

VAS GIZELLA ZSUZSANNA¹**A változó határbiztonság Európában****The evolving nature of border security in Europe****Absztrakt**

A hidegháborút követően folyamatosan kialakuló, a határok átjárhatóságát prioritásként meghatározó szemléletben alapvető változást hoztak a 21. század első évtizedeinek kihívásai Európában. A terrorfenyegetettség, a tömeges migráció, valamint az orosz-ukrán háború újra előtérbe helyezte a határok biztonságának kérdését. Fel kellett ismerni azonban, hogy a belső és külső biztonság összeolvadó jellege a határok biztonságában is változó szemléletet igényel és azt egy komplexebb biztonsági dimenzióban kell kezelni. Nem jelenthet megoldást ugyanakkor a hermetikus elzárkózás sem, a határoknak olyan funkciót kell biztosítani, amely egyszerre véd és biztosítja a mobilitást. Ehhez a bel-, kül- és védelempolitika dimenzióinak szinergiája a jövőben elengedhetetlenné válik.

Kulcsszavak: határbiztonság, belső és külső biztonság, intelligens határok

Abstract

The challenges of the early twenty first century have changed the attitude that had gradually set the permeability of borders as a priority after the cold war. The terrorist's threats, the mass migration flow as well as the Russian-Ukrainian war has brought the security of borders forward again. It had to be recognised, however, that due to the ever more fusing process of internal and external security, the border security also requires a different approach and it has to be managed in a more complex security environment. Hermetically closed borders cannot be an option, though, since the borders have to ensure protection and mobility alike. Therefore the synergy of internal, external and defence policy shall be inevitable in the future.

Key words: border security, internal and external security, smart borders

¹ Nemzeti Közszoigálati Egyetem, Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar, MSc hallgató – National University of Public Service, Faculty of International and European Studies, MSc student, E-mail: vasgizellazs@gmail.com ORCID: 0000-0002-7296-4605

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

A 21. század második évtizedének eseményeivel – elsősorban a tömeges migrációval és az európai városokban végrehajtott terrorcselekményekkel – összefüggésben, Európában ismét előtérbe került a határok biztonságának kérdése. Az európai integrációs folyamatok, amelyek korábban a határok összekötő jellegét hangsúlyozva építették le a határok ellenőrzését, új irányt vettek. Ismételten a határok védő és elválasztó jellege kerül előtérbe. Európa újra a határok megerősítésében keresi a lehetséges megoldásokat, úgy tűnik, akár a belső határokon is.² Az ukrán válság előtérbe helyezte a határokat és a területi integritást érintő katonai fenyegetések lehetőségét, azok után, hogy a határok ellenőrzése szinte csak belbiztonsági kérdésként szerepelt az Európai Unió napirendjén. Mindezek az események felvetették, hogy elegendő-e a határbiztonságot csupán belbiztonsági kérdésként kezelni, a rendvédelmi erők meg tudnak-e birkózni a mindennapok kereteit meghaladó, súlyos kihívásokkal, elegendőek-e a számukra biztosított jogkörök és eszközök az extrém helyzetek kezelésére. Egyáltalán kezelhetőek-e az új kihívások az államhatárokon, vagy a határok szigorúbb ellenőrzésével rendezhetőek-e azok a kihívások, amelyekkel Európa most szembesül. A hadtudományi és rendészeti kutatások is felismerték ezeket a problémákat és kiemelt kutatási célként határozták meg a migrációs válság elemzését, értékelését (1).

Már az is egy jellemző momentum, hogy a határbiztonságra az európai uniós dokumentumokban nincs definíció, nem is igen használja ezt a kifejezést, noha a határbiztonság mindenekelőtt a nemzetbiztonság egyik legrégebbi és legfontosabb eleme. Alapvető elvárás az állampolgárok részéről, hogy a határok védjenek az ellenséges erőktől vagy bármely más szereplőktől, akik a lakosság vagy az államok számára veszélyt jelentenek (2). Az Európai Unió által használt és favorizált integrált határigazgatás többé-kevésbé a határbiztonság belbiztonsági vonatkozásait fedi le. Konkrét jogi definíció hiányában azonban sokáig ennek az értelmezése sem volt egységes (3). Az integrált határigazgatás a schengeni rendszerben³ leginkább azt a négylépcsős modellt jelentette, amely szerint a határok biztonsága érdekében megelőző és reagáló intézkedések alkalmazására van szükség 1.) a kibocsátó és tranzit országokban, 2.) a külső határokon való együttműködés terén, 3.) a külső határok ellenőrzési feladataiban, valamint 4.) a határellenőrzés nélküli belső schengeni térségben. Legtöbbször, a külső határokon ellenőrzési hatáskörrel rendelkező hatóságok tevékenységének koordinálása is részét képezte a koncepciónak.

Az Európai Határ- és Parti Őrség 2016. évi létrehozásával⁴ kapott végül jogalapot az európai integrált határigazgatás, de még ez a rendelet sem használja a határbiztonság

² Az európai migrációs válsághelyzetben kialakult anomáliák odáig vezettek, hogy több schengeni tagállam – így Ausztria, Dánia, Németország és Svédország is – több mint egy éve ismét ellenőrzi a belső határait-

³ A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus, Első rész 2.1-2.5

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 rendelete 4. cikk

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

kifejezést. Ehelyett listázza azokat a tevékenységi köröket, amelyek az Európai Unióban a határokkal és azok ellenőrzésével összefüggő alapfeladatok közé tartoznak. A legfontosabb kiemelni azonban, hogy a rendelet felhatalmazása által létrehozott Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) továbbra is kizárólag megerősítő, koordináló feladatokat kapott, miközben a határok ellenőrzése és őrzete továbbra is szigorúan tagállami kompetencia maradt.

Az EU integrált határigazgatási koncepció kétségtelen előnye, hogy jól érzékelteti: a határok biztonsága korántsem csak a fizikailag az államhatárokon megjelenő jelenségeket és azok kezelését jelenti. A határbiztonság vonatkozásában azonban az is fontos tényező, hogy megértsük a valós és vélt fenyegetettségeket és elhelyezzük azokat egy tágabb értelemben vett biztonsági kontextusban. A határbiztonsági koncepciónak fontos eleme, hogy a bevezetett biztonsági intézkedések milyen hatásokkal vannak más rendszerekre, így a nemzetközi kereskedelemre, a regionális és globális gazdasági folyamatokra, a munkaerő áramlására. A 21. században éppen ezért már elengedhetetlen olyan mechanizmusok kidolgozása, amellyel a biztonságot nagy hatékonysággal garantálni lehet, ugyanakkor a biztonsági kihívást nem jelentő személyek, áruk és szolgáltatások számára nem jelentenek indokolatlan akadályokat.

A határellenőrzési módszereknek alapvetően két fő formája létezik. A tradicionális elmélet és módszer megközelítésében a határok funkciója, hogy megvédjék a nemzetállamot mindentől és mindenkitől, aki vagy azon kívül létezik. Egyes uniós tagállamok vonatkozásában ez a felfogás ismét uralkodóvá vált. A másik, az ún. innovatív vagy intelligens határrezsím, amelynek célja, hogy garantálja a biztonságot, mialatt biztosítja a határok szükséges mértékű nyitottságát, amely a mobilitás biztosításával a gazdaság fejlődéséhez is hozzájárul. Az Európai Unió ez utóbbi mentén kíván továbblépni, de nyilvánvalóan erre csak akkor van esélye, ha a tagállamok ebben partnerként működnek együtt. A politikai közbeszéd sajnos igen gyakran kizárólag a határellenőrzés negatív jelenségeket kizárólag szerepére koncentrált. A nyitottságot viszont szélsőséges értelmezésben kommunikálta, mondván, hogy annak alapján kontrollálatlanul mindenkit be kellene engedni a schengeni térségbe. Önmagában a zöldhatár fizikai lezárása az illegális útvonalak elől természetesen nem okoz problémát, amennyiben a legális útvonalak és a legális beutazások továbbra is biztosítva vannak, és azok elé nem gördítenek indokolatlan akadályokat az államok.

Fontos kiemelni ugyanakkor, hogy a határellenőrzés a határokon átnyúló hatásokkal bíró biztonsági kihívásoknak csupán egy részére adhat megoldást. A világpolitikai, gazdasági események következtében hamarosan egyértelművé vált, hogy a hagyományos katonai fenyegetések visszaszorulásával is léteznek még olyan tényezők, amelyek léte komoly biztonsági kockázatot jelentenek az államok és polgáraik számára. Ezek egy része külső, az államok határain kívülről érkező kihívások, míg mások az államokon belül keletkeznek. Éles határ ma már azonban nehezen húzható meg. A külső biztonsági kihívások már nem feltétlenül jelentenek katonai fenyegetést vagy az államok területi integritásának fenyegetését.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

A hidegháborút követő években a határok szerepének megítélése az államok politikájában jelentős változásokon ment keresztül Európában. A hangsúlyok az államokat egymástól elválasztó, illetve azokat összekötő határok „szimbólumában” az utóbbi felé tolódtak el. A határookra egyre inkább a gazdasági fejlődés és a kereskedelmi kapcsolatok gátjaiként tekintettek. Megszűnt a határok nyugat és kelet közötti elválasztó szerepe és azok demilitarizálódása mellett a határok funkcióira is kiható gazdasági liberalizáció és a regionális kapcsolatok fejlesztése került előtérbe a nemzetközi politikában. Mindezek függvényében egy újfajta egyensúly keresés indult meg az európai országok gondolkodásában a biztonságot nyújtó határok ellenőrzése és azok átjárhatósága között. Az EU eltökélt volt abban, hogy a béke és biztonság nem a határok feltétlen létezésével, hanem jó szomszédsággal és regionális, határon átnyúló kapcsolatokkal biztosítható.

Megváltoztak a határokat érintő kihívások és fenyegetések: a katonai fenyegetettségéről a belbiztonsági kihívásokra terelődtek át az intézkedések. Hosszas folyamat révén alakult ki az EU szabályozásában a határellenőrzés közösségiesedése, amely a valóságban nem teljes mértékben érvényesült, amennyiben a feladat ellátása szigorúan tagállami kompetencia maradt. A hidegháborút követően az államhatároknak már nem a védelmi és a más országoktól elválasztó funkciója, hanem összekötő szerepe került előtérbe.

Ennek ellenére az alapszerződés szintjén⁵ deklarált négy szabadság teljes körű megvalósulása érdekében a határok fizikális átjárhatóságát egészen 1998-ig csak az unió kötelező jogi keretein kívül sikerült megvalósítani a schengeni együttműködés keretében. A kezdetekben öt EGK tagállam – Franciaország, Németország és a Benelux Államok – egyezett meg a közös határait az ellenőrzések lebontásában 1985-ben. Ennek elsődleges oka a személyek, áruk szabad áramlásának megvalósítása volt, ugyanakkor az alapítók is tisztában voltak az ellenőrzések megszüntetésével járó biztonsági deficit kockázataival. A Schengeni Végrehajtási Egyezmény a gazdasági érdekeket is szolgáló átjárhatóság és a biztonság egyensúlyának egyfajta kordokumentuma lett. A cél egyértelműen a térség gazdasági egységének megerősítése, a kereskedelmi, gazdasági fejlődés fizikai akadályainak megszüntetése volt, de ez egyidejűleg a térség tagállamainak külső határainak megerősítését is jelentette a korszakot jellemző biztonsági kihívásokkal szemben. A schengeni rendszer a belső határokon az ellenőrzések megszüntetését mondja ki, de ezzel egyidejűleg kompenzációs vagy kiegyenlítő intézkedések egész sorát dolgozta ki.

A kezdeti kormányközi nemzetközi együttműködés az eredeti elhatározástól számított majdnem tizenöt év elteltével fokozatosan az Európai Unió keretei között kezdett működni.⁶ Majd az 1997-ben az Amszterdami Szerződés⁷ elfogadásával döntöttek úgy politikai szín-

⁵ Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (Róma, 1957) 3. cikk c) pont

⁶ Az Európai Unióról szóló Maastricht-i Szerződés, 1992

⁷ Az Európai Unióról szóló Szerződés, valamint az Európai Közösséget Létrehozó Szerződés és egyes kapcsolódó rendelkezések módosításáról szóló Amszterdami Szerződés, valamint a schengeni acquis-t az Európai Unió kereteibe integráló kiegészítő jegyzőkönyve

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

ten a tagállamok, hogy kötelező előírásként beemelik a schengeni együttműködést az Európai Unió keretei közé. Innentől egyértelműen belbiztonsági kérdéssé vált a határok ellenőrzése, valamint az ahhoz kapcsolódó migrációs intézkedések, továbbá a rendőri együttműködés az Európai Unióban is. Ekkoriban még legfeljebb egy-egy kérdés kapcsán foglalkozott az Unió a külpolitika szintjén a témával, akkor is inkább úgy, mint a bel- és igazságügy külkapcsolati dimenziójával.

Ez a fejlődési folyamat a határok szerepének átalakulásában azonban a 2010-es években megtorpanni látszik. Az Európai Unió és a schengeni övezet határain és területén kialakult migrációs válsághelyzet felszínre hozta azokat a problémákat, amelyek szakmai körökben már korábban is ismertek voltak, ám a döntéshozók és a közvélemény számára nem jelentettek problémát mindaddig, amíg a migrációs helyzet a napi szinten kezelhető mértéket több tagállamban is át nem lépte. A migrációs válság olyan törésvonalakat okozott az uniós tagállamok között, amelyek ellehetetlenítették a közös megoldás megtalálását. Gyakran végletessé és szélsőségesé vált mind a biztonság mind pedig a humanitárius szempontokat képviselő politikusok és szakértők álláspontja. Úgy tűnik, mintha a két szempont többé már nem lehetne összeegyeztethető, köztes megoldások nem léteznének, csakis az érkezők teljes körű kizárása vagy befogadása lehetséges. Az EU szintű politikai tehetetlenség a migrációs válságot jelentős humanitárius válsággá változtatta.

A 2014-es ukrán válság emellett ismételtén kézzelfogható közelségbe hozta a határok és az országok területi integritása közötti összefüggéseket, a katonai fenyegetés lehetőségét. Ukrajna területe az orosz agressziót követően közel 44.000 négyzetkilométerrel csökkent, amely az ország függetlenné válásakor megállapított területének 7%-a (4). Ez ismételtén felszínre hozta Európában az államhatárok katonai fenyegetésének kérdését. Az események az Európai Unió keleti határán lévő államban történtek, amelyek komoly kihívással voltak a schengeni térség külső határainak őrzéséért felelős Magyarország és Lengyelország határellenőrzési tevékenységére is.

A válság kitörését követően, amikor az események még leginkább Kijevben zajlottak, a schengeni külső határok megerősítésére elsősorban rendvédelmi intézkedések keretében került sor. A lehetséges válságforgatókönyvek is elsősorban menekülő lakossággal, dezertőrökkel, felelősségre vonás elől menekülő bűnözőkkel, a válságból hasznot húzni szándékozó ügyeskedőkkel számoltak. A Krím-félsziget annektálásával és a kelet-ukrajnai terület-szerzési célú fegyveres konfliktus kialakulásával, majd eszkalálódásával a balti országok és Lengyelország vonatkozásban felmerült az orosz katonai fenyegetéssel szemben az erővel való fellépés igénye, és a rendvédelmi kihívások mellett, azzal párhuzamosan a határok katonai védelmére is megindultak a tervezések. Az ilyen fenyegetettség kezelésére azonban az Európai Unió nem rendelkezik megfelelő eszközökkel és önmagában ezen országok képességei sem elegendőek egy lehetséges agresszióval szembeni fellépésre.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

Az Európai Unió 2016-ban elfogadott kül- és biztonságpolitikai stratégiája⁸ ugyan egyértelműen deklarálta, hogy Oroszország Ukrajnával szemben alkalmazott, a nemzetközi jogot sértő magatartása az európai biztonságot alapjaiban kérdőjelezte meg és hangsúlyozta, hogy az európai biztonsági rend fontos eleme a határok sérthetatlensége, az államok területi integritása, a gyakorlatban azonban a keleti tagállamok határainak ilyen célú megerősítése érdekében konkrét lépésekre az Európai Unió részéről nem került sor.

Az oroszországi fellépés hatására a NATO két legutóbbi csúcstalálkozóján is kiemelt kérdésként foglalkozott a keleti tagállamainak védelmével, és olyan intézkedésekről döntöttek, amelyek egyértelműen ezen országok határainak biztonságát és területi integritását hivatottak szavatolni egy lehetséges katonai agresszióval szemben. A 2014 szeptemberében Wales-ben megtartott 27. NATO csúcstalálkozón sor került a kollektív védelem megerősítésére a keleti tagállamok vonatkozásában. Ezen a csúcson NATO katonák lengyelországi telepítéséről ugyan még nem született döntés, de például közös gyakorlatok végrehajtásáról és a lengyelországi többnemzeti hadtestparancsnokság megerősítéséről már igen (5).

A Varsóban 2016-ban megtartott 28. NATO csúcstalálkozón már olyan döntések születtek, amelyek egyértelművé teszik, hogy az Európai Unió és a NATO keleti határain egyfajta kettős határbiztonsági rendszer kiépítésére került sor. A tagállamok a schengeni követelmények előírásai szerint biztosítják a schengeni térség belső biztonságát a transznacionális kihívásokkal (migráció, bűnözés stb.) szemben, a NATO pedig támogatja azokat az erőket és képességeket az érintett országokban, amely határaik katonai biztonságát hivatottak szolgálni.

Mindez egyértelműen jelzi, hogy Európában ismételtelen megjelent a határbiztonság hagyományos katonai dimenziója, amely nagyon is élő aktualitás és – vitán felül – túlmutat a határbiztonság hidegháború után uralkodó rendvédelmi jellegén. A keleti szárny katonai megerősítése nem a rendvédelmi erők megerősítése, kiegészítése, még csak nem is azok kiváltása, hanem a belbiztonsági célú határvédelemtől független, azzal párhuzamosan kialakított tisztán katonai-stratégiai reagálás, amely egy teljesen más típusú, hagyományos kihívást hivatott kezelni. Nemcsak elrettent, hanem védi is a határokat.⁹

A katonai szerepvállalás más típusú kihívásokkal szemben is előtérbe került Európában. Az európai nagyvárosokban elkövetett terrorcselekmények, valamint a tömeges migráció kezelése érdekében tagállami és uniós szinten is a belbiztonságért felelős erők megerősítésére, a hadseregek bevonására kényszerültek a kormányok. Itt azonban nem ha-

⁸ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy (The European Security Order)

⁹A varsói csúcs néhány intézkedése pl.: az észak-keleti multinacionális hadtestparancsnokság létszámának megerősítése Lengyelországban, a térségben levő 6 NATO integrációs vezetési pontnak a szcczicini parancsnokság alárendelése, négy zászlóaljharccsoport elhelyezése az észak-keleti szárnyországokban, többnemzeti dandár létrehozása Romániában stb. (6)

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

gyományos katonai feladatok ellátásáról beszélhetünk. A nagyobb létszámú humánereőt igénylő rendvédelmi feladatokat – mint például az európai nagyvárosokban a terrorizmus megelőzése céljából bevezetett, tartósan megerősített rendőri jelenléte, az államhatárokra tömegesen érkező migránsok regisztrálását, a tiltott határátlépések megakadályozását és a menekült kérelmezőknek a kijelölt helyekre kényszerítését, a tengeri határokon az embercsempészek visszaszorítását, a bajba jutottak mentését – a rendvédelmi erők sem létszám, sem eszközkapacitásaiban már nem tudták ellátni.

A 2015-ben elindult extrém migrációs hullámban a határbiztonsági intézkedések túlnőtték a bel- és igazságügy keretein uiós szinten is, és felkerültek a kül- és biztonságpolitika napirendjére. Ennek keretében kezdődhetett meg egy olyan, a határok megerősítésére is irányuló művelet, az Európai Unió katonai művelete a Földközi-tenger középső és déli medencéjében (EUNAVFOR MED), amely már kifejezetten a tagállamok válságkezelői és katonai kapacitásaira épít, kiegészítve a belbiztonsági területen kompetenciával rendelkező Frontex által koordinált műveleteket. A feladatai azonban tipikusan rendvédelmi jellegűek.

Az Európai Unió 2016-ban elfogadott, új kül- és biztonságpolitikai stratégiája¹⁰ már egyértelműen fogalmaz a tekintetben, hogy a közös biztonság- és védelempolitika keretében létrehozott misszióknak és műveleteknek együtt kell működniük az Európai Határ- és Parti Őrséggel és más belbiztonsági ügynökségekkel annak érdekében, hogy a határok védelmét és a tengerek biztonságát megerősítse az Európai Unió.

Az európai migrációs válság kezeléséből végül a NATO sem maradhatott ki. 2016 februárjában Németország, Görögország és Törökország kérésére a NATO hozzájárult¹¹ az Égei-tengeren a migráció kezelésével kapcsolatos határőrizeti feladatok támogatásához, amelyben együttműködik az Európai Unió illetékes ügynökségeivel. Katonai dimenzió itt sem jelenik meg a feladatok és a hatáskörök vonatkozásban, ugyanakkor jelentős segítséget jelent az Égei-tengeren szolgálatot ellátó rendvédelmi erők műveleti támogatásában és a migrációs válság kezelésében. A NATO jelen van a Földközi-tengeren is. A varsói csúcseredményeként létrehozott „Sea Guardian” elnevezésű művelet azonban a határbiztonságon túl jóval összetettebb küldetést teljesít, amennyiben mandátuma a tengeri hajózás biztonságától a fegyverembargó ellenőrzésén át a terrorizmus elleni fellépésig lényegesen összetettebb. A művelet a szövetség három kiemelkedő alapfeladatának, a kollektív védelem, a válságkezelés és a kooperatív biztonság támogatását szolgálja a mediterrán térségben jelenlévő biztonsági veszélyek és fenyegetések (terrorizmus, migráció, Líbia törekény államisága, fegyvercsempészet stb.) kezelésében való NATO részvétellel.

¹⁰ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy (Security and Defence)

¹¹ „NATO has deployed a maritime force in the Aegean Sea to conduct reconnaissance, monitoring and surveillance of illegal crossings, in support of Turkish and Greek authorities and the EU's Frontex agency”. (http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_128746.htm Letöltve: 2017. április 11.)

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

Az orosz fenyegetés, a terrorfenyegetettség és a migrációs válság hatására megváltozott a hozzáállás a külső határok esetében a határon átnyúló, a határellenőrzési előírásokhoz képest könnyített feltételekkel működő regionális kapcsolatokban is. Sok esetben az élénk gazdasági, turisztikai, gazdasági kapcsolatok vagy a kisebbségek kapcsolattartása készítette arra az uniós szabályozást, hogy kivételeket¹² fogalmazzon meg az egységes határellenőrzési követelményekhez képest. Általában is jellemző Európára, hogy a határterületeken élők saját érdekek mentén tekintenek a határokra, számukra a központi kormányzat szigorítási törekvései normálhelyzetben a napi működés akadályozását és korlátozását jelentik. Az ő értelmezésükben a határ inkább a gazdasági, kulturális, családi és egyéb kapcsolatok bürokratikus gátja, mint védelmező jellegű intézmény mindaddig, amíg valamilyen szubjektív veszélyérzet, illetve vélt vagy valós fenyegetettség nem áll fenn (7). A helyi közösségek határkapcsolatai a határtérségben könnyedén gyengíthetik a nemzetközi határok biztonságát (8). Ezért is fontos ezeknek a megismerése és amennyire lehetséges beépítése a határellenőrzési koncepciókba.

Ezek a regionális működést biztosító szabályok jól működő és látszólag egyensúlyt biztosító helyzetek mindaddig, amíg komolyabb biztonsági kihívásokkal nem szembesülnek az államok. Jelentős biztonsági kihívás esetén ez a két lehetőség – biztonság és nyitottság – már inkább tűnik egymást kizáró feltételnek, mint kiegyensúlyozandó, egymás mellett megférő alapelveknek. A súlyos migrációs helyzetre válaszul a magyar-szerb és a magyar-horvát határszakaszon létesített műszaki határzár (9) számos határon átnyúló regionális terv és elkészült vívmány (utak, közműépítések, turisztikai kapcsolatok) megszűnését vagy elhalasztását eredményezte, noha néhány hónappal az eszkalálódó migrációs válság előtt fel sem merült ezek létjogosultságának megkérdőjelezése. Ekkor már a határmenti lakosság részéről is erősebbé vált a saját biztonságuk és nyugalomuk iránti igény, mint a határmenti kapcsolatok ápolása.

A legszemléletesebb példa Európában arra, hogy a biztonsági fenyegetettség miként erősíti fel a határok védelme iránti igényt a határokon átnyúló regionális kapcsolatokkal szemben, az Lengyelország és Oroszország közös határán és a kalinyingrádi térségben¹³ mutatkozik meg. Lengyelország és Oroszország a közösségi jogban szabályozott kishatárforgalmi rezsimhez képest közösen ért el további könnyítéseket. Ennek alapján 2013-tól Kalinyingrád egész területéről vízummentes beutazásra van lehetőség a szomszédos határtérségbe. Azáltal azonban, hogy Oroszország annektálta a Krím-félszigetet, Lengyelország már veszélyként tekintett Oroszországra és megkezdte a katonai képességek kiépítését a térségben a biztonság növelése érdekében. A geopolitikai aggodalmak megelőzték a határokon a bürokrácia leépítésének igényeit. A helyzet tovább eszkalálódott az orosz hadsereg modernizációs törekvéseivel, melynek keretében Oroszország rakéta-

¹² Pl. kishatárforgalom, a határmenti ingázók

¹³ Kalinyingrád oroszországi exklávé Lengyelország és Litvánia között

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

védelmi rendszert telepített Kalinyingrád területére. Lengyelország megfigyelő tornyokat és kerítést telepített a Kalinyingráddal közös határszakaszra. Ezt követően Lengyelország területén NATO gyakorlatokra is sor került, illetve a NATO keleti szárnyának megerősítésére 2017 januárjától már amerikai katonák állomásoznak az országban. A fenyegetettségi percepciók erősödése így módon fokozatosan végett vetett a szabadon átjárható határok politikai koncepciójának mindkét országban, amelyet felváltott a határok katonai védelme (7).

A jelen évtizedek kihívásainak pontos összefoglalását adja a NATO Állam-és Kormányfőinek 2016. július 8-9-ei csúcstalálkozásáról kiadott kommuniké: *„A NATO periferiáján és azon túl is egyfajta bizonytalansági és instabilitási vonal jött létre. A Szövetség a biztonsági kihívások és fenyegetések széles körével szembesül, amelyek egyaránt származnak keletről és délről, állami és nem-állami szereplők részéről, katonai erőttől, terrorista, kiber- vagy hibrid támadásoktól.A megváltozott és átalakuló biztonsági környezet megköveteli azon képességeket, amelyek megfelelően reagálnak a bármely típusú és bármely irányból származó kihívásokra és fenyegetésekre”*.¹⁴ Ezzel a megfogalmazással a NATO körbehatárolta azokat az új kihívásokat, amelyekkel Európának és azon belül is az Európai Uniónak szintén szembesülnie kell, és amelyekre meg kell találni a megfelelő válaszokat. Úgyis szintén egyértelmű az a megközelítés is, mely szerint ezeket a kihívásokat leginkább a határainkon túli jelenségek, események okozzák, éppen ezért a NATO, de az Európai Unió részéről is olyan megközelítésre van szükség, amely a biztonságot nem kizárólag a határokon és azokon belül kívánja kezelni. A NATO és az EU közös kulcseleme az európai biztonság garantálásában a biztonság és stabilitás kivetítése harmadik országokkal való együttműködésen keresztül.

A mai gyorsan változó, ellentmondásos biztonsági környezetben ugyanakkor egyre nehezebb meghatározni, hogy mi jelent külső illetve belső veszélyt. Éppen emiatt, a határok biztonságának garantálása nem lehet egyetlen eleme a kihívásokra adott válaszoknak, annál is inkább, mivel megjelentek olyan jelenségek, amelyek már nem járnak szükség szerint a határok legális vagy illegális átlépésével, vagy azok megtámadásával, mégis rendkívül súlyos biztonsági kockázatot jelentek más államok és polgáraik számára. A kibertámadások anélkül is képesek térségünk határain belül súlyos károkat okozni a világ bármely pontjáról, hogy bárki is fizikailag megközelítené a határokat.

A külső és a belső biztonság összefüggéseit hangsúlyozza az EU 2016. évi kül- és biztonságpolitikai stratégiája¹⁵ is. A belső biztonság jelentős mértékben függ az Unió határain túli stabilitástól. Ezért az Európai Unió legújabb kül- és biztonságpolitikai stratégiája is ki-

¹⁴ Warsaw Summit Communiqué Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016; 5. és 6. pont (a cikk szerzőjének fordításában) http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm letöltve: 2017. március 8.

¹⁵ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

emelkedő fontosságúnak tartja a béke és a biztonság megteremtését a határain kívül. E célok elérése érdekében erősíteni kívánja az EU védelempolitikáját és terrorizmus elleni intézkedéseit.

Mindazonáltal az Európai Uniónak a mai napig külön stratégiája van a külső és belső biztonságra. Az Európai Unió 2010-ben elfogadott belső biztonsági stratégiája¹⁶ teljesen elkülönülten született meg a 2003. évi biztonsági stratégiától. Úgy tűnik, egyfajta sajátos távolság van a biztonság külső és belső dimenzió között az Európai Unióban, amely egyértelműen az alapítószerződés elkülönített szakpolitikáira vezethető vissza, továbbá arra a körülményre, hogy a belbiztonságban erősebb volt az integrációs törekvés (10). A belbiztonság és a kül- és biztonságpolitika eszköztársai természetesen mások, de nem egymást kizáróak és ezt ismerte fel tulajdonképpen a 2016-ban elfogadott kül- és biztonságpolitikai stratégia is. A katonai és diplomácia elemeknek a rendvédelmi és igazságügyi, migrációs és menekültügyi intézkedésekkel egymást erősítő faktorként kell megjelennie a biztonság garantálása érdekében. Kérdés, hogy ez működőképes lesz-e az alapszerződések módosítása nélkül.

Mindemellett – s ez szintén a migrációs helyzet kapcsán került előtérbe – az Európai Uniónak sem a biztonság- és védelempolitika, sem pedig a belbiztonság területén nincsenek közösségi szinten olyan kapacitásai és képességei, hogy súlyos kihívásokra reagálni tudjon a határain és azontúl. Az ennek érdekében több szinten felmerült európai haderő létrehozásának támogatása korántsem egyértelmű. Jelenleg a NATO-val való szorosabb együttműködés és a NATO-ban való lényegesen nagyobb európai szerepvállalás¹⁷ látszik inkább megvalósíthatónak. A szorosabb együttműködésben a NATO és az Európai Unió is elkötelezettnek tűnik, amelyet a varsói NATO csúcson aláírt közös nyilatkozat is egyértelművé tesz: egy erősebb NATO és egy erősebb EU kölcsönösen erősítik egymást. Együtt jobban képesek a biztonságot nyújtani Európának és azontúl.¹⁸

A biztonsági kihívások mellett Európa jövője szempontjából az is kardinális kérdés, hogy megtalálja-e Európa az arra adandó válaszokat vagy egyáltalán közös vagy nemzetállami megoldások születnek-e. A konszenzus hiánya esetleg elvezethet a többsebességes Európai Unió irányába, vagy megszűnhetnek olyan vívmányok, mint a schengeni, belső határok ellenőrzése nélküli térség, amennyiben a tagállamok szándéka eltérő a közös és az egyéni megoldások vonatkozásában. Az európai biztonság, amelynek fontos eleme a

¹⁶ A Tanács 2010. február 25-i következtetései az Európai Unió belső biztonsági stratégiájáról: Az európai biztonsági modell felé;

¹⁷ Az Európai Tanács ülése (2016. december 15.) – Következtetések (Külső biztonság és védelem 10. pont) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-34-2016-INIT/hu/pdf> Letöltve: 2017. április 14.

¹⁸ http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160708_160708-joint-NATO-EU-declaration.pdf Letöltve: 2017. április 18.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

határok biztonsága, komplex kezelést és a tagállamok összefogását, valamint sokkal hatékonyabb nemzetközi együttműködést igényelnek.

Különösen eltávolodtak egymástól a tagállami álláspontok a külső határon bevezetett intézkedések vonatkozásában, annak ellenére, hogy abban mindenki egyetért, hogy szükség van a külső határok megerősítésére és egységes színvonalú védelmére az Unió bármely határszakaszán.

A Bizottság a 2016 szeptemberében kiadott kommunikációjában¹⁹ megerősítette, hogy a határok biztonságában továbbra is kulcsfontosságú az egysúly biztosítása a mobilitás és a biztonság garantálása között. Ennek kapcsán számos korábbi javaslat került ismét előtérbe. Már 2011-ben megszületett az Európai Bizottság intelligens határokra vonatkozó javaslatcsomagja,²⁰ amely egyértelműen az Egyesült Államokban bevezetett azon intézkedéseket javasolja az Unió külső határain is megvalósítani, amelyek a biztonság és a gyors határátlépés egyidejű megvalósítását célozták meg. A 2011-es bizottsági javaslat a migrációs válság és az európai terrorcselekmények hatására 2016-ban ébredt fel a tetszhalott állapotából. Az intelligens határ az informatikai megoldásokra és a korszerű technológiára épül. Követi azt a modellt, amelynek alapján az évente több millió határon átlépő személyt kockázatelemzési modellekkel lehetséges szűrni, előnyös programokat kínálnak a jóhiszemű utazóknak és lehetővé teszi a beutazásra várók szűrését mielőtt a határátkelőhelyeken megjelenének. Ezek kulcsfontosságú elemek, amikor milliós nagyságrendben kell a határokon jóhiszemű utasokat és járműveiket be- és kiléptetni,²¹ miközben ki kell szűrni a jogszerűtlen érkezőket, a terrorizmus támogatásában érintett személyeket, a bűncselekményt elkövetőket, valamint – ami az egyik legnagyobb kihívás – a más személyazonosságával visszaélőket. Bármennyire is a tömeges migráció sokkolta Európát 2015-ben, a határbiztonság egyik legnagyobb kihívása az évente több milliós tömeg határátlépése a határátkelőhelyeken (3).

Az Európai Unióban kiállított okmányokban már 2006. óta folyamatosan sor került a biometrikus azonosítók²² – előbb a digitális fényképek, majd az ujjlenyomatok – bevezetésére, ugyanakkor az ellenőrzési technológiában ezek kihasználatlanul maradtak. A mai napig kötelező biometrikus azonosítás az Unió külső határain csak a vízumkötelezett ál-

¹⁹ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak: Fokozott biztonság a mobilitás korában: a terrorizmus elleni küzdelemmel kapcsolatos információcsere javítása és a külső határok megerősítése COM (2016) 602 final

²⁰ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Intelligens határellenőrzés - választási lehetőségek és a követendő út 2011.10.25. COM (2011) 680

²¹ Évente közel 700 millió határátlépés történik az EU külső határain az Európai Bizottság adatai szerint, amely a külső határátkelőhelyeken 2009. augusztus 31. és szeptember 6. között végzett adatgyűjtésből számított adatokon alapul

²² „A biometria az ember valamilyen olyan jellemzőjét, adottságát használja fel azonosításra, amely személyenként egyedi, ugyanakkor elektronikus úton is jól feldolgozható. A biometrikus azonosítás során ezekkel az emberi jellemzőkkel történik a személy azonosítása” (11).

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

lampogárok esetében szerepel előírásként. Az intelligens határokon, a sokkal biztosabb személyazonosítást lehetővé tevő biometrikus azonosításban még kiaknázatlan lehetőségek vannak. A biometrikus személyazonosítás által lehetővé válik, hogy ténylegesen magát a személyt azonosíthassuk, csökkentve a személyazonossággal való visszaélések lehetőségét (12).

Nem sikerült azonban megoldást találni az egyik legnagyobb kihívásra, nevezetesen az ismeretlen személyazonosságú és okmányokkal nem rendelkező, illegálisan érkező személyek távoltartására a schengeni térségtől, mindaddig, amíg e személyek átvilágítása nem történik meg. Jelenleg ez súlyos biztonsági kockázatot jelent, hiszen az ismeretlen személyazonosságú személyek biztonsági ellenőrzése szinte lehetetlen. Egyre több tagállam és az Európai Unió is egyre inkább kész elfogadni azon megoldásokat, hogy az ilyen személyek menekültekérelmét még a határokon kívül bírálják el a tagállamok. Ez ismét előre vetíti a külpolitikai dimenzió előtérbe kerülését, hiszen egy ilyen megoldás alkalmazása érdekében nyilvánvalóan valamilyen kedvező ajánlatot kell tennie az EU-nak az érintett országok irányában.

Az EU 2016. évi kül- és biztonságpolitikai stratégiája egyértelmű felhívást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a külügyek és a belbiztonság kardinális kérdéseiben közös döntéshozatalra és feladatkezelésre van szükség. Meg kell erősíteni az információ megosztást is az egyes szakpolitikák érintett szervezeti egységei között. Mindez arra utal, hogy az uniós stratégiaalkotók felismerték az egyes szakpolitikák hermetikus elkülönítésének életszerűtlen voltát, és a belső biztonság és azon belül is a határbiztonság európai szinten is be- vagy visszakerült a kül- és biztonságpolitikai agendába.

Az Európai Bizottságnak a belső biztonságról 2015-ben kiadott közleménye²³ foglalja össze legkifejezöbben a lehetséges továbblépés esszenciáját: „... egyesítenünk kell a biztonság valamennyi belső és külső dimenzióját. Az Unió határai nem szabnak gátat a biztonsági fenyegetéseknek. Az uniós belső biztonság és a globális biztonság kölcsönösen összefügg egymással. Ezért olyan átfogó uniós reagálásra van szükség, amely a belső és a külső dimenziót egyesítő koherens intézkedéscsomagra épül, hogy tovább erősítse a bel- és igazságügy, valamint a közös biztonság- és védelempolitika közötti kapcsolatokat. Sikerre nagyrészt a nemzetközi partnerekkel folytatott együttműködéstől függ. A biztonsági kérdések kiváltó okainak kezeléséhez szükség van harmadik országok megelőző szerepvállalására.”

Az európai határigazgatás egyik legnagyobb dilemmája, hogy miként lehet a nemzeti és napi politikai érdeke fölé emelkedni a hatékony megoldások megtalálása érdekében. Politikai döntésekre van szükség a tekintetben is, hogy az adott körülmények között melyik

²³ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az európai biztonsági stratégia Strasbourg, 2015.4.28. COM (2015) 185

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

megoldást támogatják a tagállamok. A gazdasági növekedés elősegítése egy enyhébb határellenőrzési rezsimet igényel, a biztonság és a polgárok jogainak védelme érdekében ugyanakkor meg kell erősíteni a határokat. El kell döntení, hogy milyen érdekek szolgálatában akarunk megfelelő egyensúlyt biztosítani, ahhoz milyen módszerekre és eszközökre van szükség. Mindezek nélkül, álláspontom szerint, a schengeni rendszer nem lesz működőképes vagy visszaszorul azon tagállamok szűk csoportjára, amelyek hajlandók a közös megoldás érdekében az intelligens határbiztonsági koncepcióban gondolkodni.

FELHASZNÁLT IRODALOM:

1. Boda József – Boldizsár Gábor – Kovács László – Orosz Zoltán – Padányi József – Resperger István – Szemes Zoltán: Fókusz és együttműködés: A hadtudomány kutatási feladatai. Honvédségi Szemle 144: (3) pp. 3-19. (2016)
2. Snow, Donald M: National Security Sixth Edition published in 2017 (2017 Taylor&Francis)
3. Marenin, Otwin: Challenges for Integrated Border Management in the European Union - Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Occasional Paper – №17 2010
4. Póti László: Minszk-2 után 2 évvel, hol tart a békefolyamat (KKI Elemzések a Külgazdasági és Külügyi Intézet időszaki kiadványa E-2017/5.) Letöltve 2017. március 10.
5. Szemes Zoltán: Előre a múltba? A NATO Wales után (Külügyi Szemle, 2014. ősz <http://kki.gov.hu/download/9/1a/c0000/Szenes.pdf> letöltve: 2017. április 6.)
6. Szemes Zoltán Meglepetések nélkül - A varsói NATO csúcs értékelése (www.biztonsagpolitika.hu letöltve: 2017. február 27.)
7. Domaniewski, Stanislaw-Laine, Jussi: Case for the Coexistence of Security and „Open” Borders on the Polish-Russian Borderland, Institute for Euroregional Studies, Oradea-Debrecen, Eurolimes 2015 Issue No 20
8. Brunet-Jailly, Emmanuelle (2007): 'Conclusion: Borders, borderlands, and security: European and North American lessons and public policy suggestions', in Emmanuel Brunet-Jailly (ed.) Borderlands. Comparing Border Security in North America and Europe. Ottawa: University of Ottawa Press
9. Padányi József: Műszaki zár a határon. Műszaki Katonai Közlöny 3: pp. 21-34. (2015)
10. Drent, Margriet, Rosa Dinnissen, Bibi van Ginkel, Hans Hogeboom Kees Homan: The relationship between external and internal security- Clingendael Strategic Monitor Project Publication: June 2014 Translation: Januar
11. Balla József: A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonságnövelő hatása a határ- és közbiztonság alakulására. Doktori (PhD) értekezés, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, 2013
12. Balla József: A rendészeti célú személyazonosítás biometriája http://rtk.uni-nke.hu/uploads/media_items/2016-3_-szam.original.pdf