túlzó e képzavar: a SAS minden kihívást felfed (és igyekszik kezelni is), amely a külső határokhöz kapcsolódik.

64 Ha már kis hazánkban szinte mindenki „ért” a focihoz, és amúgy is ma nagy divatja van e sportágnak.

egyik meghatározó problémára, amelyre megoldási javaslatokkal is éltem. Bízom benne, hogy sikerült gondolatokat ébreszteni, és talán tettekre is sarkallni a témával foglalkozó hazai és „brüsszeli” szakembereket és tudományos tevékenységet folytatókat, annak érdekében, hogy az IBM (SAS) eredeti szellemiségének megfelelően működhessen, s a Frontex megtalálja valós helyét e rendszerben.

IRODALOMJEGYZÉK

- Carrera, Sergio (2007): The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands. In: *Justice and Home Affairs*, CEPS Working Document, No. 261.
- Császár Tibor – Gazdag Ferenc – Koós Anna (szerk.) (1997): *Biztonságpolitika*. Budapest, SVKI – ELTE BTK – MTT Tanári Tagozat.
- Csikszentmihályi Mihály (2007): *A fejlődés útjai – A harmadik évezred pszichológiája*. Budapest, Nyitott Könyvműhely.
- Finszter Géza (2001): Rendészet vagy rendvédelem. In: *Belügyi Szemle*, 49. évf. 2. sz. 86–96.
- ICMPD (2000): *Border Management in Europe*. Bécs.
- Maslow, Abraham (1943): Elmélet az emberi motivációról. In: *Psychological Review*, Vol. 50. No. 4. 370–396.
- Nagy Boldizsár (1997): Magyarország az Európai Unió peremén: uniós jog és nemzetközi együttműködés a migráció terén. In: *Acta Humana*, 8. évf. 26. sz. 9–26.
- Organisierte Schlepperkriminalität Jahresbericht 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 – Republik Österreich, Bundesministerium für Inneres. Forrás: www.bmi.gv.at (2012. 12. 23.)
- Risk Analysis Unit (2013): *Annual Risk Analysis 2013*. Varsó, Frontex.
- Ritecz György (2002): *Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar határőrizetre*. PhD-értekezés. Budapest, ZMNE.
- Ritecz György (2005): Félreértések és téves nézetek a schengeni határok kapcsán. In: *Szakmai Szemle*, 1. évf. 1. sz. 29–41.
- Ritecz György – Makai Viktor (2005): *Integrált Border Menedzsment*.⁶⁵
- Ritecz György (2013): Piros vonal helyett... In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A modernkori magyar határrendészet száztíz éve*. Budapest, MRTT.
- Sallai János (1999): A schengeni egyezmény felépítése, tartalma és végrehajtásának tapasztalatai. In: *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 9. évf. 26. sz.
- Schelling, Friedrich Wilhelm Joseph (2010): *Filozófiai vizsgálódások az emberi szabadság lényegéről és az ezzel összefüggő tárgyokról*. Máriabesnyő–Gödöllő, Attraktor.
- Sik Endre – Tóth Judit (szerk.) (1997): *Migráció és politika*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézet.
- Statistische Erfassungen des Ausländer- und Asylrechts durch den Bundesgrenzschutz und die beauftragten Behörden Jahresstatistik 2003–2002*. Forrás: www.bmi.gv.at (2012. 12. 23.)
- Szabó A. Ferenc (2000): *Migráció, biztonság, EU-bővítés*. Budapest, SVKI.
- Teke András (2005): (Nem szokványos) Gondolatok a biztonságról. In: *Szakmai Szemle*, 1. évf. 1. sz. 90–102.
- Teke András (2006): *A veszélyek kezelése és a határbiztonság*. Forrás: www.pecshor.hu/periodika/2006/VI/teke.pdf (2013. 03. 27.)

65 A Határőrség Tudományos Tanácsának, az MRTT Határrendészeti Tagozatának és az MHTT Határőr Szakosztályának 2005. évi pályázatán I. helyezést nyert mű. (Nyílt publikációban nem jelent meg.)

SUMMARY

IBM or not IBM... Thoughts inspired by a preacher

RITECZ György

When doing research on the more than 10 years old IBM (Integrated Border Management) (principles, components and the lack of definition), it can be determined that the usage of the term is not widespread because there is a the lack of harmony between the meaning and phrasing. Therefore a new term needs to be adopted, which could be SAS - Schengen Aquis System.

