Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság

Szerkesztette:
TÁLAS PÉTER

Dialóg Campus

Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság

Tanulmányok

Szerkesztette: Tálas Péter

Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság

Tanulmányok

Szerkesztette: Tálas Péter

Dialóg Campus Kiadó ❖ Budapest

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében került kiadásra.

Szerzők:
Balla József
Christián László
Farkas Ádám
Hautzinger Zoltán
Hegyaljai Mátyás
Horváth Tibor
Klenner Zoltán
Kovács Gábor
Molnár Anna
Padányi József
Petruska Ferenc
Szente-Varga Mónika
Szép Árpád
Szuhai Ilona
Tálas Péter
Vajkai Edina Ildikó
Varga János

Szakmai lektor:
Gazdag Ferenc

© Dialóg Campus Kiadó, 2017
© A szerkesztő, 2017
© A szerzők, 2017

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalomjegyzék

Hegyaljai Mátyás	Előszó	7
Szuhai Ilona – Tálas Péter	A 2015-ös európai migrációs és menekültválság okairól és hátteréről	9
Vajkai Edina Ildikó	A migrációs válság biztonságpolitikai aspektusai	35
Szép Árpád	A 2015-ös migrációs válságra adott menedékjogi válaszok. Jogszabály-módosítással a tömeges beáramlás ellen?	49
Hautzinger Zoltán	Büntetőjogi válaszok a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetre Magyarországon	69
Balla József	Határőrizeti intézkedések a migrációs válság kezelésére és megszüntetésére	83
Varga János	A helyzettudatosság és a reagálóképesség szerepe a migrációs válság határrendészeti kezelésében	101
Kovács Gábor	A rendőrség vezetésirányítási rendszerének sajátosságai a migrációs válsághelyzet kezelése során	125
Christián László	„Rendőri helyzetjelentés a frontvonalról”. A 2015. évi migrációs helyzet rendőri kezelése	149
Farkas Ádám – Horváth Tibor Padányi József – Petruska Ferenc	A Magyar Honvédség feladatai, szerepének és helyzetének jogi aspektusai a tömeges migráció kapcsán	159
Klenner Zoltán	A nem kormányzati szervezetek szerepe a migrációs válság magyarországi kezelésében	179
Molnár Anna	A menekült- és migrációs kérdés nemzeti és uniós szintű politikai aspektusai Olaszországban	191
Szente-Varga Mónika	A migráció és a menekültügy kérdése Spanyolországban	211

Előszó

Hegyaljai Mátyás[1]

A migráció jelensége talán az emberiség történelmével egyidős. A nemzetközi migráció a különböző korokban, különböző okok miatt hol erősebbé, hol gyengébbé vált, azonban napjainkban Európa egy korábban talán még nem látott jelenséggel néz szembe. Az elmúlt év során több mint egymillió ember érkezett Európába, akik közül majd' 400 ezren Magyarországon haladtak keresztül. Ez a szám nemcsak a politikusokat, a téma szakértőit, hanem az országok lakosságát is annyira meglepte, hogy mind a mai napig nem sikerült hathatós megoldást találni. Van az uniónak és az országoknak is elképzelése, vannak tervek, menetrendek, születtek döntések és megállapodások, azonban ezek eredményét ma még nem látni, sőt megjósolni is nehéz. Az unió megosztottságát mutatta, hogy a tagországok teljesen más szemlélettel álltak ehhez a jelenséghez, kiváltó okaihoz, és különbözőképp képzelték el a helyzet kezelését is. Van, ahol a humanitárius megközelítést helyezték előtérbe, másutt a saját és az európai állampolgárok biztonsága élvez primátust, és minden egyéb intézkedést ehhez kell igazítani.

Hazánk a schengeni vívmányok megőrzését, ezáltal nemcsak az ország, hanem az egész európai térség védelmét, a határvédelem nemzeti hatáskörbe helyezését tekinti elsődlegesnek, szigorúan elkülönítve a menekült és a migráns fogalmát. Az uralkodó álláspont az EU–török megoldásban látja az előrelépés lehetőségét, azonban abban szinte mindenki egyetért, hogy a háborús zónák konfliktusait kell először rendezni, hiszen addig nem bízhatunk végleges megoldásban.

Még ha ezt a célt el is érjük, akkor is marad elég feladat, amely megoldásra vár, hiszen a már megérkezett és a megérkezésre váró migránsok helyzetét is kezelni kell, s ez össztársadalmi feladat. Az áttelepítési programok láthatóan nem oldják meg azokban az országokban sem a kérdést, amelyek ezt favorizálták a döntéshozatal során, hazánk pedig több okból is elutasítja a kényszeres áttelepítést. Igaz, hogy emiatt sok bírálat ért minket, ahogy a „kerítés" építése során is, azonban egyre több ország álláspontja mozdul el abba az irányba, hogy felismerje: a 2015-ös rekordszámú migrációs kihívásra nem volt más, alternatív megoldás. Ennek következtében, úgy gondolom, egyre több országban belátják majd, hogy a kényszeres áttelepítés nem működik hatékonyan, hiszen az emberek saját maguk szeretik megválasztani a lakóhelyüket, és nem törődnek bele hosszú távon abba, ha ezt nem tehetik meg, és valami másra kényszerítik őket.

---

[1] Hegyaljai Mátyás európai uniós és nemzetközi helyettes államtitkár, Belügyminisztérium.

A kérdés összetett, így a vizsgálata is komplex megközelítést igényel. Az eredményeket mindenképp érdemes összefoglalni egy kiadványban olyan szerzők közreműködésével, akik a témakört régóta és különböző aspektusokból kutatják. Az elmélet oly sokszor segített már gyakorlati megoldásokat találni, és nem kizárt, hogy e kötetben jelennek majd meg azok a gondolatok, amelyeket később visszaolvasva úgy értékelhetünk, hogy segítségünkre voltak meglelni a kiutat.

A 2015-ös európai migrációs és menekültválság okairól és hátteréről

Szuhai Ilona – Tálas Péter[1]

2015-ben rendkívüli migrációs válság alakult ki Európában, amely méretében, összetettségében és kiváltó okainak tekintetében is egyedülálló. Több mint 1,3 millió ember kért hivatalosan menedéket a kontinensen, s az Európai határőrizeti ügynökség (Frontex) számításai szerint 2 millióra tehető az év folyamán Európába érkező összes menekült, illetve migráns száma.[2] Nem véletlenül nevezi a szakirodalom és a politikai közbeszéd is a jelenséget a második világháború óta tapasztalt legsúlyosabb menekültválságnak. A jelenség abból a szempontból is rendkívüli, hogy 2014 és 2015 során a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) adatai szerint a menekültek és migránsok közül 3200-an (2014), illetve 3770-en (2015) vesztették életüket a mediterrán régióban az Európa felé vezető úton.[3] Ez a világ különböző régióiban, hasonló körülmények között meghalt összes migránsnak a 65, illetve 69%-a.[4] Jelen írásunkban e válság okait vesszünk számba, előbb az Európai Unión kívüli okokat tárgyalva, majd az EU-n belülieket vizsgálva meg, a terjedelmi korlátok miatt korántsem olyan részletességgel, mint azt megérdemelnék.

A válság Európai Unión kívüli okairól

A globalizációhoz kapcsolódó okokról

Valamennyi mérvadó vizsgálat és statisztika az mutatja, hogy a globalizáció előrehaladtával növekszik a migráció. 2000 és 2015 között 173 millióról 244 millióra nőtt a hazájukat vagy szokásos tartózkodási helyüket tartósan elhagyók száma, vagyis napjainkban 71 millióval több migránst tart számon az ENSZ, mint 15 évvel ezelőtt.[5] Az információáramlás globalizációjával, a kommunikációs és a közlekedési lehetőségek világméretű kibővülésével párhuzamosan az új helyre való költözés egyéni hajlandósága is egyértelműen növekedett. A migrációt kiváltó olyan általános okok, mint az életkörülmények közötti eltérések,

[1] Szuhai Ilona (szuhai.ilona@uni-nke.hu) egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Bevándorlási és Állampolgársági Tanszék;
Tálas Péter (talas.peter@uni-nke.hu) tudományos főmunkatárs, igazgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar, Stratégiai Védelmi Kutatóközpont.

[2] Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts.

[3] *Migrant Fatalities Worldwide.*

[4] Uo.

[5] *International Migration Report 2015.*

az egyenlőtlenség, a jövedelmi és emberi jogok közötti különbségek, a társadalmak demográfiai tendenciái közötti különbségek (elöregedés és népességcsökkenés versus *youth bulges* és túlnépesedés), a munkaerőpiaci eltérések (munkaerőhiány versus munkaerő-felesleg) alapvetően nem változtak, csupán az egyén számára váltak láthatóvá, jobban megismerhetővé, kalkulálhatóvá. Így a korábbi (pl. az információk és kapcsolatok hiányából fakadó) egyéni kockázatok jelentősen csökkentek, s egyre többen merik vállalni a hazájukból vagy szokásos tartózkodási helyükről való távozást. Új költözési okot csupán a környezeti változások jelentenek, de ezeknek a 2015-ös migrációs válságban még elenyésző volt a szerepük.[6] Fontos jeleznünk, hogy a migránsok célterületei között – Ázsia mellett – korábban is Európa szerepelt az első helyen.[7]

Az elmúlt években jelentősen növekedett a kényszermigránsok (menekültek) aránya is. A számuk 2013-ban a második világháború utáni időszakban először haladta meg az 50 millió főt, 2014-ben pedig már 60 millióra becsülte az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR).[8] A fentiekben jelzett változások – hogy ti. a migrációnak az információk és kapcsolatok hiányából fakadó egyéni kockázatai jelentősen csökkentek – a kényszermigránsokra, a menekültekre fokozottan érvényesek. A tapasztalatok megerősítik, hogy a menedékkérők is tudatosan eldöntik, melyik országban akarnak menedékjogot kérni, és melyikben nem. Úgy gondolják, hogy akár több országon keresztül, illegálisan is átutazhatnak.[9]

A megváltozott biztonsági környezethez kapcsolódó okokról

A menekültek számának növekedése döntően a megváltozott hatalmi viszonyokkal magyarázható. Egyrészt a bipoláris világrend bukását követően – a kétpólusú rendszer „fegyelmező erejének" megszűntével – eleve megnőtt a kényszermigrációra, a menekülésre okot adó kisebb, helyi konfliktusok és válságok száma. Másrészt a 2000-es évek első évtizedének végére egy olyan többpólusú világrend alakult ki, amelyben a regionális nagyhatalmak (pl. Oroszország, Kína, Európai Unió) mellett a regionális középhatalmak befolyása is erősödött, legalábbis saját régiójukon belül feltétlenül. Ennek következtében az egyes konfliktusok megoldása nehezebbé vált, a fegyveres összetűzések elhúzódtak vagy állandósultak, s ez egy idő után a konfliktuszónák mind több lakóját kényszerítette menekülésre.

Igen jó példa erre mind a szíriai, mind pedig a líbiai polgárháború, az a két konfliktus, amelyeknek a statisztikai adatok szerint meghatározó szerepe van a 2015-ös európai migrációs és menekültválság kialakulásában, illetve lehetne annak kezelésében is. Míg ugyanis a szíriai polgárháború következtében kényszerült menekülésre a legtöbb Európába érkező menekült, addig a líbiai rendszer összeomlása a szubszaharai térség menekültjei és migránsai előtt nyitotta meg a kaput Európa felé. 2015 végéig legalább 260 ezer szír vesztette életét a polgárháborús harcokban,[10] közel 7,6 milliónyian váltak belső mene-

[6] Boas (2016)

[7] *International Migrants Stock Dataset in 2015.*

[8] Edwards–Dobbs (2014); Graham (2015)

[9] Végh (2016)

[10] Withnall (2015). Itt jelezzük, hogy írásunkban a polgárháború halálos áldozatainak számát a Syrian Observatory for Human Rights nevű szervezet adatai alapján adjuk meg. A jogvédő szervezetek többsége ennél jóval magasabbra (400–470 ezerre) becsüli a halálos áldozatok számát.

kültté, és 4,5 milliónyian menekültek külföldre Szíriából.[11] A külföldre menekültek száma 2015 folyamán 1,3 millióval nőtt. A menekültek között pedig legalább 2 millió gyermek. A 21 milliónyira becsült szír állampolgárból 12,5 millió vált olyan menekültté, akinek az élete a humanitárius segélyektől függ.[12]

A szíriai polgárháború kapcsán fontos látnunk és jeleznünk, hogy abba a helyi erők mellett (Aszad-rendszer, mérsékelt ellenzék, iszlamista szervezetek és csoportok), 2014-től a regionális hatalmak is bekapcsolódtak (Törökország, Irán, Izrael, Szaúd-Arábia, Öbölállamok), most nem is beszélve természetesen a nemzetközi státuszuk következtében a nemzetközi béke és biztonság terén főszerepet játszó nagyhatalmakról (USA, Oroszország, Kína, Nagy-Britannia, Franciaország). Ráadásul a szíriai konfliktus kapcsán mind a nagyhatalmak, mind pedig a regionális hatalmak elsősorban saját érdekeiket tartják szem előtt, s beavatkozásukat is ennek megfelelően alakítják.[13] Ilyen sok szereplő és ilyen összetett érdekviszonyok között korántsem könnyű közös és mindenkire kiterjedő kompromisszumot találni a válság megoldására.[14] Ráadásul a nemzetközi közösség 2012 és 2014 között szinte alig foglalkozott a szíriai konfliktussal, s ez a tétlenség igen komoly hatással volt a konfliktuszóna lakóinak, illetve a menekülteknek a magatartására.

Hasonló a helyzet Líbiában is, ahol a Kadhafi-rendszer 2011. októberi megbuktatása óta nem sikerült tartósan stabil kormányt létrehoznia sem a belső erőknek, sem pedig a nemzetközi közösségnek. Ennek megteremtése azért lenne fontos, mivel a korábbi években az észak-afrikai rendszerek (pl. a tunéziai Ben Ali- vagy a líbiai Kadhafi-rendszer) fontos szerepet játszottak az Afrikából érkező migránsok feltartóztatásában, s ezt a mostani Líbia képtelen teljesíteni. Az európai menekültválság szempontjából nincs nagy jelentősége annak, hogy Líbia felől egyébként nem elsősorban líbiaiak érkeznek menekültként Európába, hanem a szubszaharai térségből útnak indulók. Összességében megállapíthatjuk, hogy a 2015-ös európai menekült- és migránsválság Európán kívüli okai között meghatározó szerepe van annak, hogy az elmúlt években legalább tucatnyi olyan válság alakult ki, illetve mélyült el Európa szűkebb és szélesebb szomszédságában, amely menekülésre kényszeríti az ott lakókat.[15]

A konfliktusok szomszédságában lévő államok menekültügyi rendszereinek „megtartóképtelenségéről”

Magatartásukat tekintve jelentős különbségek mutathatók ki az önkéntes és kényszermigránsok között, ez utóbbiak ugyanis háborús, faji, vallási, nemzetiségi vagy politikai üldöztetés miatt hagyják el otthonaikat és szokásos tartózkodási helyeiket, s korántsem önkéntes

---

11 Syria Regional Refugee Response, Inter-agency Information Sharing Portal.

12 Quick facts: What you need to know about the Syria crisis.

13 Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy bár szinte valamennyi említett hatalom az Iszlám Állam és a terrorizmus elleni harc jegyében kapcsolódott be a bombázásokba, de ennek során saját ellenfeleit is támadja (például a törökök a szíriai kurdokat, az oroszok az Aszad-rezsim nyugatiak által támogatott csoportjait, az izraeliek a Hezbollahot). Lásd erről: Solomon–Dyer (2016)

14 Gilsinan (2015)

15 Csak felsorolásszerűen említve a válságok és konfliktusok helyszíneit: Afganisztán, Dél-Szudán, Eritrea, Irak, Jemen, Kenya, Közép-afrikai Köztársaság, Mali, Szomália, Szudán, Ukrajna. Lásd: Etl (2015)

a mobilitási hajlandóságuk. Ez azt eredményezi, hogy a kényszermigránsok és menekültek túlnyomó többsége elsőként a krízisövezetek közvetlen környezetét, az első biztonságosnak vélt területet tekinti migrációs célpontjának, s onnan csak abban az esetben távozik, ha életkörülményei ezen a helyen is tartósan elviselhetetlenné válnak.[16] A szíriai menekültek esetében az ilyen első biztonságos helyet – ahol életüket és fizikai létüket nem fenyegeti veszély – Törökország, Libanon és Jordánia jelentette/jelenti. Itteni létüket pedig, amelytől döntően függ további migrációra való hajlandóságuk, alapvetően az említett országok menekültügyi rendszereinek működőképessége, ellátási színvonala – szélesebb értelemben: megtartóképessége – befolyásolja. A 2015-ös európai migrációs és menekültválság egyik kulcsfontosságú okaként a szakértők és a szakirodalom éppen az említett menekültügyi rendszerek megtartóképtelenségét jelöli meg. Jól nyomon követhetők e megtartóképtelenség alapvető okai – az ellátást igénylő menekültek növekvő száma és az ellátásukhoz szükséges források elégtelensége – az UNHCR szíriai menekülthelyzettel foglalkozó honlapján is.[17]

Az UNHCR adatai szerint napjainkra 4,8 millió menekült hagyta el Szíriát, s menekült el a környező országokba: Törökországba (2,75 millió), Libanonba (1,06 millió) és Jordániába (642 ezer).[18] A menekültek döntő többségét Törökország fogadta be. A török hatóságok adatai szerint a regisztrált menekültek száma Törökországban 2016 márciusában megközelítőleg 3,1 millió fő volt,[19] vagyis a szíriaiak mellett 350 ezer más nemzetiségű – főleg iraki – menekült is tartózkodott az országban.[20] Ezzel a mutatóval Törökország a legtöbb menekültet befogadó állam a világon. Ankara az Európán kívülről érkező menedékkérőknek továbbra sem ad teljes menekülti státuszt,[21] azonban a 2014 októberében elfogadott Ideiglenes védelmi rendelet[22] alapján ideiglenes védelmet biztosít számukra. 2016 elején a menekülteknek mindössze 9,7%-a, 268 ezer ember kapott helyet a tíz határ menti településen felállított, teljes kihasználtsággal működő, 25 „ideiglenes menedékközpontban" *(geçici barınma merkezleri).*[23] A menekülttáborok felszereltsége vegyes képet mutat: a konténertáborokban relatíve jók, a 16 sátortáborban jóval rosszabbak a körülmények. A férőhelyhez nem jutó menekültek túlnyomó része öt határ menti tartományban (Hatay, Kilis, Gaziantep, Şanlıurfa és Mardin) koncentrálódik. Sokan próbálnak szerencsét

---

16 Bár az „elviselhetetlen élethelyzet" – miként a legtöbb biztonsággal összefüggő percepció – szubjektív kategória, s az egyének és csoportok biztonságpercepciója (a fenyegetés mértékétől és jellegétől függően) általában hierarchikus elrendeződést mutat: elsődleges a fizikai biztonság szavatolása, ez után a szociális biztonság szavatolása, s csak ezt követi a politikai-jogi biztonság szavatolásának igénye, de az elviselhetetlen élethelyzet erőteljesen függ az egyén és a csoport korábbi tapasztalataitól. Korántsem biztos tehát, hogy a fizikai biztonság szavatolása kielégíti az olyan egyén vagy csoport biztonságigényét, amelynek korábban szavatolva volt a szociális biztonsága is.

17 Itt jelezzük, hogy írásunknak a regionális, a törökországi, a libanoni, a jordániai és az iraki menekülthelyzetre vonatkozó állításait – ha másként nem jelöljük – a Syria Regional Refugee Response, Inter-agency Information Sharing Portal (http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php) adataira és feltöltött dokumentumaira alapozzuk.

18 Az említett országok mellett szíriai menekültek találhatók Irakban (246 ezer), Egyiptomban (119 ezer) és Észak-Afrikában (28 ezer).

19 *Turkey: Refugee crisis.*

20 A szerzők ezúton mondanak köszönetet Pénzváltó Nikolettnek a török menekültügyi helyzetre vonatkozó adatok összegyűjtéséért és feldolgozásáért.

21 Szuhai (2014) 123.

22 A jogszabály szövege török nyelven: Geçici Koruma Yönetmeliği (2014)

23 Current Status in AFAD Temporary Protection Centres.

a nagyvárosokban is – egyedül Isztambul körülbelül 400 ezer menekültnek ad otthont.[24] Ahmet Davutoğlu miniszterelnök egy februári nyilatkozata szerint Törökország a szíriai válság 2011-es kitörése óta 10 milliárd dollárt költött csak a táborokban élő menekültek ellátására. Becslése szerint legalább további 20 milliárd dollárra lenne szükség a táborokon kívül élőkről való gondoskodáshoz.[25] Bár a különböző segélyprogramokkal egyre többeket sikerül elérni, ezzel párhuzamosan a menekültek száma is folyamatosan növekszik. 2015 októberéig − az Európai Unióval kötött első megállapodásig − a törökök bevallásuk szerint 8 milliárd dollárt költöttek az ideiglenes védelem alá tartozókra. Ehhez képest a nemzetközi közösség – a törökök szerint – mindössze 418 millió dollárral járult hozzá a terhekhez.[26] 2015 októbere óta azonban további 600 ezerrel nőtt a törökországi menekültek száma, s ez magától értetődően növeli a terheket is, a menekülthullám végét pedig még mindig nem látni. Egy további dimenzió, hogy szíriaiak nem csak a török határokon túlról „érkeznek": a válság kitörése óta több mint 150 ezer szíriai gyermek született Törökországban.[27]

Libanonban a világon a legmagasabb az egy főre jutó menekültek száma, az ország népességének több mint 30%-a – vagyis négy lakosa közül egy – menekült, s ez döntően befolyásolja az ország helyzetét.[28] A szír menekültek számát másfél millióra becsülik, közülük 2015 végén közel 1,07 millió volt a regisztráltak száma. A válság kitörése óta több mint 65 ezer szír gyermek született Libanonban.[29] A regisztrált szíriai menekültek mellett 494 ezer palesztin és 6 ezer iraki is található az országban (a palesztin menekültek közül 42 ezer Szíriából menekült el).[30] A menekülteket Libanon négy térségében helyezték el (Bekaa: 365 ezer, Bejrut környéke: 305 ezer, Észak-Libanon: 256 ezer, Dél-Libanon: 120 ezer fő). Mivel a libanoni kormányzatnak és a vele együttműködő szervezeteknek a menekültek ellátásának minimális biztosításán kívül nincsenek már forrásai menekülttáborok építésére, a szíriai menekülteket többnyire ideiglenes sátortáborokban vagy elhagyott épületekben helyezték el.[31] Bár Libanonra vonatkozóan az UNHCR nem tett közzé adatokat a hivatalos menekülttáborokban elhelyezettek arányáról, amely azonban nem lehet túl magas, hiszen regionális szinten (vagyis Törökországban, Libanonban, Jordániában és Irakban) mindössze 10%-os a menekültek ilyen elhelyezési aránya. A szíriai menekültek mintegy 1300 településen vannak jelen Libanonban, s a jelenlétük fokozott feszültséget okoz a helyi közösségek számára. 41%-uk színvonalon aluli szállásokon, ebből 18% informális telepeken él és elkerülhetetlen egészségügyi és biztonsági kockázatnak van kitéve.[32] A szíriai menekültválság miatt a libanoni kormány 2014 végén lezárta az ország határait, korlátozta a szír menekültek részvételét a munkaerőpiacon, s ez csökkentette a szírek megélhetési lehetőségeit, és még

---

24 Geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin illere göre dağılımı.

25 Turkish PM warns of new wave of refugees from Syria.

26 Kizilkoyun (2015)

27 More than 150,000 Syrian babies born in Turkey: Deputy PM.

28 Libanonban összesen 3,3 millió ember él szükséghelyzetben, másfél millió libanoni került sérülékeny helyzetbe, s az országban közel 1,2 millió ember él mélyszegénységben, napi kevesebb mint 2,4 dollárból – ez 75%-kal több embert jelent, mint 2014-ben.

29 Abi Raad (2016)

30 *Lebanon: Syria Crisis.*

31 Abi Raad (2016)

32 *Lebanon Crisis Response Plan 2015 − Annual Report.*

nehezebbé tette, hogy önállóan gondoskodjanak alapvető szükségleteikről.[33] Az országba való belépés korlátozása mellett a kormány által bevezetett tartózkodási engedélyeket megújító program is egyre nehezebb feltételeket támaszt a menekültekkel szemben. Az új szabályok szerint csak azok a szír állampolgárok újíthatják meg a tartózkodási engedélyüket, akik már 2015. január 5. előtt Libanonban tartózkodtak, és akiket az UNHCR regisztrált, befizettek 200 dollár éves díjat, csatolták a szállásadói nyilatkozatot, aláírtak egy nyilatkozatot, hogy nem vállalnak munkát és igazolják a fizetőképességüket. Mivel egyre több szírnek jár le a tartózkodási engedélye, a fennálló korlátozások pedig komoly nehézséget okoznak abban, hogy igénybe vegyék az alapvető szolgáltatásokat és a megélhetési lehetőségeket, egyre többen döntenek úgy, hogy elhagyják Libanont.

Jordániában – ahol jelenleg 655 ezer a szíriai menekültek száma – 2015 végén 634 ezer regisztrált szír menekült élt.[34] 18%-uk hivatalos menekülttáborokban (Amman, al-Mafrak, Irbid és al-Zarka körzetében), 82%-uk pedig kilenc, táborokon kívüli, kisebb településen került elhelyezésre.[35] Ezek közül néhány településen több a szír, mint a helyi lakos. A jordániai kormány olyan igazolási eljárást vezetett be, amelynek során új személyazonosító okmányokat adnak ki a táborokon kívül élő szír menekültek számára, amellyel igénybe vehetik a menekültügyi szolgáltatásokat. Az okmányért 42 dollárt kell fizetnie minden 12 év feletti menekültnek. A hivatalos táborokban hozzájuthatnak az alapvető szolgáltatásokhoz, a településeken azonban maguknak kell fedezniük a lakbért, a közlekedést és az egészségügyi ellátást. Korlátozottak az oktatási lehetőségek is: közel 90 ezer Jordániába menekült iskoláskorú szír nem vesz részt hivatalos oktatásban, közülük ugyan 30 ezer informális tanulmányokat folytat, a többi azonban teljesen kimarad az oktatásból. Mivel a menekültek hivatalosan nem vállalhatnak munkát, igen erősen függnek a humanitárius segélyektől.[36] E tanulmány írásakor azonban a menekültek ellátásához szükséges forrásoknak regionálisan a 30%-a, Törökország esetében 36%-a, Libanon és Irak esetében 30%-a, Jordánia esetében pedig mindössze 29%-a volt biztosított.[37]

Irakban – ahol napjainkban 246 ezer szíriai menekült él – 2015 végén 244 ezer volt a regisztrált szír menekültek száma.[38] Döntő többségüket a Kurd Regionális Kormányzat területén – Dulah, Erbil és Szulajmenija körzetében – helyezték el. Irakban a menekültek 40%-a él hivatalos menekülttáborokban, 60%-uk pedig a városokban, így helyzetük kezelhetőbb, mint a korábban említett szomszédos országokban. A menekültek helyzetére Irakban a gazdasági válság van igen jelentős hatással: a 244 ezer szír menekült több mint egymillió belső iraki menekülttel verseng a munkalehetőségekért, ami együttesen hatalmas nyomást és kihívást jelent a közszolgáltatások és az itt élők ellátása szempontjából. Mivel a megélhetés lehetőségének hiánya a legnagyobb probléma, ezért sokan embercsempészek

---

33 *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon 2015.* 5.

34 A jordániai menekülthelyzet vonatkozóan lásd: *Regional Refugee and Resilience Plan (3RP). Annual Report.* 50–58.

35 A három ország közül mindvégig Jordániában volt a legmagasabb a hivatalos menekülttáborokban elhelyezettek aránya, jelenleg 21%.

36 *Jordan Situation Report.*

37 Uo.

38 Az iraki menekülthelyzet vonatkozóan lásd: *Regional Refugee and Resilience Plan (3RP). Annual Report.* 58–66.; *Iraq Monthly Update − December 2015. Protection.* 1.; *Syrian Inter-Agency Operational Update – 97 Iraq.* 1–14.

segítségével indultak el Európába, hogy jobb életlehetőségeket találjanak.[39] Az Irakban maradók számára egyrészt a tartózkodási engedélyek kiadásának késedelme okoz igen komoly problémát – különösen az erbili kormányzóság területén, ahol a legtöbb menekülttábor található −, ilyen engedély nélkül ugyanis korlátozott a mozgásuk (pl. átjutásuk az ellenőrző pontokon), munkavállalásuk és az oktatásban való részvételük is a Kurd Autonóm Régióban, másrészt biztonságuk szavatolása, így a kisebbségi csoportok tagjai gyakran a migrációt látják az egyetlen lehetőségnek biztonságuk megőrzésére.[40] Miként az rövid összefoglalónkból is látható, a szíriai válság közvetlen környezetében található országok menekültügyi rendszereinek gyenge megtartóképessége a 2015-ös európai menekült- és migránsválság egyik alapvető oka volt.

A tranzitországokhoz kötődő okokról

A 2015-ös európai migránsválság szempontjából a válságzónákból, illetve a válságzónák szomszédságából Európa felé elinduló menekültek és migránsok útjának fontos állomását jelentették az olyan balkáni tranzitországok, mint Macedónia, Szerbia és Montenegró, illetve a schengeni övezethez nem tartozó Horvátország. Paradox módon 2015-ben gyakorlatilag tranzitországnak volt tekinthető Görögország is, amely ugyan 1992-től tagja a schengeni övezetnek, de amelynek menekültügyi rendszere 2009 óta képtelen teljesíteni az uniós menedékjog által támasztott követelményeket.[41] A 2015-ben felerősödött menekült- és migránshullám természetesen felkészületlenül érte az említett tranzitországokat is, amelyek egyrészt nem rendelkeztek – és nem rendelkeznek – sem az Európai Unió tagországaihoz mérhető határvédelemmel, sem pedig uniós szintű menekültügyi rendszerrel, másrészt gazdasági helyzetük nem tette – és középtávon sem teszi – lehetővé egy stabil és hatékony nemzeti menekültügyi rendszer kiépítését. Ráadásul valójában nem is érezték egy ilyen rendszer kiépítésének szükségességét, hiszen az Európai Unióba induló menekültek és migránsok túlnyomó többsége a balkáni tranzitországokra eleve úgy tekintett és tekint, mint átmeneti állomásra az európai célállomásaik felé vezető úton. Ennek következtében a szóban forgó országoknak az európai menekült- és migránsválság kirobbanásának kezdetéig az volt a legfőbb törekvése, hogy a konfliktuszónákból és a konfliktuszónák szomszédságából érkező menekültek minél gyorsabban haladjanak át területükön, s ennek érdekében akár utaztatták is a menekülteket.[42] Ezzel a gyakorlattal – az Európai Unió hatására és támogatásával – csak 2015 második felétől hagytak fel, ekkortól fektettek nagyobb hangsúlyt határvédelmük megerősítésére, a migrációra rátelepülő embercsempészettel szembeni fokozottabb fellépésre és a menekültek rendezettebb ellátására is. 2015 második felének az EU-ba érkező menekültekre és migránsokra vonatkozó statisztikai adataiból azonban nem derül ki világosan, hogy

[39] *Iraq Monthly Update − December 2015. Protection.* 1–2.

[40] *Syrian Inter-Agency Operational Update – 97 Iraq.*

[41] *A görög menekültügyi rendszer sérti az uniós jogszabályokat;* Állítsák le a menedékkérők visszaküldését Görögországba.

[42] Félszáz busszal indultak a migránsok Szerbia felé; Naponta ezer migráns indul vonattal Macedóniából Szerbiába.

ezek a törekvéseik valóban sikeresek voltak-e, hiszen a menekültek és migránsok száma először 2015 decemberében, tartósabban pedig csak 2016 februárjától csökkent.

A nemzetközi embercsempészet szerepéről

Végül a 2015-ös menekült- és migránsválság Európán kívüli jelenségeként feltétlenül szólnunk kell a migrációra rátelepülő nemzetközi embercsempészetről is. Elsősorban azért, mert a kelet-közép-európai politikai közbeszédben – meglehetősen helytelenül – igen gyakran ez is a migráció egyik fő okaként jelenik meg, jóllehet a szervezett bűnözésnek ez a fajtája a migránsok szempontjából sokkal inkább kényszerű eszköze és haszonélvezője az Európába jutásuknak, miként arra az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) több jelentése is rámutat.[43] Különösen annak tükrében állíthatjuk ezt, hogy az Europol becslése szerint a 2015-ben Európába érkező menekültek és migránsok több mint 90%-a fizetett a különböző embercsempész bűnözői csoportoknak, fejenként átlagosan 3–6 ezer dollárt.[44] Az Európai Unió rendőri együttműködésének szervezete szerint a migráció növekedése nyomán az embercsempész-hálózatok kiterjedtsége Európában napjainkban már megközelíti a kábítószer-kereskedelemét, a benne részt vevők száma pedig több tízezerre tehető. Az Europol 2015-ben mintegy 250 ún. embercsempész hot spotot azonosított, 170-et az EU-n kívül, 80-at pedig az EU-n belül.[45] Az embercsempészek azonban nem a migrációs hullám gerjesztése és növekedése szempontjából jelentenek biztonsági fenyegetést, hanem az irreguláris migráció növekedése, az illegális munkaerő-kizsákmányolás és a prostitúcióra való kényszerítés miatt.[46]

A válság Európai Unión belüli okairól

A válság nagyságáról és európai kiterjedtségéről

A 2015-ös migrációs és menekültválság egyik okaként gyakran felmerül, hogy az Európai Uniót és tagállamait a minden korábbinál nagyobb migrációs és menekülthullám váratlanul és felkészületlenül érte. Az első pillanatban ennek ellentmondani látszik az, hogy statisztikai értelemben az 1,3 millió hivatalosan menedéket kérő vagy a Frontex számításai szerinti 2 millió Európába érkező nem igazán tűnik jelentős tömegnek, hiszen az 520 milliós Európai Unió lakosságának csupán 0,23%-át, illetve 0,38%-át teszik ki. Fontos azonban jeleznünk, hogy bár a közbeszéd szereplői általában európai menekült- és migránsválságról beszélnek, a migrációs hullám és következményei igen eltérő mértékben érintették/érintik az EU különböző tagállamait: míg egyeseket rendkívül erőteljesen (pl. Magyarország, Ausztria, Németország, Belgium, Dánia, Svédország, Norvégia, Finnország), másokat erőteljesen (Görögország, Bulgária, Olaszország, Franciaország, Hollandia, Nagy-Britannia),

[43] *Migrant smuggling in the EU; Migrant smuggling Networks.*
[44] Europol: Három és hatmilliárd dollár között kereshettek tavaly az embercsempészek.
[45] *Migrant smuggling Networks.* 7.
[46] Uo. 4.

megint másokat alig (pl. balti államok, Csehország, Lengyelország, Szlovákia, Románia, Spanyolország, Portugália).[47] Jól érzékeltetik e különbséget az Európába vezető különböző migrációs útvonalak 2015-ös adatai is.

A menekültek és migránsok 2015-ben három fő útvonalon érkeztek az EU területére: a közép-mediterrán útvonalon (Olaszország és Málta), a kelet-mediterrán útvonalon (Görögország/Égei-tenger), valamint a nyugat-balkáni útvonalon (Magyarország).[48] A migrációs útvonalak adatai alapján megállapítható, hogy az év folyamán először Olaszországot érintette a földközi-tengeri migráció nagy része, majd a migrációs nyomás középpontja áttevődött Olaszországról Görögországra. Az ideérkezett menekültek többsége azonban nem itt nyújtotta be menedékjogi kérelmét, hanem továbbvándorolt a nyugat-balkáni útvonalon más EU-tagállamokba.

A közép-mediterrán útvonalon közel 154 ezer menekült[49] érkezett Európába 2015-ben, főleg Eritreából (25%), Nigériából (14%) és Szomáliából (8%). A legtöbben embercsempészek hajóival utaztak Líbiából, Tunéziából vagy Egyiptomból főleg Olaszországba. Líbia instabil helyzete miatt ennek az útvonalnak az igénybevétele és jelentősége csökkent, azonban a szubszaharai országokból érkezők számára továbbra is az első számú belépési pont maradt.

2015 folyamán a kelet-mediterrán útvonal vált az elsődleges tengeri migrációs útvonallá. Közel 886 ezer ember[50] érkezett Törökországból Görögországba. Elsősorban a szír menekültek (54%) választották ezt az útvonalat, mert könnyebbnek és biztonságosabbnak találták, de az afgánok (24%) és a pakisztániak (11%) is főként ezen az úton jutottak Európába. A menekültek és migránsok egy része ennek az útnak az embercsempészek segítsége nélkül vágott neki.

A nyugat-balkáni útvonalon 2015-ben közel 765 ezer ember[51] lépett be Szerbiából Magyarországra, illetve – a magyar határzár elkészülte után – Szerbiából Horvátországba, majd Szlovéniába. A Frontex adatai azt mutatják, hogy az év első három hónapjában még főként koszovóiak érkeztek ezen az útvonalon, de ezt követően drasztikusan csökkent a számuk. Ezzel párhuzamosan azonban növekedett a szír állampolgároknak (12%), illetve azoknak a Görögország felől érkező menekülteknek és migránsoknak a száma, akiknek az állampolgárságát nem sikerült megállapítani (73%).

E három útvonalhoz képest az Európába vezető egyéb migrációs útvonalak – a nyugat-afrikai útvonal (a Kanári-szigetek felé), a nyugat-mediterrán útvonal (Spanyolország felé), a keleti határok útvonala (Szlovákia és Lengyelország felé), a fekete-tengeri útvonal (Románia felé) – leterheltsége együttesen sem volt jelentős, alig haladta meg a 10 ezer főt.[52]

Mindebből világosan kitűnik, hogy az Európát 2015-ben elérő migrációs hullámot nem az EU egészének (vagyis a 28 tagállamnak) kellett kezelnie, hanem a leginkább leterhelt

---

47 Az érintettséget – a Frontex adatai alapján – a menedékkérők száma és az adott ország lakosságához viszonyított aránya alapján minősítettük.

48 *Fran Quarterly, Quarter 4, October – December 2015.* 10.

49 Uo.

50 Uo.

51 Uo.

52 Uo. Legnagyobb számban (mintegy 7200-an) a nyugat-mediterrán útvonalon érkeztek, főleg guineaiak (28%), algériaiak (15%) és marokkóiak (12%).

migrációs útvonalon elhelyezkedő uniós tagállamoknak, illetve a menekülteket és migránsokat befogadóknak. Közöttük olyan kis EU-tagállamoknak is (pl. Magyarországnak és Ausztriának), amelyek menekültügyi rendszerét csupán néhány ezer menekült befogadására tervezték és alakították ki. Számunkra a több százezres menekült- és migránstömeg megjelenése valóban válságos helyzetet idézett elő.[53]

A migrációs és menekülthullám váratlanságáról

Vitatható a menekült- és migránshullám kapcsán gyakran felmerülő váratlanság is. Miközben ugyanis tény, hogy a jelenlegi szíriai válság generációk óta az egyik legnagyobb menekülthullámot idézte elő,[54] jelentős migrációs hullámmal azért már többször is szembe kellett néznie az EU-nak az elmúlt 25 év során. Elég talán csak az 1991-es öbölháborút (1,4 millió menekült), az 1991–95 közötti délszláv háborúkat (4 millió), az 1994-es ruandai mészárlást (2,3 millió), az 1999-es Koszovóért folyó háborút (860 ezer) és az 1999–2000-es második csecsen háborút (325 ezer) megemlíteni, amelyek következtében az említett térségekből menekültek egy része Európát tekintette célállomásának. Vagyis a jelenség nem volt ismeretlen az unió számára. Olyannyira nem, hogy a migráció és az illegális migráció kérdése már 2005-től prioritásként szerepelt az Európai Unió dokumentumaiban.[55] Nem is beszélve a 2010-es évekről, amikor – az arab tavasz eseményeinek következtében – Olaszországnak, Spanyolországnak és Görögországnak már szembesülnie kellett egy igen jelentős migrációs hullámmal.[56] Más kérdés, hogy jelzéseik és figyelmeztetéseik nem kaptak közös lépésekre ösztönző visszhangot az EU-n belül.

Az európai migrációs politikához kapcsolódó okokról

Bár a menekültügyet, a bevándorlást és az illegális migrációt magában foglaló európai migrációs és menekültügyi politika közös szabályozás alá tartozó terület az Európai Unión belül, amelynek 1997 óta több intézményi eleme is kialakult,[57] a 2015-ös migrációs és

---

53 Ha a 400 ezer, 2015 folyamán Magyarországra belépő migráns mindegyike menedékjogot kért volna, s az elbírálásra 30 napot számolunk, akkor a magyar menekültügyi rendszernek havonta minimum 34 ezer menekült napi ellátását kellett volna biztosítania. A valóságos szám ennél természetesen nagyobb lett volna, mivel a menekültek az év folyamán nem arányosan elosztva érkeztek.

54 Champion (2015); Norton (2015)

55 *Az EU és a Mediterrán térség közötti kapcsolatok.*

56 Molnár (2011); Fargues–Fandrich (2012); Carrera et al. (2012); Molnár (2015)

57 Az EU alábbi fontosabb, a menekültügyet érintő jogi, szervezeti és pénzügyi intézményei tartoznak a bevándorlás politikájához: a 2005-ben elfogadott és 2013-ban módosított *menekültügyi eljárásról szóló irányelv* (amely meghatározza a menedékjog kérelmezésére irányuló egész eljárás szabályait); a 2003-ban elfogadott és 2013-ban módosított *befogadási feltételekről szóló irányelv* (amelynek fő célja a befogadási feltételekre vonatkozó jobb és harmonizáltabb szabályok biztosítása az unió egész területén); a 2004-ben elfogadott és 2011-ben módosított *kvalifikációs irányelv* (amely a nemzetközi védelem biztosításának feltételeit határozza meg); a 2003-ban elfogadott Dublin II rendelet, majd az ennek módosításával 2013-ban megszületett *Dublin III rendelet* (amely a tagállamok felelősségét határozza meg a menedékkérelem elbírálásában az Európai Unión belül); a 2000-ben elfogadott és 2013-ban módosított *Eurodac-rendelet* (amely létrehozta az unió

menekültválságot ezekkel az intézményekkel nem tudta hatékonyan kezelni az EU. Mivel ennek részletes elemzése jelen írásnak nem feladata, így mindössze négy olyan fontosabb okra hívjuk fel a figyelmet, amely megítélésünk szerint megmagyarázza, hogy miért lehetetlenült el a hatékony fellépés. Egyrészt azért, mert az Európai Unió a menekültügyre vonatkozó irányelvek kidolgozásánál – figyelembe véve a tényt, hogy az EU-tagállamok nehezen adják át bevándorlással kapcsolatos jogköreiket – eleve nagy értelmezési szabadságot hagyott a nemzeti kormányzatoknak (ezzel szabad utat engedve az EU-n belüli, igen eltérő menekültügyi gyakorlatnak, s arra ösztönözve a menekülteket, hogy célállomásuknak eleve a befogadóbb EU-tagállamokat tekintsék). Másrészt azért, mert az unió nem alakított ki hatékony ellenőrzési mechanizmust az elvileg kötelező irányelvek számonkérésére és betartatására. Harmadrészt pedig azért, mert az érvényben lévő szabályzók egy része – így például a Dublin III rendelet – a gyakorlatban betarthatatlannak bizonyult, miként azt a görög menekültügyi intézményrendszer 2011-es összeomlása vagy a Magyarországot érintő 2015-ös menekülthullám eseményei is bizonyítják.[58] Végül negyedrészt azért, mert az unió a határőrizetéért és menekültügyi politikájáért felelős intézményeinek nem biztosított a közös politika betartását érvényesítő és kikényszerítő jogosítványokat.[59] Vagyis a közös európai bevándorlás- és menekültpolitika főszereplői továbbra is a tagállamok maradtak, amelyek viszont igen különböző attitűddel viszonyulnak a bevándorláshoz és a menekültügyhöz. Olyannyira, hogy ezt 2011-ben az Emberi Jogok Európai Bírósága is megállapította („embertelen bánásmóddal fenyegetőnek tűnő" országnak minősítve például Bulgáriát, Olaszországot, Máltát és Magyarországot is).[60] Részben ennek – vagyis annak, hogy a tagállamok maradtak a közös bevándorlás- és menekültpolitika főszereplői – lett a következménye az is, hogy a válság kirobbanását követően a nemzeti megoldások kerültek előtérbe, s nem a közös európai álláspont kialakítása. Fontos azonban jelezni, hogy az európai bevándorlás- és menekültpolitika intézményrendszere nemcsak azért vallott kudarcot, mert a válság idején rosszul működött, hanem azért is, mert számos tekintetben eleve rosszul alakították ki. Olyan nemzetközi egyezményekre alapították ugyanis, amelyek felett vagy eljárt az idő (1951. évi genfi egyezmény, 1967. évi jegyzőkönyv), vagy nagyobb számú migránstömeg érkezése esetén betarthatatlannak bizonyultak (Dublin III rendelet), intézményei pedig (Frontex, Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal) nem rendelkeznek a közös politikához nélkülözhetetlen hatósági jogosítványokkal.

menekültügyi ujjlenyomat-adatbázisát); az Európai Unió határőrizeti szerveinek koordinációjáért felelős, 2004-ben létrehozott *Frontex;* a 2010-ben létrehozott *Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal* (European Asylum Support Office – EASO), amelynek fő feladata, hogy megerősítse a tagállamok közötti együttműködést, valamint segítséget nyújtson a tagállamoknak a válsághelyzetek kezelésében. Ami a pénzügyi intézményeket illeti, azok a következők: a *Külső Határok Alap,* az *Európai Menekültügyi Alap,* az *Integrációs Alap* és az *Európai Visszatérési Alap* – valamennyit 2007-ben hozták létre.

58 Csiki et al. (2015)

59 Az Európai Unió menekültügyi rendszerének kritikájára vonatkozóan lásd: Nagy (2004) 83–92.; Menekültek a migrációs stratégiában. 39–51.; Molnár (2013) 55–63.; Nagy (2015) 5.

60 Uo. 5.

A migrációs és menekülthullámhoz kapcsolódó európai szemléletről

A 2015-ös menekült- és migránsválság legalább ilyen fontos okának tartjuk, hogy az Európai Unió nem tudott a kialakuló és növekvő migrációs hullámra összehangoltan reagálni, folyamatként tekintve rá. Bármilyen paradoxnak tűnik is, megítélésünk szerint – hasonlóan a tengeri hullámokhoz – a migrációs hullám hatékony kezeléséhez is egyfajta „hullámtörő rendszerre" van szükség, ami átgondolt és egyidejű beavatkozást jelent a migrációs hullám különböző kritikus pontjain: a kialakulás helyszínétől kezdve a tranzitországokon és a schengeni övezet határországain keresztül egészen a befogadó országokig. Nem vitatjuk, hogy az EU kísérletet tett erre, de azt tapasztaltuk, hogy egyrészt – mint látni fogjuk – csak megkésve, másrészt a közvélemény számára sokkal láthatóbbak voltak az egyes főszereplők egyéni törekvései. Vagyis valamennyi ország mindenekelőtt saját problémáinak megoldását preferálta a közös megoldás támogatása helyett.

Tekintsük hát át a migrációs hullám „hullámtörő rendszerének" egyes elemeit, s azt, hogy mit tett az Európai Unió e rendszer kialakítása érdekében!

Európa biztonságpolitikai szerepvállalásának hiányáról

Mivel az Európába irányuló menekült-/migránshullám döntő oka a statisztikai adatok szerint a szíriai polgárháború, illetve a szubszaharai térségből elinduló migránsokat megállítani képes, stabil líbiai állam hiánya, az Európai Unió számára a menekültválság kezdete óta e két konfliktus minél gyorsabb csillapítása és megoldása lenne kulcsfontosságú. Stratégiai szempontból az egyik legnagyobb problémának és hibának azt tartjuk, hogy az Európai Unió sem a szíriai tűzszünet megteremtésében, sem a szíriai rendezésre vonatkozó tárgyalások beindításában, sem pedig a líbiai helyzet rendezésében nem játszott, s nem játszik főszerepet, jóllehet e konfliktusok következménye (a menekült- és migránsválság) elsősorban Európát érinti. Természetesen tisztában vagyunk azzal, s nem is vitatjuk, hogy Európa és az Európai Unió különböző formáiban jelen van e válságok felszámolásának folyamatában, de úgy látjuk, hogy – szemben például az Egyesült Államokkal, Oroszországgal,[61] illetve a regionális nagyhatalmakkal (Törökország, Irán, Szaúd-Arábia, Izrael) – sem katonai, sem biztonságpolitikai értelemben nem főszereplője ezeknek a konfliktusoknak, illetve megoldásuknak. Az előbbi érthető, hiszen a hatékony válságkezeléshez szükséges európai katonai képességek megteremtéséhez alapvető fordulatra lenne szükség az európai védelmi kiadások, a védelmi együttműködés és a katonai kutatás-fejlesztés terén.[62] A biztonságpolitikai következetesség hiánya azonban már jóval nehezebben magyarázható. Miközben ugyanis például az Európai Unió későn és mérsékelten reagált az európai menekültválságot

[61] Katonai szempontból a szíriai polgárháború erőviszonyait 2015 során az Oroszországi Föderációnak a szíriai bombázásokba és katonai műveletekbe való 2015. szeptember 30-ai bekapcsolódása módosította legerőteljesebben. A szíriai orosz katonai célok elérését – az Aszad-rendszer megerősítését, illetve a rendszer ellenzékének relatív meggyengítését – sem az Egyesült Államok, sem pedig a konfliktus regionális főszereplői (Törökország, Irán, Szaúd-Arábia) nem tudták megakadályozni. Miként azt sem, hogy Oroszország katonai és politikai értelemben is a szíriai polgárháború meghatározó szereplőjévé váljon és maradjon az orosz katonai erők egy részének 2016. márciusi Szíriából történő kivonását követően is.

[62] Csiki (2014a) 48–63.; Csiki (2014b) 77–100.

elmélyítő és a szíriai polgárháború 250 ezer áldozata többségének haláláért felelős Aszad-rendszert megerősítő szíriai orosz beavatkozásra,[63] addig már nem jutottak el a vezetői, hogy – akár szembefordulva az amerikai állásponttal – kimondják: Európa számára reálisan nincs más lehetőség, mint elfogadni az Aszad-rendszer időleges fennmaradását a szíriai válság megoldásának „áraként"! Vagy másként fogalmazva: hogy a „demokrácia vagy stabilitás" szíriai dilemmájában a stabilitás mellett kell letenniük voksukat. Ugyancsak nehezen érthető, hogy az Európai Unió az európai kontinens biztonsága, illetve az európai menekült- és migránsválság enyhítése szempontjából oly fontos Líbia kapcsán miért nem mutatott, illetve mutat nagyobb biztonságpolitikai innovációt és proaktivitást.[64] Közismert ugyanis, hogy egy stabil líbiai rendszer – hasonlóan a Kadhafi-rendszerhez – jelentősen csökkenthetné a szubszaharai övezetből kiinduló migráció európai hatását.[65] Mindaddig, amíg az Európai Unió nem lesz képes komoly biztonságteremtő szerepvállalásra a menekülthullámot elindító konfliktusok helyszínein, nem lesz képes hatékonyan kezelni az Európa felé irányuló migráns- és menekülthullámokat.

Az európai menekültpolitika elveinek ellentmondásosságáról

Itt érdemes felhívni a figyelmet egy olyan, az európai menekültpolitika elveivel összefüggő problémára, amellyel a 2015-ös migrációs és menekültválság, illetve az ezzel kapcsolatos nemzetközi viták során rendszeresen szembesülhettünk. Nevezetesen azzal, milyen nehezen képes kezelni az Európai Unió azokat a helyzeteket (s ilyenek az elmúlt negyedszázad során gyakran adódtak), amikor hirdetett értékei és érdekei látványosan konfliktusba kerülnek. Ilyen volt például a „stabilitás" versus „demokrácia" dilemma Líbiában, vagy a „stabil autoriter rendszer" versus „baráti kormányzatok" dilemma Szíria és Irak esetében. Hasonlót figyelhetünk meg a menekült- és migránsválság kapcsán is, ahol rendszeresen kiderül, hogy az EU tagállamainak politikai kultúrájában a „schengeni szolidaritás" nem azonos mélységű a „menekültpolitikai szolidaritással".

A konfliktuszónák környezetében található menekültügyi rendszerek európai támogatásáról

A 2015-ös európai menekült- és migránsválság elmélyüléséhez feltétlenül hozzájárult az is, hogy az Európai Unió későn és lassan kezdte el támogatni a Szíriával szomszédos országok menekültügyi rendszereit. Jóllehet ezt már az Európai Unió 2015 májusában elfogadott migrációs stratégiája is tartalmazta,[66] az első valóban komoly, konkrét lépésre csak az EU-tagállamok állam- és kormányfőinek Törökországgal való, 2015. november 29-ei találkozóján került sor.[67] Ennek eredményeként az EU vállalta, hogy első lépésként

[63] Gotev (2015); *A Tanács következtetései Szíriáról.*

[64] Faleg (2016) 1–6.

[65] Figyelmeztető jel, hogy míg 2015 első három hónapjában 10 ezer migráns érkezett Líbián keresztül Európába, 2016 első három hónapjában 19 ezer. Dettmer (2016)

[66] *Európai migrációs stratégia.* 7.

[67] *EU–Törökország nyilatkozat. Az EU állam-, illetve kormányfőinek találkozója Törökországgal.* Ezt megelőzően 2015. szeptember 23-án, illetve 2015. szeptember 30-án 500 millió euró támogatást kapott a Madad

3 milliárd euró ún. menekülttámogatási keretet biztosít a legtöbb szíriai menekültet befogadó Törökország számára, az ideiglenesen védelemben részesülő szír állampolgárok, valamint az őket befogadó török közösségek támogatása érdekében. A 3 milliárd euró első részletének folyósításáról azonban néhány tagállam – elsősorban Olaszország – ellenállása miatt az Európai Bizottság csak 2016. március 4-én döntött. Mivel azonban 2016 márciusára az Európába irányuló menekült-/migránshullám jelentősen átírta a 2015. novemberi EU–Törökország megállapodás feltételeit, az Európai Unió állam- és kormányfői előbb 2016. március 7-én, majd március 17–18-án egy újabb csúcstalálkozót tartottak Törökország vezetőivel. Ez utóbbi eredményeként[68] a felek megállapodtak abban, hogy 2016. március 20-tól kezdve minden, Törökországból a görög szigetekre érkező, új (irreguláris) migránst az EU költségén visszafordítanak Törökországba – vagyis azokat a migránsokat, akik nem nyújtanak be kérelmet, vagy akiknek a kérelmét elutasítják. Megállapodtak abban is, hogy a görög szigetekről visszaküldött minden egyes szíriai menekültért cserébe egy másik szíriai menekültet telepítenek át az Európai Unióba. Amennyiben az „irreguláris átkelések" jelentősen és tartósan csökkennek, az ún. Önkéntes Humanitárius Bebocsátási Terv lép életbe, amelynek megvalósításához az EU tagállamai önkéntes alapon fognak hozzájárulni. A visszafogadásért cserébe az EU ígéretet tett arra, hogy felgyorsítja Törökország esetében a schengeni övezetbe irányuló vízummentes utazásokra vonatkozó tervek megvalósítását,[69] a török EU-csatlakozási folyamat tárgyalását, a törökországi menekültek számára 2015 novemberében felajánlott 3 milliárd eurós segély kifizetését, sőt további 3 milliárd eurós támogatásra is ígéretet tett 2018 végével bezárólag, amelynek kifizetésére azonban csak az első 3 milliárd elköltését, s bizonyos feltételek teljesülését követően kerülhet sor.[70] Tekintettel arra, hogy a híradások szerint az ankarai vezetés eredetileg azonnali vízummentességre és 10 milliárd eurós támogatásra tartott igényt, s figyelembe véve az Európai Uniónak a menekült-/migránsválsággal kapcsolatos eszköztelenségét, a megállapodás és a 6 milliárd eurós támogatás – ha a felek betartják – észszerű kompromisszumnak tűnik, annak ellenére, hogy meglehetősen éles sajtókritika fogadta Európa-szerte.[71] Fontos jelezni, hogy a megállapodást és az abban foglaltakat az Európai Unió vezetése sem tartja a legtökéletesebb megoldásnak, de a jelenleg rendelkezésre álló eszközök közül a leghasználhatóbbat látja benne.[72]

Found, 800 millió euró támogatást pedig az UNHCR és az Élelmezési Világprogram. Lásd: *Az európai migrációs stratégia. A helyzet állása: 2016. január.*

68 *EU–Turkey Statement.*

69 Az EU eredetileg 72 feltételt fogalmazott meg Törökország felé a vízumkényszer eltörléséért cserébe, ezek közül azonban ötöt még nem teljesített Ankara. Ennek eredménye, hogy az Európai Bizottság 2016. május 4-én csak a vízumkényszer részleges feloldását javasolta az Európai Parlamentnek és az Európai Tanácsnak. Lásd: Közelebb került Törökország a vízummentességhez.

70 Az elképzelés célja az, hogy a szíriai menekültek ne vegyék igénybe az embercsempészek hajóit, mivel enélkül is jó esélyük van a menekülttáborokból való közvetlen áttelepítésre. Az elképzelés szerint előnyt élveznek azok, akik korábban nem léptek, illetve nem próbáltak belépni szabálytalan módon az EU területére. Lásd: *Hat alapelv az EU és Törökország közötti együttműködés továbbfejlesztéséhez a migrációs válság kezelése érdekében.*

71 EU, Turkey Agree To Draft Migrant 'Swap' Deal, Amid Criticism; Nebehay–Baczynska (2016); Questions and criticism as EU-Turkey migration deal takes effect.

72 *EU–Törökország migrációs megállapodás: nem tökéletes, de még a leghasználhatóbb eszköz.*

A migrációs tranzitországokkal kapcsolatos európai politikáról

Bár a balkáni migrációs tranzitországok (Macedónia, Szerbia és a schengeni övezeten kívüli Horvátország) számára az Európai Unió hivatalosan nem tette politikai kritériummá az unióval való menekültügyi együttműködést, a válság során – ha kissé megkésve is – jelentős lépések történtek az említett országok és az EU menekültügyi politikájának összehangolására. Az Európai Unió 2015. májusi migrációs stratégiájában az említett tranzittérségről csupán annyi szerepelt, hogy az EU migrációs szempontból szorosan figyelemmel követi a Nyugat-Balkánt.[73] Az első olyan magas szintű találkozóra az unió és az érintett országok vezetői között, amely központi kérdésként foglalkozott a migrációval, 2015. augusztus 27-én került sor,[74] ahol megállapodtak abban, hogy a legnagyobb európai befogadóország, Németország pénzügyileg is támogatja a térség országait a menekültügy kezelésében. Többek között 1 millió euró azonnali segélyt nyújt, amelyből 600 ezer eurót Szerbia és Macedónia részére, a menekültek élelmezésének, tisztálkodási lehetőségeinek és egészségügyi ellátásának javítására. Döntöttek arról is, hogy az unió és a nyugat-balkáni államok igyekeznek együtt fellépni az embercsempészek ellen. Az EU ezzel egy időben egy 600 milliós fejlesztési csomagot is felajánlott a térség energetikai, közúti és vasúti infrastruktúrájának fejlesztésére, továbbá bejelentették, hogy a következő másfél évtizedben 200 ezer új munkahelyet teremtenek, és 7,7 milliárd euró értékben huszonnégy, a következő években megvalósuló projektet indítnak el.[75] A térség tagállamainak részvételével hasonló találkozókra került sor 2015. október 8-án, illetve 25-én is. Az október 8-ai találkozón a tranzitországokra vonatkozóan a humanitárius segítségnyújtás és a menekültügyi információáramlás fokozásáról, a menekültek regisztrációjának és a menedékkérelmek elbírálásának gyorsításáról, a határellenőrzés és a rendőrségi, igazságügyi együttműködés erősítéséről, az embercsempészet elleni fokozottabb fellépésről, illetve a tranzitországok hatóságai és a nemzetközi szervezetek együttműködésének erősítéséről állapodtak meg a résztvevők.[76] Az október 25-ei találkozón pedig egy 17 pontos – az állandó információcserét, a másodlagos migrációs mozgás korlátozását, a menekültek támogatását, a menedék- és pihenőhely biztosítását, a migrációs hullám közös kezelését, a határigazgatást, az embercsempészetet és emberkereskedelmet, a menekültek és migránsok tájékoztatását és nyomon követését érintő – cselekvési program végrehajtásáról állapodtak meg a résztvevők.[77] Az október 8-ai találkozón további 17 millió eurónyi uniós segélyt ítéltek meg Szerbiának és Macedóniának.

---

[73] *Európai migrációs stratégia.* 7.

[74] A 2015. augusztusi Nyugat-Balkán csúcstalálkozón Albánia, Ausztria, Bosznia-Hercegovina, Franciaország, Horvátország, Koszovó, Macedónia, Montenegró, Németország, Olaszország, Szerbia és Szlovénia állam- és kormányfői, valamint az Európai Unió képviselői vettek részt.

[75] Jahn (2015); A menekültügy áll a Nyugat-balkáni konferencia fókuszában; Kihagyták Magyarországot a nyugat-balkános, migrációs konferenciáról.

[76] *High-Level Conference ont he Eastern Mediterranean/Western Balkan route – Declaration.*

[77] *Találkozó a nyugat-balkáni migrációs útvonal témájában: tizenhét pontos cselekvési tervben állapodtak meg a vezetők.*

A schengeni határvédelemmel kapcsolatos európai politikáról

A statisztikai adatok szerint a tranzitországokba érkező menekültek száma csak 2015 decemberétől, tartósabban pedig 2016 februárjától csökkent. Ebben azonban nem annyira a fentebb jelzett uniós támogatásoknak, illetve az azokhoz kötődő menekültügyi intézkedéseknek, hanem sokkal inkább a balkáni határok lezárásának volt meghatározó szerepe, annak ellenére, hogy ezt a folyamatot kezdetben erősen bírálta és hivatalosan nem is támogatta az Európai Unió. A tranzitországok közül elsőként Bulgária kezdte el lezárni Törökországgal közös határát még 2014 januárjában, egy kezdetben 30, majd 2015 januárjától 230 kilométer hosszúra tervezett, 3 méter magas kerítéssel,[78] amelyből 2016 márciusára 146 kilométernyi készült el.[79] A térség második ilyen jellegű építményével, a 2015 szeptemberében, a magyar–szerb határon elkészült, 175 kilométer hosszú, 4 méter magas ideiglenes műszaki határzárral jelen kötetben külön tanulmány foglalkozik.[80] 2015 őszén Macedónia és Szlovénia is hasonló lépésre szánta el magát. Macedónia ekkor zárta le Görögországgal közös határát, előbb rendőri és katonai erővel, majd 2015 novemberétől – magyar mintára – egy kerítéssel is, amelyet 320 kilométer hosszúra terveznek a hatóságok, s amelyből 2016 elejére 30 kilométer készült el.[81] A szlovén kormány november elején jelentette be, hogy a migrációs válságra való tekintettel kerítést épít a szlovén–horvát schengeni határra.[82] Fontos jelezni, hogy valamennyi határzárat építő kormány erőteljesen hangsúlyozta, hogy a kerítések ideiglenesek, és az illegális migráció megfékezését, valamint a menekültek belépésének rendezettségét és ellenőrizhetőségét szolgálják. Ennek ellenére a határzárak építését igen éles kritika érte, illetve éri ma is Európában, még az Európai Unió számos vezetője részéről is, jóllehet a Frontex egyik legutóbbi jelentése az Európára irányuló migrációs nyomás enyhülésének legfőbb okát mindenekelőtt a balkáni határok lezárásában/lezárulásában jelölte meg, nem pedig az Európai Unió Törökországgal kötött megállapodásában.[83]

Mint ismeretes, az említett államok vagy a schengeni övezeten kívül esnek, vagy a schengeni rendszer határországai, ideiglenes műszaki határzár építése azonban nem csupán ezekben az országokban merült fel az illegális migrációval szembeni fellépés lehetőségeként és eszközeként. 2015 novemberében ugyanis az osztrák belügyminiszter, Johanna Mikl-Leitner jelentette be, hogy kormánya 2,2 méter magas kerítés megépítését tervezi a szlovén–osztrák határ egy 3,7 kilométeres szakaszára.[84] Bejelentésének azért lett különösen nagy hírértéke, mert Ausztria és Szlovénia is a schengeni övezet része, s két schengeni tagállam között első alkalommal merült fel műszaki határzár építése.

Ami a schengeni határok védelmének egyéb módon való megerősítését illeti, az EU Bizottsága 2015. május 26-án döntött arról, hogy a 2015-ös és 2016-os évre megháromszorozza a Frontex Triton műveletéhez szükséges kapacitásokat és eszközöket,[85] 2015. szeptember 30-án pedig arról, hogy 2015-ben 1,3 millió euróval, 2016-ban pedig 600 millió

78 Lyman (2015); Bulgaria to extend fence at Turkish border to bar refugee influx.
79 Thorpe (2016)
80 Farkas et al. (2017)
81 Stevens (2016)
82 Surk (2015); Slovenia starts building fence to control flow of refugees.
83 Blockade der Balkanroute war wirksamer als der Türkei-Deal.
84 Austria to build fence on Slovenia border.
85 *Frontex expands its Joint Operation Triton.*

euróval támogatja a Frontex, az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal és az Europol uniós ügynökségek személyzetének létszámnövelését. Ennek során a Frontex létszámát 400-ról 1000 főre bővítik (2015-ben 60 fővel), s további 1500, három nap alatt bevethető tagállami szakértőt bocsátanak rendelkezésére.[86] Végül 2015. december 15-én arról is döntött a Bizottság, hogy Európa külső határainak védelme céljából létrehozza az Európai Határ- és Parti Őrséget, illetve elkezdi az erről szóló egyeztetést a tagállamokkal és az EU szerveivel.[87] Jóllehet a szervezetről rekordgyorsan, alig négy hónap alatt megállapodtak a tagállamok, de két ponton is lényegesen megváltoztatták az eredeti tervet. Egyrészt az Európai Határ- és Parti Őrség alkalmazásáról nem a Bizottság, hanem – a Frontex javaslatára – az Európai Tanács fog dönteni (vagyis végső soron a tagállamok). Másrészt, ha egy tagállam elutasítja a területén az Európai Határ- és Parti Őrség alkalmazását, csupán szankciókat lehet vele szemben foganatosítani,[88] vagyis a formálisan közös határvédelem továbbra is a tagállamok kezében marad. Ez pedig azt eredményezheti, hogy – miként az 2015-ben több helyen is megtörtént – a schengeni külső határok védelmével elégedetlen tagállamok a schengeni belső határellenőrzés visszaállításának eszközével élnek.

Az európai menekültpolitika jogi szabályozásának problémáiról

A 2015-ös menekült- és migránsválság elmélyüléséhez, különösképpen pedig az erről folyó nemzetközi vita kiélesedéséhez az európai menekültügyi politika már korábban jelzett rossz szabályozottsága is hozzájárult. Az egyik legnagyobb problémát megítélésünk szerint az okozta, hogy a Dublin III rendelet szerint a schengeni határországokra hárul – a schengeni övezet határainak védelme mellett – a menekültek regisztrációja és a menekültkérelmek elbírálása is. Ezen országoknak azonban nem voltak – és ma sincsenek – megfelelő eszközeik egy nagyobb méretű menekülthullám schengeni határoknál történő feltartóztatására, sem pedig arra, hogy a menekülttömegek célországokba történő továbbutazását – akár csak a menedékjogi eljárás idejére – megakadályozzák (például még a megfelelő méretű befogadótáborok sem őrizhetők). Ennek az ellentmondásnak a hosszabb távú feloldása kapcsán már 2015 szeptemberében jeleztük, hogy megítélésünk szerint az uniós határországok akkor lehetnének képesek a hatékony határvédelemre, ha a menekültek regisztrációját és menedékjogi eljárását az Európai Unió területén kívülre helyeznék, s itt hoznának létre ún. menekültügyi oltalmi övezeteket.[89] Bár ilyenek létrehozására eleddig nem került sor,

---

[86] *Managing the Refugee Crisis: Budgetary measures under the European Agenda on Migration.*

[87] *Az Európai Határ- és Parti Őrség létrehozása Európa külső határainak védelme céljából; Európai határőrség felállításáról szóló nyilatkozatot fogadtak el.*

[88] Dűlőre jutottak a tagállamok az európai határőrségről.

[89] Az Európai Unió menekültügyi oltalmi övezetei olyan, a nagyobb európai migrációs útvonalak mentén létrehozott, EU-adminisztráció alatt álló, védett területek lennének, amelyeket az unió tart fenn; amelyek a közös európai politikában is érvényesülő humanitárius elvek alapján működnek; s ahol az unió menekültügyi szakemberei az EU előírásainak megfelelően regisztrálják, illetve lefolytatják a menedékjogi eljárásokat. Vagyis itt döntenék el, hogy ki jogosult, illetve ki nem a menekült- vagy az oltalmazott státuszra. Az oltalmi övezetek létrejöttét követően az unió területére csak az a menekült léphetne be, aki az oltalmi övezetből érkezik, és rendelkezik az ott kiállított menekültvízummal. Azokat, akik az oltalmi övezetet megkerülve – az ott kiállított menekültvízum nélkül – akarnának belépni a schengeni övezetbe, szigorúan visszatoloncolnák az oltalmi övezetbe. Lásd: Csiki et al. (2015)

de egyrészt mára – többek között Magyarország javaslatára is[90] – napirendre került a kérdés az EU-n belül, másrészt a görög szigeteken (Leszbosz, Kiosz, Szamosz, Lerosz, Kosz), illetve Olaszországban (Lampedusa szigetén, illetve a szicíliai Pozzallóban, Portóban, Villa Sikaniában, Trapaniban, Augustában és Tarantóban), uniós támogatással kialakított 13 hot spotot számos tekintetben már így kívánják működtetni.

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a Dublin III rendeletet ne kellene sürgősen felülvizsgálniuk az uniós tagállamoknak. Bár ez a folyamat az Európai Bizottság 2015. május 13-án kiadott közleményével („Európai Migrációs Agenda”[91]) összhangban 2015 őszén elkezdődött, de igen lassan halad. Mindenekelőtt azért, mert ennek részét képezi – többek között – a krízishelyzetekben alkalmazandó ún. állandó áthelyezési mechanizmus („kvótarendszer”), amelyet az EU-tagállamok egy része igen határozottan elutasít. A közbeszédben többféle (igaz, egymással összefüggést mutató) mechanizmust jelölő kvótarendszer az az intézmény, amely a menekült- és migránsválság kezdete óta leginkább megosztja az EU tagállamait. Jelenleg úgy tűnik, hogy a fenntartását támogató és ellenző tagállamok közötti kompromisszumot az önkéntesség elvének visszaállítása, illetve ennek hiányában egy ún. virtuális kvóta bevezetése jelentheti.[92] Jóllehet az EU Bizottság legutóbbi javaslata, az ún. szolidaritási hozzájárulás erre emlékeztet, de a hozzájárulás megjelölt mértéke elfogadhatatlanul irreális.[93] Fontos azonban jelezni, hogy az ún. állandó áthelyezési mechanizmusról („kvótarendszerről”) folyó uniós vitának még csak a kezdetén vagyunk, így a megfogalmazott – s gyakran látszólag egymást kizáró – álláspontok a vita során valószínűleg jelentősen módosulni fognak.

Összegzés helyett

A 2015-ös európai menekült- és migránsválság egyik legfőbb tanulsága, hogy az Európára nehezedő tömeges menekülthullám nyomása csak komplex, összehangolt és közös cselekvéssel csökkenthető. Ennek részét kell képezniük a következő folyamatoknak:

- a kiindulási helyen az elvándorlást előidéző tényezők orvoslása;
- az elvándorlási kiindulópont közvetlen környezetében lévő országok menekültügyi rendszereinek támogatása;
- a migrációs útvonalon fekvő országok bevonása a menekültkérdés kezelésébe;
- a hatékony és szigorú európai határvédelem;
- a menekültek gyors regisztrálása; illetve
- a menekültügyi eljárások gyorsítása.

Ezek megoldása nélkül Európa nem fogja tudni kezelni a migrációs hullámokat, márpedig erre a jövőben is nagy szüksége lesz, mivel a legtöbb stratégiai előrejelzés szerint a migránsok és menekültek száma az elkövetkezendő évtizedekben – különböző okok miatt – növekedni fog. A jelenlegi európai menekültválságnak az Európai Unió vezetőit

[90] *Tízpontos akcióterv a migrációs válság kezelésére.*
[91] *Eredményesebb migrációkezelés: az európai migrációs stratégia.*
[92] Lásd erről: Csiki et al. (2015)
[93] 80 milliós bírságot fizettetne a Bizottság minden elutasított migráns után.

arra kell késztetnie, hogy újragondolják az európai és a nemzetközi menekültpolitika elveit és gyakorlatát. A 2015-ben tapasztalt migrációs nyomás Európa számára ugyanis csak egy hosszú (akár a 2050 utáni időszakig is elnyúló) és a következő évtizedekben várhatóan jelentősen súlyosbodó és intenzívebbé váló folyamat kezdete. Több ok miatt is biztosan állíthatjuk ezt.

A menekültek 2015-ben és napjainkban döntően olyan területekről érkeztek/érkeznek Európába – Szíriából, Afganisztánból, Irakból és a szubszaharai térség egyes országaiból –, ahol a korábbi államalakulatok összeomlottak (pl. Líbia, Szíria), vagy kudarcot vallott az államépítés (pl. Afganisztán, Irak), s nyílt és tartós polgárháborúval vagy komoly és tartós instabilitással kell szembenéznie az ottani lakosságnak. Amennyiben ezen országokban fennmarad az az állapot, hogy a hatalmon lévők az alapvető állami funkciókat sem képesek megfelelően ellátni – például képtelenek a belső konfliktusok kezelésére –, e konfliktusok erősödni fognak a következő években, a miattuk kialakult menekülthullám intenzitása pedig nem lesz csökkenthető.

Perspektivikusan látnunk kell azt is, hogy az Európa szomszédságában található, az Európába irányuló migráció szempontjából releváns fejlődő térségek – Afrika, Közel-Kelet – államai döntően még mindig premodern társadalmi struktúrákon nyugszanak, amelyek csak korlátozott modernizációs eszközökkel rendelkeznek, így a migrációt előidéző konfliktusok kezelésére sokszor az erőforrásokkal sem rendelkeznek, vagy egyszerűen nem erre használják azokat. Az elmaradó vagy kudarcos modernizáció pedig újabb társadalmi elégedetlenséghez, újabb konfliktusokhoz, illetve mindazok számának jelentős emelkedéséhez vezethet, akik – menekültként tekintve önmagukra – távozni kívánnak, s egy részük minden bizonnyal Európát választja célpontul. Meg kell jegyeznünk, hogy a fejlődő világ középosztálya a jobb gazdasági és szociális lehetőségek miatt egyre inkább a konfliktusoktól függetlenül is vonzó célpontnak látja Európát.

Nem csukhatjuk be a szemünket az előtt sem, hogy Afrika jelenlegi (2015) 1,2 milliárd fős lakossága 15 éven belül 500 millió fővel fog nőni. Afrika és a Közel-Kelet legtöbb országa esetében nemcsak a gyors népességnövekedés következményei – ivóvíz- és élelmiszer-ellátási, lakóhely-, illetve egészségügyi ellátási problémák, az oktatás nehézségei – okoznak gondot, hanem a népességen belül a nagy lélekszámú fiatal is, akiknek országaik gyenge gazdasága nem kínál megélhetést. Ha ezekkel a mindennapi létfeltételeket veszélyeztető problémákkal az egyén és a helyi közösségek nem tudnak mit kezdeni, kormányaik pedig nem képesek kezelni a strukturális problémákat, predesztinált az újabb válságok kialakulása. Ahhoz, hogy ez változzon, a kibocsátó országokat kell stabil kormányzattal, működőképes intézményrendszerrel rendelkező, gazdaságilag is funkcionáló entitásokká tenni.

Végül figyelembe kell vennünk azt is, hogy az elkövetkezendő években mindkét említett térség, vagyis Afrika és a Közel-Kelet is súlyos környezeti – így várhatóan alapvető ellátási – problémákkal fog szembenézni, amelyek nemcsak kiélezik a belső konfliktusokat („klímamenekültek"), de táptalajt teremtenek az ideológiai radikalizációra (lásd „arab tavasz"), és önmagukban is jelentős népességmozgásokat generálnak majd („klímamigráció").

Felhasznált irodalom

80 milliós bírságot fizettetne a Bizottság minden elutasított migráns után. *Mandiner,* 2016. május 4. http://migracio.mandiner.hu/cikk/20160504_financial_times_80_millios_birsagot_fizettetne_a_bizottsag_minden_elutasitott_migrans_utan (letöltve: 2016. 05. 28.)

A görög menekültügyi rendszer sérti az uniós jogszabályokat. Helsinki Bizottság, 2009. november 10. www.helsinki.hu/a-gorog-menekultugyi-rendszer-serti-az-unios-jogszabalyokat/ (letöltve: 2016. 05. 22.)

A menekültügy áll a Nyugat-balkáni konferencia fókuszában. *Magyar Hírlap,* 2015. augusztus 28. http://magyarhirlap.hu/cikk/33890/A_menekultugy_all_a_Nyugatbalkani_konferencia_fokuszaban (letöltve: 2016. 05. 28.)

A Tanács következtetései Szíriáról. EU Tanács, sajtóközlemény, 2015. október 12. www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/10/12-fac-conclusions-syria/ (letöltve: 2016. 05. 28.)

Abi Raad, Doreen (2016): Lebanon strains under weight of refugees. *Catholic News Service,* 2016. január 7. www.catholicnews.com/services/englishnews/2016/lebanon-strains-under-weight-of-refugees-but-keeps-accepting-them.cfm (letöltve: 2016. 05. 15.)

Állítsák le a menedékkérők visszaküldését Görögországba. *Menedék,* 2010. október 29. http://menedek.hu/en/node/65 (letöltve: 2016. 05. 22.)

Austria to build fence on Slovenia border. *Deutche Welle,* 2015. november 13. www.dw.com/en/austria-to-build-fence-on-slovenia-border/a-18847582 (letöltve: 2016. 06. 15.)

Az EU és a Mediterrán térség közötti kapcsolatok. Az Európai Palament állásfoglalása a mediterrán partnerségről. P6_TA(2005)0046, 2005. február 22. www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2005-0046+0+DOC+PDF+V0//HU (letöltve: 2016. 05. 23.)

Az Európai Határ- és Parti Őrség létrehozása Európa külső határainak védelme céljából. Európai Bizottság, sajtóközlemény, Strasbourg, 2015. december 15. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_hu.htm (letöltve: 2016. 05. 28.)

Az európai migrációs stratégia. A helyzet állása: 2016. január. Európai Bizottság, 2016. január 13. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eam_state_of_play_20160113_hu.pdf (letöltve: 2016. 05. 28.)

Blockade der Balkanroute war wirksamer als der Türkei-Deal. *Die Welt,* 2016. június 12. www.welt.de/politik/deutschland/article156145936/Blockade-der-Balkanroute-war-wirksamer-als-der-Tuerkei-Deal.html?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_migracio_201606 (letöltve: 2016. 06. 15.)

Boas, Ingrid (2016): *Climate change and migration: the case of Syria.* https://ec.europa.eu/research/conferences/2016/migration-challenge/pdf/migration_conf-i_boas.pdf (letöltve: 2016. 05. 15.)

Bulgaria to extend fence at Turkish border to bar refugee influx. *Reuters,* 2015. január 14. www.reuters.com/article/us-bulgaria-turkey-fence-idUSKBN0KN1JG20150114 (letöltve: 2016. 05. 28.)

Carrera, Sergio – Hertog, Leonhard den – Parkin, Joanna (2012): *EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring. What prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?* MEDPRO Technical Report No. 15/August 2012. www.ceps.eu/system/files/MEDPRO%20TR%2015%20EU%20Migration%20Policy%20in%20wake%20of%20Arab%20Spring.pdf (letöltve: 2016. 05. 15.)

Champion, Matthew (2015): The worst refugee crisis of our generation is happening right now. *Independent,* 2015. augusztus 22. www.independent.co.uk/news/the-worst-refugee-crisis-of-our-generation-is-happening-right-now-10382630.html (letöltve: 2016. 05. 23.)

Current Status in AFAD Temporary Protection Centres. *Afad.gov.tr,* 2016. április 18. www.afad.gov.tr/en/IcerikDetay1.aspx?ID=16&IcerikID=848 (letöltve: 2016. 05. 15.)

Csiki Tamás (2014a): Az Európai Tanács közös biztonság- és védelempolitikai csúcstalálkozójának háttere és eredményeinek értékelése. *Nemzet és Biztonság,* 2014/1. 48–63.

Csiki Tamás (2014b): A gazdasági válság hatása a Magyarországgal szövetséges védelmi reformjaira és stratégiai tervezésére. *Nemzet és Biztonság,* 2014/2. 77–100.

Csiki Tamás – Tálas Péter – Tóth Norbert (2015): Javaslat az európai menekültpolitika cselekvőképtelenségének feloldására. *SVKK Nézőpontok,* 2015/2.

Dettmer, Jamie (2016): European Navy Eye Libyan Waters to Deter Migrants. *VOA,* 2016. április 12. www.voanews.com/content/european-navies-eye-libyan-waters-to-deter-migrants/3282697.html (letöltve: 2016. 05. 28.)

Dűlőre jutottak a tagállamok az európai határőrségről. *Bruxinfo,* 2016. április 21. http://bruxinfo.hu/cikk/20160421-dulore-jutottak-a-tagallamok-az-europai-hatarorsegrol.html (letöltve: 2016. 05. 28.)

Edwards, Adrian – Dobbs, Leo R. (2014): *World Refugee Day: Global forced displacement tops 50 million for first time in post-World War II era.* UNHCR, 2014. június 20. www.unhcr.org/5-3a155bc6.html (letöltve: 2016. 05. 15.)

Eredményesebb migrációkezelés: az európai migrációs stratégia. Európai Bizottság, sajtóközlemény, Brüsszel, 2015. május 13. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_hu.htm (letöltve: 2016. 05. 28.)

Etl, Alex (2015): Az Európai Tanács közös biztonság- és védelempolitikai csúcstalálkozójának kontextusa és eredményei. *Nemzet és Biztonság,* 2015/3. 114–124.

EU, Turkey Agree To Draft Migrant 'Swap' Deal, Amid Criticism. *RFE/RL,* 2016. március 8. www.rferl.org/content/eu-turkish-leaders-gather-in-brussels-for-migrant-summit/27593151.html (letöltve: 2016. 05. 28.)

Európai határőrség felállításáról szóló nyilatkozatot fogadtak el. 2016. május 13. http://hirtv.hu/ahirtvhirei/europai-hatarorseg-felallitasarol-szolo-nyilatkozatot-fogadtak-el-1342244 (letöltve: 2016. 05. 28.)

Európai migrációs stratégia. Brüsszel, 2015. május 13. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_hu.pdf (letöltve: 2016. 05. 28.)

Europol: Három és hatmilliárd dollár között kereshettek tavaly az embercsempészek. *Mandiner,* 2016. január 17. http://migracio.mandiner.hu/cikk/20160117_europol_harom_es_hatmilliard_dollar_kozott_kereshettek_tavaly_az_embercsempeszek (letöltve: 2016. 05. 23.)

EU–Törökország migrációs megállapodás: nem tökéletes, de még a leghasználhatóbb eszköz. Európai Parlament, sajtóközlemény, 2016. április 13. www.europarl.europa.eu/news/hu/news-room/20160408IPR22136/eu-t%C3%B6r%C3%B6k-migr%C3%A1ci%C3%B3s-meg%C3%A1llapod%C3%A1s-nem-t%C3%B6k%C3%A9letes-de-m%C3%A9g-a-leghaszn%C3%A1lhat%C3%B3bb-eszk%C3%B6z (letöltve: 2016. 05. 28.)

EU–Törökország nyilatkozat. Az EU állam-, illetve kormányfőinek találkozója Törökországgal. Brüsszel, 2015. november 29. www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/ (letöltve: 2016. 05. 28.)

EU–Turkey Statement. Press release, 144/16, 18/03/2016. Brüsszel, 2016. március 18. www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/ (letöltve: 2016. 05. 28.)

Faleg, Giovanni (2016): A stable Libya would close the door to Daesh. *CEPS Policy Brief,* No. 340. 2016. március. www.ceps.eu/system/files/CEPS%20PB340%20Stabilise%20Libya%20G%20Faleg.pdf (letöltve: 2016. 05. 28.)

Fargues, Philippe – Fandrich, Christine (2012): *Migration after the Arab Spring.* MPC Research Report 2012/09. Migration Policy Centre, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%202012%20EN%2009.pdf (letöltve: 2016. 05. 15.)

Farkas Ádám – Horváth Tibor – Padányi József – Petruska Ferenc (2017): A Magyar Honvédség feladatai, szerepének és helyzetének jogi aspektusai a tömeges migráció kapcsán. In Tálas Péter (szerk.): *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Tanulmányok.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest.

Félszáz busszal indultak a migránsok Szerbia felé. *Vajdaság Ma,* 2015. augusztus 23. www.vajma.info/cikk/szerbia/22491/Felszaz-busszal-indultak-a-migransok-Szerbia-fele.html (letöltve: 2016. 05. 15.)

Fran Quarterly. Quarter 4, October–December 2015. Frontex, 2016. március. http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q4_2015.pdf (letöltve: 2016. 05. 23.)

Frontex expands its Joint Operation Triton. 2015. május 26. http://frontex.europa.eu/news/frontex-expands-its-joint-operation-triton-udpbHP (letöltve: 2016. 05. 28.)

Geçici Koruma Yönetmeliği. *Resmigazete.gov.tr,* 2014. október. 22. www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/10/20141022-15-1.pdf (letöltve: 2016. 05. 15.)

Gilsinan, Kathy (2015): The Confused Person's. Guide to the Syrian Civil War. *The Atlantic,* 2015. november 15. www.theatlantic.com/international/archive/2015/10/syrian-civil-war-guide-isis/410746/ (letöltve: 2016. 05. 15.)

Gotev, Georgi (2015): EU silent as Russia intervenes in Syria. *Euroactiv,* 2015. október 1. www.euractiv.com/section/med-south/news/eu-silent-as-russia-intervenes-in-syria/ (letöltve: 2016. 05. 15.)

Graham, David A. (2015): Violence Has Forced 60 Million People From Their Homes. *The Atlantic,* 2015. június 18. www.theatlantic.com/international/archive/2015/06/refugees-global-peace-index/396122/ (letöltve: 2016. 05. 15.)

Hat alapelv az EU és Törökország közötti együttműködés továbbfejlesztéséhez a migrációs válság kezelése érdekében. Európai Bizottság, sajtóközlemény, Brüsszel, 2016. március 16. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-830_hu.htm (letöltve: 2016. 05. 28.)

High-Level Conference ont he Eastern Mediterranean/Western Balkan route – Declaration. Council of the European Union, Luxembourg, 2015. október 9. www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/08-western-balkans-route-conference-declaration/ (letöltve: 2016. 05. 28.)

International Migrants Stock Dataset in 2015. UN, Department of Economic and Social Affairs, 2015. www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/migration-regions-infographics.pdf (letöltve: 2016. 05. 15.)

International Migration Report 2015. UN, New York, 2016. www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf (letöltve: 2016. 05. 15.)

Iraq Monthly Update − December 2015. Protection. UNHCR, 2015. december. https://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=10300 (letöltve: 2016. 05. 15.)

Jahn, George (2015): *Balkan migration summit overshadowed by dozens of dead migrants found in truck in Austria.* 2015. augusztus 27. www.yahoo.com/news/migration-anti-extremism-focus-western-balkans-summit-061123080.html?ref=gs (letöltve: 2016. 05. 28.)

Jordan Situation Report. No. 6. 1–30. November 2015. World Food Program. http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WFP%20Jordan%20Situation%20Report%2C%20November%202015.pdf (letöltve: 2016. 05. 15.)

Kihagyták Magyarországot a nyugat-balkános, migrációs konferenciáról. *Mandiner,* 2015. augusztus 28. http://mandiner.hu/cikk/20150828_kihagytak_magyarorszagot_a_nyugat_balkanos_migracios_konferenciarol (letöltve: 2016. 05. 28.)

Kizilkoyun, Fevzi (2015): Türkiye 2011'den bu yana 2.1 milyon Suriyeli mülteciye 8 milyar dolar harcadı. *Hurriyet.com.tr,* 2015. október 28. www.hurriyet.com.tr/turkiye-2011den-bu-yana-2-1-milyon-suriyeli-multeciye-8-milyar-dolar-harcadi-40007235 (letöltve: 2016. 05. 15.)

Közelebb került Törökország a vízummentességhez. (2016) http://kitekinto.hu/europa/2016/05/05/kozelebb_kerult_torokorszag_a_vizummentesseghez/ (letöltve: 2016. 05. 15.)

Közelebb került Törökország a vízummentességhez. *Bruxinfo,* 2016. május 5. www.bruxinfo.eu/cikk/20160504-kozelebb-kerult-torokorszag-a-vizummentesseghez.html (letöltve: 2016. 05. 28.)

Lebanon Crisis Response Plan 2015 – Annual Report. UNOCHA, 2016. március 21. https://docs.unocha.org/sites/dms/Syria/LCRP_document_EN_26Mar2015.pdf (letöltve: 2016. 05. 15.)

Lebanon: Syria Crisis. ECHO Factsheet. 2016. május. http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/lebanon_syrian_crisis_en.pdf (letöltve: 2016. 05. 15.)

Lyman, Rick (2015): Bulgaria Puts Up a New Wall, but This One Keeps People Out. *The New York Times,* 2015. április 5. www.nytimes.com/2015/04/06/world/europe/bulgaria-puts-up-a-new-wall-but-this-one-keeps-people-out.html (letöltve: 2016. 05. 28.)

Managing the Refugee Crisis: Budgetary measures under the European Agenda on Migration. European Commission, press release, 2015. szeptember 30. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5729_en.htm (letöltve: 2016. 05. 28.)

Menekültek a migrációs stratégiában. Kerekasztal-beszélgetés. *Fundamentum,* 2013/2., 39–51. www.fundamentum.hu/sites/default/files/13-2-03.pdf (letöltve: 2016. 05. 15.)

Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts. *BBC,* 2016. március 4. www.bbc.com/news/world-europe-34131911 (letöltve: 2016. 05. 04.)

Migrant Fatalities Worldwide. Missing Migrans Project, IOM. https://missingmigrants.iom.int/latest-global-figures (letöltve: 2016. 05. 15.)

Migrant smuggling in the EU. Europol, 2016. február 22. www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/migrant_smuggling__europol_report_2016.pdf (letöltve: 2016. 05. 23.)

Migrant smuggling Networks. Joint Europol-INTERPOL Report, 2016. május 17. www.europol.europa.eu/content/europol-interpol-report-migrant-smuggling-networks (letöltve: 2016. 05. 23.)

Molnár Anna (2011): Olaszország és Líbia kapcsolata a 2011-es polgárháború tükrében. *Kül-Világ,* 2011/4. 25–50. www.kul-vilag.hu/2011/04/molnar.pdf (letöltve: 2016. 05. 15.)

Molnár Anna (2015): Menekült- és migrációs kérdés Olaszországban. *Nemzet és Biztonság,* 2015/3. 3–16. www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2015_3_03_molnar_anna_-_menekult_es_migracios_kerdes_olaszorszagban.pdf (letöltve: 2016. 05. 15.)

Molnár Tamás (2013): Mily színes e táj? Az Európai Unió menekültügyi acquis-jának kialakulása és fejlődése a kezdetektől napjainkig. *Fundamentum,* 2013/2. 55–63.

More than 150,000 Syrian babies born in Turkey: Deputy PM. *Hurriyetdailynews.com,* 2016. február 29. www.hurriyetdailynews.com/more-than-150000-syrian-babies-born-in-turkey-deputy-pm.aspx?pageID=238&nID=95837&NewsCatID=341 (letöltve: 2016. 05. 15.)

Nagy Boldizsár (2004): Kizárás vagy befogadás. A menekültekre és a migránsokra vonatkozó szabályozás az Európai Unióban. *Café Bábel,* 2004/47–48. 83–92. www.nagyboldizsar.hu/uploads/2/6/7/7/26778773/cafe_babel_pdf_valtozat.pdf (letöltve: 2016. 05. 15.)

Nagy Boldizsár (2015): Értelmetlen és embertelen a dublini rendszer. *Népszabadság, Hétvége,* 2015. március 14. 5. http://nol.hu/kulfold/ertelmetlen-embertelen-1521891 (letöltve: 2016. 05. 15.)

Naponta ezer migráns indul vonattal Macedóniából Szerbiába. *MNO,* 2015. augusztus 14. http://mno.hu/kulfold/naponta-ezer-migrans-indul-vonattal-macedoniabol-szerbiaba-1300080 (letöltve: 2016. 05. 22.)

Nebehay, Stephanie – Baczynska, Gabriela (2016): U.N., rights groups say EU-Turkey migrant deal may be illegal. *Reuters,* 2016. március 9. www.reuters.com/article/us-europe-migrants-idUSKCN0WA1D4 (letöltve: 2016. 05. 15.)

Norton, Ben (2015): A guide to the worst refugee crisis since WWII. *Mondoweiss.net,* 2015. szeptember 9. http://mondoweiss.net/2015/09/refugee-crisis-since/ (letöltve: 2016. 05. 23.)

Questions and criticism as EU-Turkey migration deal takes effect. *Euronews,* 2016. március 20. www.euronews.com/2016/03/20/questions-and-criticism-as-eu-turkey-migration-deal-takes-effect/ (letöltve: 2016. 05. 28.)

Quick facts: What you need to know about the Syria crisis. *MercyCorps,* 2016. február 5. www.mercycorps.org/articles/iraq-jordan-lebanon-syria-turkey/quick-facts-what-you-need-know-about-syria-crisis (letöltve: 2016. 05. 15.)

Regional Refugee and Resilience Plan (3RP). Annual Report. UNHCR, 2016. április 11. https://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=11002 (letöltve: 2016. 05. 15.)

Slovenia starts building fence to control flow of refugees. *The Guardian,* 2015. november 11. www.theguardian.com/world/2015/nov/11/slovenia-fence-refugees-veliki-obrez (letöltve: 2016. 05. 28.)

Solomon, Erika – Dyer, Geoff (2016): Middle East: The factions behind the fight against Isis. *Financial Times,* 2016. május 23. www.ft.com/cms/s/0/c1e5ccca-1e6a-11e6-b286-cddde55ca122.html#axzz4BLqEcYpq (letöltve: 2016. 05. 24.)

Stevens, John (2016): Macedonia reveals plans to build 200 mile long fence on its border with Greece protected by guards armed with Tasers ahead of EU summit on how to deal with the migrant crisis. *Mail.Online,* 2016. március 6. www.dailymail.co.uk/news/article-3479372/Macedonia-reveals-plans-build-200-mile-long-fence-border-Greece-protected-guards-armed-Tasers-ahead-EU-summit-deal-migrant-crisis.html (letöltve: 2016. 05. 28.)

Surk, Barbara (2015): Slovenia Builds Border Fence to Stem Flow of Migrants. *The New York Times,* 2015. április 5. www.nytimes.com/2015/11/12/world/europe/slovenia-border-fence-migrants-refugees.html (letöltve: 2016. 05. 28.)

Syria Regional Refugee Response, Inter-agency Information Sharing Portal. http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php (letöltve: 2016. 05. 15.)

Syrian Inter-Agency Operational Update – 97 Iraq. UNHCR, 2015 december. http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/December_2015_-_Iraq_Inter-Agency_Operational_Update_-_Syrian_Refugees.pdf (letöltve: 2016. 05. 15.)

Szuhai Ilona (2014): A magyar és a török migrációs jog- és intézményrendszer összehasonlítása – egy kutatás első eredménye. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás,* 2014/1. 117–126.

Találkozó a nyugat-balkáni migrációs útvonal témájában: tizenhét pontos cselekvési tervben állapodtak meg a vezetők. Európai Bizottság, sajtóközlemény, 2015. október 25. www.europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_hu.pdf (letöltve: 2016. 05. 28.)

Thorpe, Nick (2016): Migrant crisis: Bulgaria tightens border with Turkey. *BBC,* 2016. június 3. www.bbc.com/news/world-europe-36435420 (letöltve: 2016. 06. 10.)

Tízpontos akcióterv a migrációs válság kezelésére. 2016. április 15. www.kormany.hu/hu/miniszterelnoki-kabinetiroda/hirek/tizpontos-akcioterv-a-migracios-valsag-kezelesere (letöltve: 2016. 05. 28.)

Turkey: Refugee crisis. ECHO Factsheet, 2016. április. http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey_syrian_crisis_en.pdf (letöltve: 2016. 05. 15.)

Turkish PM warns of new wave of refugees from Syria. *Hurriyetdailynews.com,* 2016. február 4. www.hurriyetdailynews.com/turkish-pm-warns-of-new-wave-of-refugees-from-syria.aspx?pageID=238&nID=94776&NewsCatID=352 (letöltve: 2016. 05. 15.)

Végh Zsuzsanna (2016): *A Magyarországra érkező és menekültstátuszért folyamodók etnikai összetétele.* (Előadás *A bevándorlás vallási és etnikai hatásai az európai társadalmakra* című konferencián, 2016. január 27.) NKE, Budapest.

Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon 2015. UNHCR, 2015. https://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=10006 (letöltve: 2016. 05. 15.)

Withnall, Adam (2015): Up to 55,000 Syrians killed in 2015, monitoring groups reveal. *Independent,* 2015. december 31. www.independent.co.uk/news/world/middle-east/syria-civil-war-assad-isis-civilian-death-up-to-55000-killed-2015-monitor-observatory-a6792251.html (letöltve: 2016. 05. 15.)

A migrációs válság biztonságpolitikai aspektusai

Vajkai Edina Ildikó[1]

Az Európai Unióra, Európára és ezáltal Magyarországra nehezedő, 2015-ben eddigi tetőpontját elérő migrációs nyomás a második világháború vége óta nem tapasztalt kihívás elé állította az államok vezetését és a nemzetközi szervezeteket is. Nem csoda tehát, hogy például pszichológiai, jogi vagy éppen vallási témájú kutatások is egyre intenzívebben, fokozott érdeklődéssel foglalkoznak a migráció jellemzőivel, kiváltó okaival, hátterével vagy kezelésének lehetőségeivel. Jelen tanulmányban a migrációs válság biztonságpolitikai nézőpontból történő elemzése során egy rövid elméleti bevezetőt követően egyrészt általában a nagy létszámú, tömeges migráció – így a 2015-ös migrációs válság – biztonságra gyakorolt hatását, valamint az egyes biztonsági szektorokban tapasztalható következményeit vizsgálom meg.

A migráció helye a biztonságpolitikai gondolkodásban

Az elemzés keretrendszerét Barry Buzan szektoriális biztonságelmélete adja, amelyet a szerző először 1983-ban kiadott művében *(People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations)* vázolt fel. Az eredetileg neorealista, később pedig a konstruktivista biztonságelméleti szemléletmód úttörője szerzőtársaival, Ole Weaverrel és Jaap de Wildével közösen dolgozta ki a jelenlegi biztonságpolitikai gondolkodás alapjait jelentő, úgynevezett szektorelméletet. A második világháborút követő hidegháborús időszakot a katonai biztonság elsődlegessége jellemezte, azaz az élet szinte minden szegmensét (itt beszélhetünk akár gazdasági, akár társadalmi kérdésekről, de még az olyan mindennapi tényezőket is idesorolhatjuk, mint például egyes használati tárgyak gyártásának limitálása a katonai felhasználású eszközök termelése érdekében) ennek rendelték alá. A szerzőtrió azonban a nemzetközi porondon tapasztalt változások és egyes, új típusú biztonsági kihívások megjelenése miatt, illetve az azokra adandó hatékonyabb reagálás érdekében a biztonság fogalmának kiszélesítését ajánlotta, és a biztonság katonai, politikai, gazdasági, társadalmi és környezeti szektorainak elkülönítésére tett javaslatot. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az egyes kategóriák ilyen módon történő vegytiszta elkülönítése nem, vagy csak rendkívül nehezen lehetséges, mivel egy-egy adott esemény vagy tényező ugyanúgy bírhat egyszerre gazdasági, társadalmi és politikai vonatkozásokkal is. Éppen ezért az elemzés

[1] Vajkai Edina Ildikó (vajkai.edina@uni-nke.hu) tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Bevándorlási és Állampolgársági Tanszék, doktorandusz, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola.

az alábbi gondolat szem előtt tartásával veszi sorra a migrációs válság következményeit és hatásait: *„A szektorok valójában úgy működnek, mint a különböző optikai lencsék, amelyeken keresztül a valóság más-más szeletét vehetjük szemügyre.”*[2]

A biztonság szubjektív és objektív oldala

Mint általában a biztonsági, biztonságpolitikai kérdések vizsgálata során, úgy a migrációs irányú kutatások alkalmával is felmerül az objektív és szubjektív értelmezés, a nézőpont kérdése. Az objektív megközelítés ugyan értelemszerűnek tűnik, azonban ez idáig még egyetlen biztonsági elmélet sem hozott létre olyan mércét, amely alapján meg lehetne állapítani, hogy az adott kérdés valóban biztonsági fenyegetésnek minősül-e. Ezenfelül hangsúlyozni kell, hogy az adott témakörhöz viszonyulva egyes országok, kontinensek vagy akár az adott országon belüli régiók is eltérően értelmezhetik, hogy a szóban forgó kérdés veszélyt jelent-e a biztonságukra. A Magyarországot érintő migrációs válság példájával élve: egy határ menti településen (például Szeged) lakó magyar állampolgár saját helyzetéből adódóan nagyobb valószínűséggel találkozott az országba beáramló menekülők tömegével, mint egy Közép-Dunántúlon, a határtól távolabb élő honfitársa. Ugyanezt mondhatjuk el akkor is, ha egy budapesti és egy hatvani személyt hasonlítunk össze: előbbi sokkal nagyobb eséllyel tapasztalta meg saját maga a migrációs nyomás növekedésének gyakorlati hatásait (itt gondolhatunk a Keleti pályaudvarnál vagy a II. János Pál pápa téren tapasztalt helyzetre is), mint Hatvanban lakó ismerőse. Szintén megfigyelhető ez a fajta eltérés, ha az egyes foglalkozásokat nézzük: a rendőrségen dolgozók és családtagjaik szintén saját maguk is megtapasztalták, hogy milyen hatással bír a válság napi munkavégzésükre, munkájukra (az ország másik felére történő vezénylés, túlórák, feszített munkatempó), családi életükre (hosszú távollétek). Ők értelemszerűen máshogy vélekednek, máshogy értékelik ezt a helyzetet, mint például egy olyan, kis faluban dolgozó személy, aki az esti híradóból vagy újságokból, az internetről informálódik.

A fenti példák, úgy gondolom, jól szemléltetik a biztonsági, és így a migrációs kérdésekkel kapcsolatos kettősséget: ami az egyik személy számára már fenyegetésnek, a mindennapi életét befolyásoló tényezőnek minősül, az nem biztos, hogy ugyanolyan súllyal jelenik meg egy másik személy preferencia-sorrendjében, értékítéletében.

A migráció biztonsági kérdéssé válása

De mégis mi alapján válik egy adott tényező biztonsági kérdéssé, hogyan kerül a biztonságpolitikai gondolkodás homlokterébe? Milyen tényezők és körülmények hatására válik nemzetközi biztonsági, a nemzetközi biztonságot befolyásoló kérdéssé? A biztonság fogalmát a túléléssel kapcsoljuk össze, amikor is valamilyen esemény, tényező vagy ügy az államra nézve létfenyegetésként jelenik meg, és az érintett rendkívüli intézkedésekhez folyamodik a megoldáskeresés során. Tehát amikor egy bizonyos kérdés biztonságiasításáról (szekurizáció) beszélünk, az alatt azt értjük, hogy az állam jogot formál arra, hogy bármely

[2] Gazdag (2011) 23.

szükséges eszközt megragadjon a fenyegetés megakadályozására/kezelésére. A különböző szektorokban eltérően értelmezendő a létfenyegetés mibenléte: míg a katonai területen az egyik leglátványosabb és talán egyértelmű (fegyverkezési verseny, háborúk), addig a gazdasági és társadalmi szektorban jóval bonyolultabb ennek meghatározása. A társadalmi szektorban (ahová az elsődleges felosztás alapján a migráció is sorolható) elsősorban *„nemzetek, etnikumok vagy vallási csoportok válhatnak létfenyegetés tárgyává”*.[3] Azaz a nemzet fennmaradásának, vagy éppen az anyanyelv megmaradásának kérdése éppúgy válhat létfenyegetettségi tényezővé, mint például a viselkedési szokások vagy az etnikai homogenitás megőrzése. Ezzel párhuzamosan, vagy talán pont emiatt, a bevándorlók számának rövid idő alatt történő növekedését (legyen szó akár a regulárisan, akár az irregulárisan érkezőkről), valamint egy helyen való koncentrálódásának tényét az adott közösség tagjai könnyen értékelhetik az identitásukat potenciálisan fenyegető tényezőként. A 2015-ös, Magyarországon tapasztalt eseményekkel kapcsolatban talán érdemes megemlíteni az ominózus „plakátkampányt” is, amely a lakosság anyagi biztonságára, megélhetésére és a közrendre, közbiztonságra negatív hatást gyakorló elemekként festette le az illegális bevándorlókat. Az azonban, hogy a migrációs nyomás jelentős, biztonságra, biztonságérzetre hatással bíró jelenséggé nőtte ki magát, számos más tényező együttállásának eredménye volt. Történetileg a migráció többnyire egy pozitív előjelű folyamat: itt elég csak a nagy földrajzi felfedezések időszakára és az azokkal járó előnyökre, az ipari forradalom során és következtében tapasztalt pozitív hatásokra gondolnunk. Nem szabad figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy Európa és az európai gazdaság a második világháborút követően az ideérkező bevándorlók segítségével képes volt újra talpra állni: a vendégmunkások gyógyírt jelentettek a munkaerőpiacon tapasztalt munkaerőhiányra és ezzel párhuzamosan javultak a háború következtében drasztikus változásokat elszenvedő demográfiai mutatók is.[4]

Migráció és globalizáció

Sokan – köztük kutatók és szakértők is – hajlamosak megfeledkezni arról a tényről, hogy a migrációs folyamatok egyidősek az emberiséggel, és végigkísérték/végigkísérik az összes történelmi korszakot (az őskortól kezdve az ókori görögök gyarmatosításán át egészen az ipari-technológiai forradalom hatására felerősödött vagy a háborúk, világháborúk generálta népességmozgásig). *„A nemzetközi vándorlások nem kivételes folyamatok, hanem hozzátartoznak az emberiség történetéhez”* – fogalmazza meg találóan a fenti dilemmát a Ritecz György – Sallai János szerzőpáros 2015 végén megjelent kötetében.[5]

A globalizáció, mint a világ nemzetköziesedésének folyamata, különösen a sokak által negyedik ipari forradalomként emlegetett „adatátviteli”, azaz internetes technológiai forradalommal karöltve, jelentősen átformálta az élet minden területét, így számottevő hatással volt és van a nemzetközi vándorlási folyamatokra is. Mindamellett, hogy az internet segítségével a távolságok és különbségek (legalábbis kulturális, kereskedelmi és kommunikációs értelemben) egyre csak minimalizálódnak, a globális piac, piacgazdaság

[3] Gazdag–Tálas (2008) 7.
[4] Uo. 24.
[5] Ritecz–Sallai (2015) 29.

és termékek révén a beilleszkedés, egy új helyen történő letelepedés is könnyebbé válik. Az egyes szokások, ünnepek (Valentin-nap, Halloween) és a mindennapjainkban jelen lévő termékek (Microsoft, Coca-Cola, a ruhák címkéjébe varrt „Made in China", áruházláncok stb.) az állandóság látszatát kelthetik a vándorokban, akik ezáltal könnyebben hozzák meg a migrációs döntést.[6]

De mégis hogyan határozhatjuk meg a globalizáció jellemzőit a migrációs folyamatok tükrében? A mai viszonyokat egy rendkívül erős és átfogó összekapcsoltság jellemzi. A földi és légi közlekedés, a – ma már főként internetes – kommunikációs rendszerek és kapcsolatok annyira felgyorsultak, és ennek köszönhetően az emberek többsége olyan kiterjedt kapcsolati hálóval rendelkezik, amelynek segítségével sokkal könnyebben dönt lakóhelyének megváltoztatása mellett. Az okostelefonok és okoseszközök korában sokkal könnyebbé vált egyrészt a célpont kiválasztása, másrészt az odautazás megszervezése (itt legyen szó akár legális, akár illegális csatornákról), a kinti berendezkedés (lakhatás, munkavállalás megszervezése) és a családtagokkal történő kapcsolattartás is. Ennek hatására az embercsempész-hálózatok dolga is könnyebbé vált: a kapcsolattartás és a helyi viszonyok felderítése, egymás veszélyekre (ellenőrzés, rajtaütés) történő figyelmeztetése is egyszerűsödött. Nem volt szokatlan látvány, hogy a 2015-ös migrációs hullámmal Magyarországra érkezettek okostelefonjuk segítségével kommunikáltak társaikkal, vagy éppen az eljárás során azokon mutatták meg – az otthon maradottak által küldött – üldöztetésük bizonyítékának vélt képeket.

A növekedési kényszer folyamatos erősödése a munkahelyek és a munkaerő folyamatos újraelosztását teszi szükségessé, amit a munkaerő-vándorlás is jellemez, azaz a multi- és transznacionális vállalatok – rendszeresnek mondható – átcsoportosításai, átszervezései magukkal vonzzák a lakosság mozgását.[7]

A homogenizáció, a társadalom fogyasztói jellegének erősödése, valamint a kulturális és társadalmi értékrendszer eróziója – mint a globalizáció hozadékai – könnyen eredményezhetik az elvándorlási hajlandóság növekedését. Az egyre több iránti tulajdonlási/birtoklási vágy és az esetleges pozitív minták (ismerősi körben sikeres migrációs cselekmény), valamint a konzervatív értékek és hagyományos kulturális kapcsolatok hiányának hatására a fiatalabb generáció könnyebben hozza meg vándorlásra irányuló döntését.

A „gazdasági olló" mind szélesebbre nyílása, a jövedelmi különbségek és az egyenlőtlenség erőteljes növekedése mind olyan ösztönző tényezők, amelyek elősegítik a vándorlást (legyen az legális vagy illegális), és hozzájárulnak a gazdasági és később a politikai hatalom koncentrálódásához. A multinacionális cégek profit- és termelésorientált attitűdje miatt a lakosság kiszolgáltatottá válhat, s ez szintén a nemzetközi migrációt erősítő tényezővé léphet elő.

[6] Uo.

[7] Uo. 31.

A migrációs válság társadalmi, politikai és gazdasági szektorokban tapasztalt hatásai

Érdemes részletesebben megvizsgálni a migrációs válság nemcsak Magyarországra, hanem Európára, az Európai Unióra gyakorolt hatásait, és azt, hogy az egyes biztonságpolitikai szektorokban milyen változásokat generált. A társadalmi, gazdasági, ökológiai és politikai élet területén olyan mélyreható átalakulások szemtanúi lehetünk, amelyek pontos, hosszú távú következményeit majd csak jóval később lehet tisztán látni. Pont emiatt a nyomtatott források helyett a kutatók inkább az internetes forrásokra, a kutatóintézetek elemzéseire és adatbázisokra hagyatkoznak a téma vizsgálata során.

Nehéz objektíven rangsorolni a migrációs válság biztonságpolitikai vonatkozásait, hiszen a rövid és hosszú távú hatások eltérően befolyásolják az ország/országok és a lakosság életét; éppen ezért az egyes szektorokban tapasztalt események egymás utáni elemzése pusztán egyéni, logikai sorrendet tükröz.

A befogadó társadalom reakciója

A nagyarányú nemzetközi migráció maga után vonhatja a biztonságérzet csökkenését, amellyel szemben a befogadó társadalom mindenütt igyekszik védekezni, s ennek egyik kézenfekvő eszköze a fokozatos, limitált, komoly feltételek teljesítésével megvalósuló befogadás. Erre többek között azért is van szükség, mivel a legnagyobb kockázattal a nehezen követhető és kontrollálható, hirtelen változások járnak.[8] Allport 1977-ben megjelent művében[9] ugyan amerikai példákat említ (az 1832-es bostoni lázadás arra az időszakra esett, amikor az ír lakosság létszáma megugrott, valamint az 1943-as nagy mexikói lázadás a Mexikóból nagy tömegben bevándorolt munkát keresők érkezésével esett egybe) ennek alátámasztására, nekünk azonban elég a tavalyi és idei év híradásaira visszagondolni, hogy – ugyan nem ennyire radikális és nyilvánvaló formában, de – az elméletet beigazolódni lássuk.

Európában több helyen tüntetések és tiltakozások zajlottak: Németországból már 2015 januárjában érkezett hír egy drezdai, több mint 18 ezer főt mozgósító bevándorlóellenes megmozdulásról.[10] Párizsban 2015. szeptember 24-ére szerveződött egy hozzávetőlegesen 300 főt számláló, a tömeges bevándorlás ellen tiltakozó megmozdulás a német nagykövetség elé.[11] 2015. október 19-én, szintén Drezdában, a korábbi megmozdulást is szervező PEGIDA szervezet (*Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes* – Európai Patrióták a Nyugat Iszlamizációja Ellen) hívta ismételten utcára a bevándorlást ellenzőket.[12] A sort folytathatnánk a 2015. novemberi lengyelországi[13] vagy a 2016 januárjában,

[8] Szabó (2006) 13.
[9] Allport (1977) 320–321., idézi: Szabó (2006)
[10] Allemagne: des manifestations anti-immigration.
[11] Manifestation contre l'immigration de masse a Paris.
[12] Grande manifestation anti-immigration a Dresde, en Allemagne.
[13] Egy rendőr megsérült a lengyel migránsellenes tüntetésen.

újévkor, Kölnben lezajlott események hatására kialakult tüntetésekkel,[14] illetve a calais-i helyzettel.[15]

Magyarországon is érződött a nagyarányú migrációs nyomás e téren érvényesülő hatása, habár – szerencsére – korántsem a fentiekben tapasztalt szélsőséges formában: 2015. július 10-én a Hatvannégy Vármegye Ifjúsági Mozgalom szervezett bevándorlóellenes tüntetést a később átmeneti tranzitzónaként működő, menekülők ezreinek ideiglenes „szálláshelyét" képező Keleti pályaudvar előtti téren.[16] Magyar vonatkozásban mindenképpen hangsúlyozni kell, hogy talán azért sem került sor olyan heves érzelmeket kiváltó tüntetésekre, mint például Németországban és Franciaországban, mert a menekülők jelenléte hazánkban ideiglenes volt: Magyarországnak tranzitországként nem kellett és nem is kell azokkal a kihívásokkal szembenéznie, mint azoknak az országoknak, ahol az érintett személyek és csoportok tartósan kívántak menekültként letelepedni.

Konfliktus és integráció?

Önmagában a migráció nem egy konfliktusgeneráló tényező: Allport szerint csak abban az esetben, ha a változások nagy létszámú bevándorló érkezésével és annyira rövid idő alatt következnek be, hogy a „befogadó" társadalom nem tud adaptálódni a kialakult helyzethez, és – visszautalva a bevezetőben megfogalmazottakra – (lét)fenyegetésként érzékeli jelenlétüket. A 2015-ben – magyarországi tekintetben – tetőpontját elérő migrációs válság nem volt minden előzménytől mentes, hiszen már az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának 2013-ra vonatkozó, *Asylum Trends* című előrejelzése is felhívta a figyelmet a menedékkérők számának növekedésére: Magyarországon a megelőző évhez viszonyítva 760%-kal nőtt a beadott menedékkérelmek száma,[17] az Európai Unió 28 tagállamában pedig 32%-os növekedés volt tapasztalható.[18] Az *Asylum Trends 2014*[19] jelentésből kiderült, hogy az emelkedés még tovább folytatódik: a 2014-ben Magyarországon benyújtott kérelmek száma elérte a 42 ezret (2013-hoz viszonyítva megduplázódott), az érintettek több mint fele pedig koszovói állampolgár volt, de már ekkor jelentős számban érkeztek afganisztáni és szír állampolgárságú személyek is.[20] Tranzitországként Magyarországnak az ebben az időszakban érkezettek integrációjával nem, vagy csak rendkívül elenyésző mértékben kellett foglalkoznia, ugyanakkor mindenképpen érdemes pár sort szentelnünk a beilleszkedéssel kapcsolatos kérdéseknek.

Biztonságpolitikai szempontból ez korántsem elhanyagolható tényező, hiszen közvetlen hatással lehet a lakosság biztonságérzetére. Magyar viszonylatban az integrációs törekvések egyik példája a Győrság településre 2012-ben költözött afgán család, akik az Európai Menekültügyi Alap és a Belügyminisztérium közös pályázatának köszönhetően egy olyan, másfél évig tartó programban vehettek részt, amelynek során pénzügyi

[14] Heurts entre manifestants d'extrême droite et policiers à Cologne.
[15] Bernard Cazeneuve interdit les manifestations à Calais ce week-end.
[16] Tüntetés a migránsok ellen és mellett.
[17] UNHCR-jelentés: megugrott a menedékkérők száma a világ ipari országaiban.
[18] Asylum Trends 2013. Levels and Trends in Industrialized Countries.
[19] Asylum Trends 2014. Levels and Trends in Industrialized Countries.
[20] Huszonkét éve nem látott számú menedékkérő érkezett 2014-ben a világ fejlett ipari országaiba.

és gyakorlati segítséget is kaptak a társadalomba történő beilleszkedéshez. A program során magyarul tanultak, illetve a szülők a munkaerőpiacon történő elhelyezkedés érdekében tanfolyamokon vettek részt, melynek eredményeképpen az Afganisztánból vérbosszú elől menekülőket szűkebb lakókörnyezetük is befogadta, és a helyi közösség megbecsült tagjaivá váltak.[21] Azonban két évvel később – eddig ismeretlen okból, talán attól való félelmükben, hogy üldözőik ismét rájuk találnak – a család ismeretlen helyre távozott a kisalföldi településről.[22]

A nemzetközi védelemben részesülők integrációja, a beilleszkedést célzó programok a nyugat-európai országokban (az eltérő földrajzi, történelmi és kapcsolati adottságok miatt) nagyobb hagyományokkal bírnak. A bevándorlók teljes spektrumát – azaz nem kizárólagosan a menekülteket és oltalmazottakat – érintő francia integrációs program is igen sokrétű. Példának okáért: a nyelvtanuláson kívül nagy hangsúlyt helyez az oktatásra, a köztársaság értékeinek megismertetésére és elsajátítására, a munkaerőpiaci érvényesülés elősegítésére, valamint a bevándorlással kapcsolatos történelmi emlékek megőrzésére és a hagyományok ápolására is. Ezenfelül hangsúlyt fektet a helyi/lokális – nem feltétlenül állami – szereplők minél szélesebb körű bevonására is. Hozzá kell tenni, hogy a francia integrációs rendszer reformja megkezdődött – ennek oka azonban valószínűleg túlmutat a migrációs válság következtében Európába érkezők megnövekedett létszámán.[23]

A migrációs válság és a terrorizmus kapcsolata

Magyar viszonylatban tehát érdemes inkább a bevándorlók, különösképpen az intenzív migrációs hullámmal együtt érkezők jelenlétéhez kapcsolódó, illetve az érkezésük és itt tartózkodásuk által gerjesztett társadalmi és politikai párbeszéd főbb elemeit megvizsgálni. Ezek azt mutatják, hogy a magyar lakosság többsége a média által előszeretettel „menekültválságként" aposztrofált helyzetre a biztonságot fenyegető tényezőként tekint. Ebben, úgy gondolom, óriási a média felelőssége is: a figyelemfelkeltő szalagcímek, a híradásokban használt erős nyelvezet mellett az egyik legfőbb probléma az egyes szakkifejezések helytelen használata volt. Erre csak néhány példa: minden, az országba a migrációs hullámmal érkező személyt automatikusan „menekültnek" neveztek, noha esetükben még le sem zajlott a menedékjogi eljárás, amelynek egyik potenciális kimenetele lehetett volna a menekültstátusz megítélése. A szerzőnek volt lehetősége részt venni egy újságírók számára szervezett, migrációs témájú rendezvényen, ahol például a röszkei gyűjtőpontot folyamatosan menekülttábornak nevezték, a menekült/menedékes/menekülő fogalmakat helytelenül használták, s ez szintén nem segítette a közvélemény korrekt, valós tényeken alapuló tájékoztatását.

Szintén problematikus pont volt a migrációs hullámmal kapcsolatban az, hogy sokan egyértelműen ennek a számlájára írták a 2015. januári, valamint 2015. novemberi terrorcselekményeket, holott a Charlie Hebdo, valamint a kóserbolt elleni támadás minden elkövetője

---

[21] Afgán család Győrságon: örömmel lépkednek előre második életükben.

[22] Kitől féltek az afgánok?

[23] Politique nationale d'accueil et d'accompagnement des personnes étrangères nouvellement arrivées – Appel à projets 2016 – Actions nationales.

francia, a novemberi támadássorozatban részt vevő merénylők többsége (ugyan bevándorló hátterű, de már) belga és francia (belga–marokkói, francia stb.) állampolgársággal rendelkező személy volt.[24]

A fentiek ellenére véleményem szerint szintén nem célravezető az a kommunikáció sem, amely egyenlőségjelet tesz a migráció, a migrációs nyomás növekedése, illetve a terrorizmus és a terrorcselekmények számának növekedése közé, mert ez könnyen megtévesztő lehet. Létezik ugyan összefüggés a menekülők létszámának és az elkövetett terrorcselekmények számának növekedése között, de az adatokat megvizsgálva más megvilágításba kerülnek ezek a feltételezések. Az UNHCR adatai szerint az iparilag fejlett országokba érkező menekülők döntő többsége (a 2010–2015. évi adatok alapján) egy szűk régióból, azaz Szíriából, Irakból, Afganisztánból és Pakisztánból[25] érkezik.[26] A Global Terrorism Database adatai szerint a 2013-ban végrehajtottt terrorcselekmények (11 952) több mint felét (6508 – 54%) Irakban, Afganisztánban és Pakisztánban, míg a 2014-ben regisztrált esetek 47%-át ezekben az országokban követték el. Szíria ugyan a terrorcselekmények száma alapján „csak" a képzeletbeli rangsor tizedik helyén található, a sebesültek és halálos áldozatok száma szerint már a negyedik helyre „lép elő".[27] A két lista közötti nagy átfedés annak is köszönhető, hogy – részben – a magas terrorfenyegetettség miatt az érintett országokban többen döntenek addigi lakhelyük elhagyása mellett, és keresnek boldogulást másik országban. Pont emiatt némileg problematikus az a feltételezés, amely a migrációs nyomás növekedését teljesen összemossa a terrorista-jelenlét növekedésével, hiszen a menekülők éppen a terrorizmus térnyerése miatt (is) hagyták el addigi lakóhelyüket. Ugyanakkor jól mutatja a kérdés összetettségét az is, hogy a 2015. novemberi párizsi merényletek egyik kulcsfigurája, Salah Abdeslam Magyarországot és a környező országokat érintő útjai során többször fordult meg a menekülők „bázisait" képező központi helyszíneken (magyar viszonylatban ilyen hely volt a Keleti pályaudvar és környéke), és az érintettek kiszolgáltatott helyzetét kihasználva – egyes titkosszolgálati források szerint – akár toborozhatott is közülük.[28]

Az elmúlt időszak európai terrorista cselekményeit figyelembe véve megállapítható, hogy az elkövetői kör nagy többségben az európai állampolgársággal[29] (vagy kettős állampolgársággal) rendelkező második- és harmadik generációsok, azaz nem a bevándorlók, hanem „csupán" a bevándorló háttérrel rendelkezők közül került ki.[30] Emiatt – mint ahogy azt korábban említettem – az európai államoknak és az Európai Uniónak a frissen érkezettek mellett a már huzamosabb ideje itt élők és leszármazottaik helyzetére és integrációjára is kiemelt figyelmet kell fordítania a jövőben. A külvárosba szorult fiatal, már állampolgársággal rendelkező második és harmadik generációs réteg könnyebben radikalizálódik, hiszen ha részükről meg is van a készség és hajlandóság a beilleszkedésre, részint a földrajzi elkülö-

[24] Attentats du 13 novembre: quels terroristes étaient déja repérés?

[25] A Koszovóból érkező menekülők kérdése fontos és egyedi eset (2009-től kezdve folyamatosan nőtt a létszámuk, míg 2014-ben már több mint 55 ezer menekültkérelmet nyújtottak be), de a mi szempontunkból most nem releváns.

[26] Asylum Trends 2014. Levels and Trends in Industrialized Countries.

[27] Ritecz–Sallai (2015) 36–41.

[28] Attentats de Paris: les mystérieux voyages de Salah Abdeslam en Hongrie.

[29] Attentats du 13 novembre: que sait-on des terroristes impliqués?

[30] Les frères El-Bakraoui, «logisticiens le 13 novembre, chair à canon le 22 mars».

nülés, részint pedig a többségi társadalom reakciói, sokszor kirekesztő magatartása miatt (amelyet sok esetben egy külföldi, illetve bevándorló által elkövetett tett meg is erősít, azaz az érintettek lényegében a „huszonkettes csapdájába" kerülnek) nehézkessé válik. Ehhez hozzáadódik még az a tény is, hogy szüleik származási országával már nem, aktuális, állampolgárságuk szerinti országukkal pedig még nem ápolnak olyan szoros kapcsolatot, nem érzik magukat „otthon", s ez is növelheti a belső feszültséget. Ennek következtében minél nagyobb lesz a kirekesztettség (érzése), annál nagyobb eséllyel fordulnak – a „megnyugvás" reményében – a szélsőséges ideológiák felé.[31]

Közbiztonság, bűnözési ráta, idegenellenesség

A migrációs hullámmal kapcsolatban gyakran felmerül a bűnözési mutatók nagyarányú növekedése és a különböző bűnözési formák megerősödése. Az vitathatatlan, hogy a tömeges bevándorlással óhatatlanul együtt jár az illegális migrációt segítő, valamint az emberkereskedelmi hálózatok, illetve bizonyos bűnözési formák megjelenése, azonban az illegális migrációban részt vevők által elkövetett bűncselekmények számának növekedése nem egyértelmű. Statisztikailag kimutatható, hogy a 2013–2014-es évet alapul véve a legtöbb külföldi bűnelkövető Romániából, Szerbiából és Ukrajnából érkezik, valamint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező elkövetők nagyobb arányban reprezentáltak a hazai bűnügyi statisztikákban, mint az irreguláris migrációban érintett állampolgárok. Míg a szóban forgó két évben 154 és 546 német, 215 és 200 szlovák, addig 32 és 95 szíriai, valamint 59 és 21 pakisztáni elkövetőt regisztráltak. Ezek az adatok tényszerűen alátámasztják, hogy *„Magyarországon az irreguláris migrációban részt vevő állampolgárok túlnyomó többsége nem veszélyes a társadalomra még megközelítőleg sem akkora mértékben, mint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező, avagy a harmadik országok közül a közvetlenül hazánkkal szomszédos ország polgárai."*[32] Ugyanebből a kimutatásból megtudhatjuk, hogy a magyar állampolgárságú elkövetők legmagasabb számban közokirat-hamisítást követnek el – ezen bűncselekmények egy része minden bizonnyal kötődik a jogszerűtlenül Magyarországra történő belépés tényéhez (hamis útlevél, vízum stb.). Az ilyen típusú bűncselekmények elkövetői a harmadik országbeli állampolgárok közül kerülnek ki, hiszen a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezőknek ez nem áll érdekükben. Az elkövetői oldalon előforduló esetekkel kapcsolatban azt is meg kell jegyeznünk, hogy a többségi társadalom szemében – a média „közreműködésével" is – felnagyítódik minden, bevándorló által elkövetett bűncselekmény, noha a fenti adatokból kiderül, hogy ezek a magyarországi összbűncselekményszámnak csak kis hányadát jelentik, ráadásul ezen belül el kell különíteni az *interetnikai* (etnikumok közötti) és az *intraetnikai* (etnikumon belüli) bűncselekményeket.[33]

---

[31] Itt kell megjegyeznünk, hogy a radikalizálódás esélyének fokozottabban kitett csoportok alatt már nem kizárólagosan a második és harmadik generációs leszármazottakat kell érteni, hiszen egyre nagyobb számban szöknek külföldre (például az ISIS-hez történő csatlakozás reményében) fiatal, bevándorlói háttérrel nem rendelkező személyek is.

[32] Hautzinger (2015) 49–69.

[33] Póczik–Dunavölgyi (2008) 87.

A fenti megállapításokból fakadóan érdemes megvizsgálni a migrációs válság xenofóbiai vonatkozásait is. A TÁRKI 2016. március végén jelentette meg a *The Social Aspects of the 2015 Migration Crisis in Hungary (A 2015-ös migrációs válság társadalmi aspektusai Magyarországon)* című angol nyelvű tanulmányát, amelyben arra keresték a választ, hogyan változott a magyar társadalom menekülőkkel, menedékkérőkkel és menekültekkel kapcsolatos hozzáállása 2015 októbere és 2016 januárja között (azaz a 2015 novemberi párizsi merényletek előtt egy és után két hónappal). Magyarországon az idegenellenesség 1992 óta történő folyamatos mérése óta a xenofóbia elérte eddigi legmagasabb szintjét, az idegenbarátok (xenofilek) száma pedig drasztikusan csökkent, s ez szoros összefüggésben van az európai és a magyar közvéleményen eluralkodó fenyegetettségérzés növekedésével. Az idegen- és bevándorlóellenes társadalmi rétegek vélt és reális (a TÁRKI-tanulmány megfogalmazása szerint szimbolikus és realisztikus) félelmekkel bírnak: az előbbi az eltérő norma- és értékrendszerből és vélt kulturális különbségekből táplálkozik, míg utóbbi a többségi társadalom gazdasági és anyagi érdekeit érzi a bevándorlók által fenyegetve.[34]

Gazdasági hatások

Főként a biztonságpolitika gazdasági szegmensét érintik egyrészt a menekülők ellátásával, másrészt a hozzájuk társuló munkafolyamatokban közreműködőkkel kapcsolatban felmerülő költségek, valamint a határzár anyagi vonzatai. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal adatai szerint 2014-hez képest 2015-ben 314%-kal nőtt[35] a regisztrált, benyújtott menedékkérelmek száma, azonban ez a szám 2016 első két hónapjában – az ideiglenes biztonsági határzár hatására – az előző év azonos időszakához képest több mint 90%-kal csökkent.[36] Ugyanakkor a 2015-ben hazánkba érkező menekülők szokatlanul nagy létszáma jelentős terheket rótt a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal és a társszervek állományára és költségvetésére egyaránt. A rendelkezésre álló adatok alapján csak a magyar–szerb határon kialakult helyzet kezelése miatt 2015. június 1. és szeptember 15. között 572 904,82 óra túlmunkát rendeltek el a rendvédelmi szervek hivatásos állománya részére: júniusban 31 761,42 óra, júliusban 67 796,07 óra, augusztusban 158 188,35 óra, míg szeptember 1–15. között 315 158,98 óra megoszlásban. A rendőrség a túlórákat a 2015. évi XLII. törvényben előírtak szerint fizette ki az állomány részére.[37]

Szintén plusz költségvetési elemként jelent meg az „illegális bevándorlás" által a mezőgazdaságban okozott károk megtérítése, amelynek keretében a Belügyminisztérium tájékoztatása szerint az államhatárról szóló törvény szerinti közérdekű használati joggal összefüggő kártalanításról szóló 211/2015. (VII. 23.) Korm. rendelet alapján a rendőrség 2351 érintett gazda számára 2015 decemberéig bezárólag 192 399 553 forintot fizetett ki egyszeri kártalanítás gyanánt.[38]

---

[34] The Social Aspects of the 2015 Migration Crisis in Hungary.

[35] *Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal – Statisztikák, 2014–2015.*

[36] *Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal – Statisztikák, 2015. január–február.*

[37] Válasz a K/6174. számú, „A magyar–szerb határon kialakult helyzet kezelése miatt június 1. és szeptember 15. között mennyi túlórát rendeltek el a rendőrségnél, és kifizették-e az elrendelt túlórákat?" címen benyújtott írásbeli kérdésre.

[38] Válasz a K/7837. számú, „Az illegális bevándorlás a mezőgazdasági kultúrákban is jelentős károkat okozott. A Kormány mégsem tesz semmit ezek enyhítésére?" címen benyújtott írásbeli kérdésre.

A bevándorlási hullám következtében jelentősen megnőttek a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár, valamint az Országos Mentőszolgálat kiadásai is. A migránsok egészségügyi szűrése a 2007. évi LXXX. törvény alapján részben a területileg illetékes egészségügyi szervnél, részben pedig a befogadóállomásokon valósul meg, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetését követően,[39] az erre kialakított tranzitzónákban, Röszkén és Tompán. Az így érkezők körében rendkívül alacsony a hatóságokkal való együttműködési készség, azonban az érintett, fent említett szervek költségvetésében még így is jelentős tételt képeznek a menekülőkkel kapcsolatos egészségügyi kiadások, amelyeket az *1. táblázat* szemléltet (az adatok 2015 augusztusáig állnak rendelkezésre).

1. táblázat

A menekülőkkel kapcsolatos egészségügyi kiadások

	BÁH	**OEP**
2015. január	7 623 825 Ft	3 650 090 Ft
2015. február	7 962 313 Ft	3 826 874 Ft
2015. március	8 353 810 Ft	5 544 888 Ft
2015. április	11 213 653 Ft	3 780 996 Ft
2015. május	20 048 540 Ft	6 069 682 Ft
2015. június	35 947 617 Ft	6 604 342 Ft
2015. július	10 757 366 Ft	5 109 480 Ft
2015. augusztus	9 565 664 Ft	n. a.

Forrás: parlament.hu.

Az OMSZ a fenti időszakban 50 millió forintot fordított a migránsok ellátásához kapcsolódó feladatokra, így a fentiekkel együtt mintegy 200 millió forint többletkiadás keletkezett.[40] Ez ugyan első hallásra – a költségvetési keretszámokhoz képest – nem tűnik nagy összegnek, azonban ha hirtelen merül fel, és ezt követően folyamatosan fennáll, problémát okozhat a napi szintű működés során, főként, ha előzetesen nem számoltak vele.

A fentiekből jól látszik, hogy a 2015-ben Magyarországon és az Európai Unióban tapasztalt migrációs nyomás nagy feladat elé állította az országok vezetését és a lakosság egészét is. Biztonságpolitikai tekintetben a kialakult helyzet több olyan kihívást is maga után vont, amely addig nem, vagy csak csekély mértékben jelentett (mindennapi) feladatot. A migrációs útvonalak átrendeződése, az, hogy az ország az egyik legjelentősebb tranzitállammá nőtte ki magát, számos új, megoldandó helyzetet eredményezett. A migráció kérdése politikai színtéren szinte állandó napirendi pontként szerepelt ebben az időszakban, és a társadalmi szektorra gyakorolt hatását is egyre többen kezdték pedzegetni. A gazdasági és egyes környezeti vonatkozásai is jelentőssé váltak, így mindenképpen indokolt és szükségszerű a migráció biztonságpolitikai kérdésként (is) történő kezelése és napirenden tartása.

[39] 2015. szeptember 15-én Bács-Kiskun és Csongrád, szeptember 18-án Somogy, Baranya, Zala és Vas megyére, majd 2016. március 9-én az egész országra a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet hirdettek ki.

[40] Válasz a „Mennyibe kerül az illegális bevándorlók egészségügyi ellátása?" címmel benyújtott, K/6223. számú, írásbeli választ igénylő kérdésre.

Felhasznált irodalom

Afgán család Győrságon: örömmel lépkednek előre második életükben. *Kisalföld Online,* 2012. április 19. www.kisalfold.hu/gyori_hirek/afgan_csalad_gyorsagon_orommel_lepkednek_elore_masodik_eletukben_-_video/2275146/ (letöltve: 2016. 03. 23)

Allemagne: des manifestations anti-immigration. *Le Figaro.fr,* 2015. január 6. www.lefigaro.fr/flash-actu/2015/01/06/97001-20150106FILWWW00036-allemagne-des-manifestations-anti-immigration.php (letöltve: 2016. 02. 20.)

Allport, Gordon W. (1977): *Az előítélet*. Gondolat Kiadó, Budapest.

Asylum Trends 2013. Levels and Trends in Industrialized Countries. (2013) United Nations High Commisionner for Refugees. www.unhcr.org/5329b15a9.html (letöltve: 2016. 03. 22.)

Asylum Trends 2014. Levels and Trends in Industrialized Countries. (2014) United Nations High Commisionner for Refugees. www.unhcr.org/551128679.html (letöltve: 2016. 03. 22.)

Attentats de Paris: les mystérieux voyages de Salah Abdeslam en Hongrie. *BFMTV.com,* 2015. január 5. www.bfmtv.com/societe/attentats-de-paris-les-mysterieux-voyages-de-salah-abdeslam-en-hongrie-941069.html (letöltve: 2016. 03. 10.)

Attentats du 13 novembre: que sait-on des terroristes impliqués? *Le Monde.fr,* 2015. november 15. www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/11/15/que-sait-on-des-auteurs-des-attaques-du-13-novembre_4810502_4355770.html (letöltve: 2016. 02. 29)

Attentats du 13 novembre: quels terroristes étaient déja repérés? *Le Monde.fr,* 2015. november 27. www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2015/11/27/attentats-du-13-novembre-quels-terroristes-etaient-deja-reperes_4819085_4809495.html (letöltve: 2016. 03. 02.)

Bernard Cazeneuve interdit les manifestations à Calais ce week-end. *Le Monde.fr,* 2016. február 3. www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2016/02/03/la-prefecture-veut-interdire-la-manifestation-de-pegida-a-calais-ce-week-end_4858577_1654200.html (letöltve: 2016. 02. 15.)

Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal – Statisztikák, 2014–2015. Kiadványfüzet. www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu (letöltve: 2016. 03. 30.)

Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal – Statisztikák, 2015 január–február. Kiadványfüzet, 2015, I–II.; 2016, I–II. www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177-&Itemid=1232&lang=hu (letöltve: 2016. 03. 30.)

Egy rendőr megsérült a lengyel migránsellenes tüntetésen. *Hvg.hu,* 2015. november 22. http://hvg.hu/vilag/20151122_Egy_rendor_megserult_a_lengyel_migransell (letöltve: 2016. 02. 19.)

Gazdag Ferenc (szerk.) (2011): Biztonságpolitika – biztonsági tanulmányok. *A biztonságpolitika fogalma, tárgya, intézményei. A biztonság a társadalom alapszükséglete.* Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest.

Gazdag Ferenc – Tálas Péter (2008): A biztonság fogalmának határairól. *Nemzet és Biztonság,* 1. évf. 1. sz. 3–9.

Grande manifestation anti-immigration a Dresde, en Allemagne. *Nouvel Obsérvateur, nouvelobs.com,* 2015. október 19. http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20151019.REU8574/des-milliers-de-partisans-de-pegida-manifestent-a-dresde.html (letöltve: 2016. 02. 23.)

Hautzinger Zoltán (2015): Az irreguláris migráció büntetőjogi aspektusai. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Migráció és rendészet.* MRTT, Budapest. 49–69.

Heurts entre manifestants d'extrême droite et policiers à Cologne. *Le Monde.fr,* 2016. január 9. www.lemonde.fr/europe/article/2016/01/09/des-centaines-de-femmes-manifestent-contre-les-violences-a-cologne_4844501_3214.html (letöltve: 2016. 02. 19.)

Huszonkét éve nem látott számú menedékkérő érkezett 2014-ben a világ fejlett ipari országaiba. UNHCR – The UN Refugee Agency Magyarországon, 2015. március 26. www.unhcr-centraleurope.org/hu/hirek/2015/huszonket-eve-nem-latott-szamu-menedekkero-erkezett-2014-ben-a-vilag-fejlett-ipari-orszagaiba.html (letöltve: 2016. 03. 20.)

Kitől féltek az afgánok? *Kisalföld Online,* 2014. március 14. www.kisalfold.hu/gyori_hirek/kitol_feltek_az_afganok/2373993/ (letöltve: 2016. 03. 23)

Les frères El-Bakraoui, «logisticiens le 13 novembre, chair à canon le 22 mars». *Le Figaro.fr,* 2016. március 23. www.lefigaro.fr/international/2016/03/23/01003-20160323ARTFIG00171-les-freres-el-bakraoui-logisticiens-le-13-novembre-chair-a-canon-le-22-mars.php (letöltve: 2016. 03. 31.)

Manifestation contre l'immigration de masse a Paris. *Agoravox.tv,* 2015. szeptember 25. www.agoravox.tv/actualites/societe/article/manifestation-contre-l-immigration-51025 (letöltve: 2016. 02. 23.)

Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter (2008): *Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.

Politique nationale d'accueil et d'accompagnement des personnes étrangères nouvellement arrivées – Appel à projets 2016 – Actions nationales. Ministere de l'Intérieur, 2016. február 23. www.immigration.interieur.gouv.fr/Accueil-et-accompagnement/Politique-nationale-d-accueil-et-d-accompagnement-des-personnes-etrangeres-nouvellement-arrivees-Appel-a-projets-2016-Actions-nationales (letöltve: 2016. 03. 19.)

Ritecz György – Sallai János (2015): *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei.* Hanns Seidel Alapítvány, Budaörs.

Szabó A. Ferenc (2006): *A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai.* Zrínyi Kiadó, Budapest.

The Social Aspects of the 2015 Migration Crisis in Hungary. (2016) TÁRKI Social Research Institute Inc., Budapest. www.tarki.hu/hu/news/2016/kitekint/20160330_refugees.pdf (letöltve: 2016. 04. 05.)

Tüntetés a migránsok ellen és mellett. *Origo,* 2015. július 10. www.origo.hu/itthon/20150710-bevandorlas-vasfuggony-migrans-bevandorlo-menekult.html (letöltve: 2016. 02. 10.)

UNHCR-jelentés: megugrott a menedékkérők száma a világ ipari országaiban. UNHCR – The UN Refugee Agency Magyarországon, 2014. március 21. www.unhcr-centraleurope.org/hu/hirek/2014/unhcr-jelentes-megugrott-a-menedekkerok-szama-a-vilag-ipari-orszagaiban.html (letöltve: 2016. 03. 20.)

Válasz a „Mennyibe kerül az illegális bevándorlók egészségügyi ellátása?" címmel benyújtott, K/6223. számú, írásbeli választ igénylő kérdésre. www.parlament.hu/irom40/06223/06223-0001.pdf (letöltve: 2016. 03. 30.)

Válasz a K/6174. számú, „A magyar–szerb határon kialakult helyzet kezelése miatt június 1. és szeptember 15. között mennyi túlórát rendeltek el a rendőrségnél, és kifizették-e az elrendelt túlórákat?" címen benyújtott írásbeli kérdésre. www.parlament.hu/irom40/06174/06174-0001.pdf (letöltve: 2016. 03. 20.)

Válasz a K/7837. számú, „Az illegális bevándorlás a mezőgazdasági kultúrákban is jelentős károkat okozott. A Kormány mégsem tesz semmit ezek enyhítésére?" címen benyújtott írásbeli kérdésre. www.parlament.hu/irom40/07837/07837-0001.pdf (letöltve: 2016. 03. 30.)

A 2015-ös migrációs válságra adott menedékjogi válaszok. Jogszabály-módosítással a tömeges beáramlás ellen?

Szép Árpád[1]

Bevezető

Európa a második világháború óta nem látott mértékű migrációs nyomásnak van kitéve, amely egyenes következménye annak, hogy az évtizedek óta megoldatlan biztonsági konfliktusok, mint amilyen az afganisztáni, a szomáliai vagy a palesztin helyzet, kiegészültek olyan új körülményekkel, mint a többfrontossá váló szíriai polgárháború, a különféle terrorszervezetek térnyerése Szíriában és Irakban, Jemen és Líbia destabilizálódása, valamint az észak-afrikai biztonsági helyzet romlása.

A Magyarországot érő migrációs nyomás már 2013-ban érzékelhető mértékben erősödni kezdett, s ez kézzelfoghatóan megnyilvánult a menedéket kérő külföldiek számának növekedésében. Míg 2012-ben alig több mint 2100 fő kért menedéket, addig ez a szám 2013-ban megközelítette a 19 ezret, 2014-ben meghaladta a 42 ezret, 2015-ben pedig a 176 ezer főt. 2015-re odáig fajult a helyzet, hogy augusztusban a kérelmezők száma jelentősen meghaladta a megelőző évben érkezettek teljes számát. Csak ebben a hónapban mintegy 45 ezer fő kért Magyarországon menedéket, ami azt jelenti, hogy minden egyes percben érkezett hazánkba egy új menedékkérő.[2] A migrációs nyomás ilyen mértékű növekedése értelemszerűen kihívás elé állította és állítja mind a mai napig az érintett szerveket, a megváltozott helyzetre számos különböző választ kellett adni, személyi, szervezeti, pénzügyi és jogszabályi szempontból egyaránt.

E tanulmány célja utóbbi megvizsgálása, tehát annak bemutatása, hogy magyar jogalkotói oldalról milyen lépések történtek a számos szempontból példátlan kihívások kezelésére. Terjedelmi okok miatt és a téma fókuszának megtartása érdekében csupán a menedékjogi jogszabály-módosítások képezik részét jelen tanulmánynak. Így részletesen nem elemzem és értékelem a menedékjog jogintézményétől független határzárat, sem az ahhoz – vagy általában a migrációhoz – kapcsolódó büntetőjogi módosításokat, és a menedékjognál lényegesen szélesebb körű migrációs válsághelyzetre vonatkozó szabályokra is csupán annyiban térek ki, amennyiben azok befolyásolják a szűk értelemben vett menekültügyi (tehát a nemzetközi védelmet kérőkkel kapcsolatos) feladatok végrehajtását. Írásom a 2015-ös évre, az akkor hatályba lépett vagy elfogadott módosításokra terjed ki, referenciaalapként a vonatkozó uniós jogszabályokat használtam, kitérve a módosítások gyakorlati következményeire is.

---

[1] Szép Árpád menekültügyi igazgató (2014–2015), Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.

[2] Az adatok forrása: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.

2015 folyamán a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) négy alkalommal (január 1-jén, július 19-én, augusztus 1-jén és szeptember 15-én), a Met. végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Metvhr.) három alkalommal (április 1-jén, augusztus 1-jén és szeptember 15-én) módosult, valamint új jogszabályként elfogadták a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról szóló 191/2015. (VII. 21.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: biztonságosország-rendelet). A Met. és a Metvhr. első módosításai nem a migrációs válságra kívántak reagálni, hanem a kapcsolódó uniós és nemzeti jogszabályokkal – így a nemzeti utasadat információs rendszerrel és a gyámügyi rendszerrel kapcsolatos változásokkal – való összhang megteremtését szolgálták. Ennek megfelelően az alábbiakban a fenti módosításokat ezek kivételével veszem górcső alá, időrendi sorrendben.

A Met. 2015. július 19-i módosítása és a biztonságos országok listája

A biztonságos származási országok

A Met. 93. § (2) bekezdése már a jogszabály 2008. január 1-jei hatálybalépése óta tartalmazta azt a felhatalmazást, hogy a kormány elfogadja a nemzeti szinten biztonságosnak számító származási országok listáját, azonban e felhatalmazással egészen 2015. július 22-éig nem élt. Az ekkor elfogadott és másnap hatályba is lépett biztonságosország-rendelet 1. §-a biztonságos származási országként azonosított számos országot, azonban döntő többségük menekültügyi jelentősége magyar szempontból elhanyagolható. Nyilvánvaló, hogy például az EU és az EGK tagállamainak, Svájcnak vagy az angolszász országoknak az állampolgárai az adott ország társadalmi, biztonsági, emberi jogi helyzete, illetve földrajzi fekvése miatt kérelmezőként nem jelentkeznek a magyar menekültügyi rendszerben. Albánia, Macedónia, Szerbia, Montenegró és Bosznia-Hercegovina állampolgárai[3] a vonatkozó vízummentességi megállapodás alapján vízum igénylése nélkül utazhatnak be az EU területére, így azon állampolgáraik, akik úgy ítélik meg, hogy nemzetközi védelemre szorulnak (vagy csak élvezni akarják a menedékkérőket megillető szociális, egészségügyi stb. jogokat) jellemzően legálisan keresztülutaznak Magyarországon, és más tagállamokban nyújtanak be menedékjog iránti kérelmet. Az ezen országokból érkező kérelmezők száma a vízummentességi megállapodás hatálybalépése óta nem jelentős Magyarországon.[4] A biztonságos származási országok listájának mindezek miatt egyetlen olyan eleme van, amely tényleges relevanciával rendelkezik: Koszovó. A többi ország szerepeltetését gyakorlati megfontolások nem indokolják, legfeljebb az, hogy furcsán mutatna egy egyetlen elemből álló lista.

[3] Macedónia, Montenegró és Szerbia 2009 decemberétől, Albánia és Bosznia-Hercegovina 2010 novemberétől.

[4] 2015-ben ezen öt állam állampolgárai közül kevesebb mint 350 fő kért Magyarországon menedéket, s ez az éves kérelmezői számnak kevesebb mint 0,2%-a. (Az adatok forrása: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.)

A koszovói állampolgárok valóban évek óta nagy számban érkeztek Magyarországra, 2014 végén és 2015 elején pedig egyenesen több tízezren,[5] ugyanakkor nem volt céljuk az itt maradás; amint tudtak, továbbutaztak, jellemzően (Ausztrián keresztül) Németországba. A német és osztrák intézkedések (információs kampányok Koszovóban, a koszovói kérelmek elbírálásának felgyorsítása stb.) hatására 2015. február közepétől a koszovói kérelmek száma radikálisan lecsökkent hazánkban is, így amikor a biztonságosország-rendelet hatályba lépett, ebből a szempontból elhanyagolható gyakorlati következménnyel járt.

Ezen alacsony hatásfokhoz az ügyek csekély száma mellett hozzájárult az is, hogy a biztonságos származási országok listáján való szereplés érdemben nem gyorsítja az ügyek lefolytatását, hiszen ezen esetekben is ugyanazok a garanciális szempontok érvényesülnek, mint bármelyik más ügyben – a kérelmezőt ugyanúgy meg kell hallgatni, ügyében ugyanúgy érdemi döntést kell hozni –, csupán minimális eljárási könnyítést jelent a menekültügyi hatóság számára. Az, hogy valaki egy biztonságos származási országból érkezik, nem jelenti azt, hogy ott kizárt az üldözés vagy a súlyos sérelem veszélye, tehát a biztonságosság vélelmével szemben ellenbizonyításnak van helye. Emellett ráadásul a koszovói ügyek elbírálása a gyakorlat folyamán jellemzően nem okoz nehézséget, hiszen az ügyfelek általában őszintén elmondják, hogy a nagyarányú munkanélküliség, illetve a gazdasági nehézségek miatt hagyták ott származási országukat.

A biztonságos harmadik országok

A Magyarországra nehezedő migrációs nyomás csaknem 100%-a az ún. balkáni útvonalon (Törökország – Görögország – Macedónia – Szerbia) éri el hazánkat, Szerbia pedig az Európai Unió tagjelölt országa, és mint ilyen, számos emberi jogi – így a menekültügyi szempontból valamennyi alapvető fontosságú – egyezménynek is tagja. Ezen túlmenően Szerbia és az EU között visszafogadási egyezmény van érvényben,[6] amely alapján Szerbia köteles visszafogadni az EU-tagállamoktól az olyan harmadik országbeli állampolgárokat, akik a területéről engedély nélkül léptek a tagállamok területére. Ahogy az egyezmény 3. cikke fogalmaz: *„Szerbia visszafogad minden olyan, harmadik ország állampolgárságával rendelkező vagy hontalan személyt, aki a megkereső tagállam területére való belépésre vagy tartózkodásra vonatkozó hatályos jogszabályi feltételeknek nem, illetve már nem felel meg, feltéve, hogy bizonyított vagy – meggyőző bizonyíték alapján – megalapozottan vélelmezhető, hogy az ilyen személyek:*

a) rendelkeznek, vagy a belépés idején rendelkeztek Szerbia által kiadott érvényes vízummal vagy tartózkodási engedéllyel; vagy

b) a tagállamok területére illegálisan és közvetlenül azután léptek be, hogy Szerbia területén tartózkodtak vagy átutaztak."

[5] 2014. szeptember 1-je és 2015. február 28-a között több mint 43 ezer fő. (Az adatok forrása: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.)

[6] A Tanács 2007/819/EK határozata (2007. november 8.) az Európai Közösség és a Szerb Köztársaság közötti, az engedély nélkül tartózkodó személyek visszafogadásáról szóló megállapodás megkötéséről.

Tekintettel arra, hogy a Magyarországon menedéket kérő harmadik országbeli állampolgárok túlnyomó többsége eleget tesz e feltételeknek, logikusnak tűnt e jogszabály életre hívása. A vonatkozó uniós keretrendszer, különösen az ún. eljárási irányelv[7] szabályai – kivált a 33. és a 38. cikk – a biztonságos harmadik ország jogintézménye kapcsán ezt elvi szinten lehetővé is tették.

A biztonságos harmadik ország jogintézménye nem jelent mást, mint hogy egy menedéket kérő személy esetében van egy másik ország (ún. harmadik, tehát nem a származási és nem is a jelenlegi tartózkodás szerinti állam), amely képes és hajlandó a nemzetközi védelem iránti kérelmet megvizsgálni, és szükség esetén a megfelelő védelmet biztosítani. És mivel e harmadik ország erre képes és hajlandó, annak az országnak, ahol a külföldi éppen tartózkodik, nem is szükséges a kérelmet érdemben megvizsgálnia, a kérelmet elfogadhatatlanként elutasíthatja.

Magyarország szempontjából ez azt jelentette volna, hogy ha a kérelmező számára Szerbia biztonságos harmadik ország, és a visszavételükre Szerbia a visszafogadási egyezmény alapján köteles, akkor lényegében a Magyarországra nehezedő migrációs nyomás viszonylag könnyen kezelhető azzal, hogy szinte minden kérelmezőt visszaküldünk Szerbiába. A gondolat semmiképpen nem nevezhető újnak, hiszen a magyar menekültügyi hatóság 2010 és 2012 között már folytatott hasonló gyakorlatot, ám – lényegesen kisebb menekültügyi nyomás mellett is – a számos oldalról, így a civil szféra mellett az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, majd az Európai Bizottság részéről megfogalmazott kritikák hatására felhagyott ezzel a gyakorlattal.[8] A kérdéskörben a Kúria később kollégiumi véleményt is kiadott.[9]

A megváltozott migrációs helyzetre való tekintettel a magyar jogalkotók e korábbi gyakorlatot kívánták feleleveníteni, és a migrációs válságra adott első menedékjogi válaszként megtették a szükséges jogszabály-módosításokat annak érdekében, hogy az ilyen, a biztonságos harmadik ország elvének alkalmazására épülő eljárások a lehető leggyorsabban lefolytathatók legyenek. Az Országgyűlés 2015. július 9-i hatálybalépéssel módosította a Met. 93. § (2) bekezdésében található felhatalmazó rendelkezést akként, hogy a kormányt felhatalmazta a biztonságos harmadik országok listájának megállapítására.[10]

Ezen felhatalmazás birtokában a kormány július 21-én másnapi, tehát július 22-i hatálybalépéssel elfogadta a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról szóló 191/2015. (VII. 21.) Korm. rendeletet, amelynek 2. §-a más, magyar migrációs szempontból csekély jelentőségű államok mellett biztonságos harmadik országnak nyilvánította – Törökország kivételével – az EU tagjelölt országait, így Szerbiát is. Elvileg tehát 2015. július 22-étől megnyílt a lehetőség arra, hogy a magyar menekültügyi hatóság tömegesen utasítsa el elfogadhatatlanként

---

7 Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (átdolgozás).

8 Magyar Helsinki Bizottság (2011) *„Amíg azonban ilyen rendszer nem áll rendelkezésre Szerbiában, a fenti okok miatt az UNHCR azt javasolja, hogy más országok ne tekintsék Szerbiát biztonságos harmadik országnak, és az ezzel kapcsolatos elvre hivatkozva ne küldjenek oda vissza menedékkérőket."* Lásd: UNHCR (2012)

9 2/2012. (XII.10.) KMK vélemény a biztonságos harmadik ország megítélésének egyes kérdéseiről.

10 Met. 93. § (2): *„Felhatalmazást kap a Kormány arra, hogy rendeletben állapítsa meg Magyarország által nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok listáját."*

a Szerbián keresztül érkező menedékkérők kérelmeit, és küldje vissza őket Szerbiába. Ez azonban a következő okok miatt mind a mai napig nem történt meg.

A hatóság leterheltsége

A biztonságosország-rendelet hatálybalépése utáni időszakban gyakorlatilag percenként érkeztek Magyarországra a harmadik országbeli állampolgárok, akik – elsősorban az idegenrendészeti intézkedések elkerülése érdekében – menedéket kértek Magyarországtól. Önmagában a kérelmük regisztrálása, valamint az ehhez és az elhelyezésükhöz kapcsolódó logisztikai feladatok lekötötték a hatóság teljes kapacitását, így az eljárások lefolytatására, és a kérelmet (biztonságos harmadik ország miatt elfogadhatatlanként) elutasító döntések meghozatalára egyszerűen nem nyílt lehetőség.

Időközben befejeződött a határzár felépítése, és 2015. szeptember 15-én sor került a szerb–magyar határon lévő határátkelőhelyek lezárására. Néhány napon keresztül külföldiek tömegei várták, hogy az átkelőhelyek megnyíljanak, majd amikor erre nem került sor, szeptember 18-ától a szerb hatóságok a magyar helyett a horvát határra kezdték szállítani a külföldieket (akiket aztán a horvát szervek a magyar–horvát határra szállítottak, ahonnan a magyar szervek – bármilyen egyéb idegenrendészeti intézkedés megtétele nélkül – átszállították a magyar–osztrák határra). Mivel a harmadik országbeli állampolgárok ezt követően nem kényszerültek arra, hogy menedékkérelem előterjesztésével kerüljék el az idegenrendészeti intézkedéseket, a céljukat, hogy Nyugat-Európába jussanak, enélkül is elérhették, radikálisan kisebb számban kértek menedéket. Az így felszabaduló kapacitások révén a menekültügyi hatóság már képessé vált a biztonságos harmadik ország elvén alapuló döntések meghozatalára.

Jogi aggályok

A biztonságos országokról szóló kormányrendelet elfogadása nem szüntette meg azokat az aggályokat, amelyek miatt 2012-ben a menekültügyi hatóság felhagyott azzal a gyakorlattal, hogy a Szerbián keresztül érkező külföldiek kérelmét elfogadhatatlanként elutasítsa. A kormányrendelet deklarációjától Szerbia nem lett jobban, sem kevésbé „biztonságos" harmadik ország, a jogszabály csupán egyetlen eljárási részkérdés kapcsán hozott változást. A lista felállításával létrejött egy megdönthető vélelem a listán szereplő országok biztonságosságával kapcsolatban, így az ilyen esetekben megforduló bizonyítási teher miatt a jogintézmény elvi szinten könnyebben alkalmazhatóvá vált. Ez eljárási szempontból a hatóság számára könnyítést jelentett, de semmiképpen sem azt, hogy automatikusan, vizsgálat nélkül elutasíthatók a Szerbián keresztül érkező menedékkérők kérelmei. Az eljárást továbbra is le kell folytatni, a meghallgatást meg kell tartani, a döntést meg kell hozni és ki kell hirdetni.

A jogintézmény alkalmazhatóságával szembeni korábbi aggályok azonban nem csupán feléledtek, hanem a Szerbiára is nehezedő migrációs nyomás növekedésével párhuzamosan fel is erősödtek. A hatóság 2015 októbere és 2016 februárja között több száz ügyben hozott elutasító döntést arra alapozva, hogy a kérelmező számára Szerbia biztonságos harmadik

ország, ugyanakkor az ilyen döntéseket felülvizsgáló bíróságok kevés kivételtől eltekintve valamennyi ügyben hatályon kívül helyezték a döntést és a hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezték.[11] Az érintett bíróságok részben megismételték a 2012-es kúriai állásfoglalásban foglaltakat, valamint felhívták a figyelmet arra, hogy az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság nem módosított a Szerbiával kapcsolatos korábbi állásfoglalásán.

Az érintett bíróságok egyes esetekben alapelvi szinten megkérdőjelezték a jogintézmény alkalmazhatóságát. Így például azon ügyfelek esetében, akik az ún. dublini eljárás keretében kerültek vissza Magyarországra, eleve kizártnak tekintették azt, hogy Magyarország az eljárás lefolytatásáért való felelőssége elismerését követően úgy döntsön, hogy mégsem ő, hanem egy másik ország – jelen esetben Szerbia – köteles a nemzetközi védelem iránti kérelmet érdemben elbírálni. Ez a felfogás az ún. Dublin III rendelet 3. cikk (3) bekezdésének értelmezését tette szükségessé, így a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2015 decemberében előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az Európai Unió Bíróságánál.[12] A bíróság 2016. március 17-én hozta meg döntését, amely megerősítette a magyar menekültügyi hatóság jogértelmezését, így lehetőség nyílt a korábban az előzetes döntéshozatali eljárásra tekintettel felfüggesztett eljárások folytatására.

Gyakorlati akadályok

A biztonságos harmadik országok koncepciója azon alapul, hogy van egy olyan ország, amely a konkrét kérelmező esetében képes és hajlandó a menekültügyi eljárást lefolytatni (ezért nem kell annak az országnak, ahol a kérelmező épp tartózkodik), és ennek érdekében a kérelmezőt visszafogadja. Ez utóbbi feltétel azonban nem teljesül, Szerbia hónapok óta nem veszi vissza Magyarországról az illegális (irreguláris) migránsokat. Ez egyrészt az EU és a Szerb Köztársaság közötti nemzetközi szerződés megszegése, másrészt azonban egy érthető döntés a szerb fél részéről. Szerbia ugyanis ugyanúgy ki van téve a területét érintő tömeges migrációnak, mint Magyarország volt, azonban ott ez a nagymértékű nyomás nem szűnt meg szeptember közepén. Macedónia irányából folyamatosan tömegek érkeznek az országba, akiket a hatóságok továbbszállítanak Horvátország irányába. A külföldiek jellemzően nem kívánnak menedéket kérni Szerbiától, ugyanakkor a Macedóniába való visszaküldésük gyakorlatilag kivitelezhetetlen. (Ahogy egyébként ezt a migrációs útvonal egyetlen tagja sem tudta végrehajtani Görögországtól Svédországig.)

Emiatt azonban a jogintézmény alkalmazhatósága erősen megkérdőjeleződik, ahogy az alapul szolgáló jogszabályok, illetve jogszabály-módosítások hatásossága is. Mindaddig, amíg Szerbia – egyébként teljesen érthető okokból, ám nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeivel ellentétesen – nem veszi vissza a harmadik országbeli állampolgárokat, semmi értelme nincs az ország vonatkozásában életre hívni a biztonságos harmadik ország elvét. Jelenleg más ország kapcsán pedig még az alkalmazás lehetősége sem vetődik fel. Összességében ki lehet jelenteni, hogy a biztonságos harmadik országok listája egy olyan helyzetben, amikor az illegális migráció mértéke kezelhető, és az érintett országok ennek

[11] Az adatok forrása: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.

[12] Mirza C-695/15 PPU. sz. ügy.

megfelelő viselkedést tanúsítanak, megfelelő eszköz lehet egyes ügyek lefolytatásának felgyorsítására, azonban a tömeges migráció kezelésére alkalmatlan.

A Met. és a Metvhr. 2015. augusztus 1-jei módosítása

A menekültügyi eljárás szempontjából legnagyobb horderejű változásokat a 2015. augusztus 1-jén hatályba lépett módosítás hozta magával. A törvényi szinten harmincnál is több szakasz módosításának célja egyszerre volt a nemzetközi és uniós keretrendszernek való minél teljesebb megfelelés, valamint a gyakorlati nehézségekre való reagálás. A módosítás egyes elemei hat nagyobb tárgykörbe csoportosíthatók, azonban érdemes szem előtt tartani, hogy egy módosítás egyszerre több célt is szolgálhat, így bármilyen csoportosítás szükségszerűen önkényes.

A kérelem benyújtásával kapcsolatos módosítások

A migrációs válság megmutatta, hogy rendkívüli esetben olyan viszonylag egyszerű, mechanikus feladatok is kifejezetten nehezen végrehajthatók, mint a kérelmek regisztrálása. 2015 folyamán több tízezer kérelmező ügyében nem sikerült az érintett hatóságoknak elvégezni az országba érkezők teljes körű regisztrációját, pusztán azért, mert a rendelkezésre álló időkeret – a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény szerint az előállítás és a visszatartás együttesen maximum 24 óra lehet – nem bizonyult elegendőnek. Ugyanezen jogszabály augusztus 1-jétől hatályos módosítása kifejezetten a menedékkérelem regisztrálása érdekében lehetővé tette a visszatartás elrendelését további 12 órára.

Magyarországon ugyanis az az extrém helyzet alakult ki, hogy ha egy külföldi regisztrációjára az első 24 órában nem került sor, akkor – a mozgásszabadság korlátozásának hiányában – az tartósan meghiúsult, hiszen mire a hatóság elvégezhette volna, addigra a külföldi már általában elhagyta az országot. Ennek tükrében csupán a „papírnak szóló" – egyébként jogharmonizációs kötelezettségből eredő – módosítása volt a Metvhr.-nek, ami előírta, hogy a benyújtott kérelmet a hatóságnak három napon belül rögzítenie kell.

A területen maradási jog változására való tekintettel – lásd lentebb – új szabályként jelentkezett az, hogy ha a külföldi az idegenrendészeti eljárás során jelezte menedékkérelem iránti szándékát, akkor az érintett szerveknek kölcsönös tájékoztatási kötelezettsége van: az idegenrendészeti hatóságnak a szándék tényéről, a menekültügyi hatóságnak a kérelem alapján a kérelmező területen maradási jogáról kell haladéktalanul tájékoztatást nyújtania a másik hatóságnak. Amennyiben ugyanis egy esetleges ismételt kérelmet előterjesztő külföldi már nem rendelkezik a területen maradás jogával, úgy esetében nem a menekültügyi, hanem az idegenrendészeti hatóságnak kell gondoskodnia az elhelyezéséről a szükséges eljárás párhuzamos lefolytatása mellett.

A közigazgatási eljárás szakaszainak összevonása

A Met. 2008. január 1-jei hatálybalépésétől 2015. július 31-ig a menekültügyi eljárás közigazgatási része két szakaszból állt. Az előzetes vizsgálati eljárás szolgált az elfogadhatatlan, majd később ezen túl a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmek, tehát az egyszerűbb megítélésű ügyek kiszűrésére. Az ezt követő érdemi, későbbi nevén részletes vizsgálati eljárás szolgált a bonyolultabb ügyek feldolgozására. A két eljárási szakaszt egy önálló, formális közbenső döntés – az érdemi, majd részletes vizsgálati eljárásra utaló végzés – kötötte össze, illetve választotta el. A hatósági eljárás ilyen mechanikus és formális kettéválasztása azonban egyrészt indokolatlan volt, másrészt jelentősen növelte a menekültügyi hatóság terheit. Indokolatlan volt azért, mert olyan okok és körülmények, amelyek alapján egy kérelem elfogadhatatlannak tekinthető, felmerülhetnek az eljárás későbbi szakaszában is. Ilyen esetekre a jogszabály korábbi változata az eljárás megszüntetését írta elő,[13] ami semmilyen szempontból nem volt igazolható. Ha a kérelem például elfogadhatatlan, akkor az eljárást miért kellene megszüntetni ahelyett, hogy az elfogadhatatlanság miatt elutasítaná a hatóság, pusztán azért, mert letelt az előzetes vizsgálati eljárás objektív, meg nem hosszabbítható határideje? A terhek felesleges növelésével járt a formális, közbenső döntés meghozatala, ami érdemi, máshogy nem megoldható eljárási következménnyel nem járt. Könnyű belátni, hogy ha egy hatóságnak évente ügyek ezreiben vagy tízezreiben kell meghoznia egy olyan formális döntést, amely semmilyen értelmezhető következménnyel nem jár, az szükségtelen. A közigazgatási eljárás formális kettéválasztása ráadásul azzal a hatással is járt, hogy a kérelmező mindkét szakaszban történő meghallgatását írta elő, így akkor is kétszer merült fel a tolmáccsal történő meghallgatáshoz kapcsolódó logisztikai és anyagi teher, ha egyébként a kérelem egy meghallgatás alapján elbírálható volt. Az eljárás efféle mechanikus megosztása ráadásul nem következett a vonatkozó uniós jogszabályi követelményekből sem, így eltörlésének ilyen szempontból sem volt akadálya.

A 2015. augusztus 1-jétől érvényes eljárási szabályok alapján a menekültügyi eljárás közigazgatási szakasza egyetlen (vizsgálati) fázisból áll, amelyen belül a menekültügyi hatóság folyamatosan vizsgálja az elfogadhatóság (és a gyorsított eljárásban elbírálhatóság) kérdését, távoli analógiával élve hasonlóan ahhoz, ahogy valamennyi hatóságnak a teljes eljárás időtartama alatt vizsgálnia kell hatásköre és illetékessége meglétét. A módosítás a Met. és a Metvhr. számos szakaszát érintette, és strukturálisan is átalakította a jogszabályokat, komplett alcímek váltak szükségtelenné. Ennek eredményeként csökkent a jogszabályon belüli hivatkozások száma, így a joganyag könnyebben áttekinthetővé és elsajátíthatóvá vált. Az eljárási szakaszok összevonása révén ráadásul csökkent az eljárások maximális időtartama, hiszen amíg korábban harminc nap volt az előzetes és további hatvan nap a részletes vizsgálati eljárásra rendelkezésre álló határidő, addig a módosítás eredményeként az egységes eljárási határidő hatvan napra változott.

[13] A jogszabály csupán később tette lehetővé azt, hogy a hatóság a rendelkezésre álló adatok alapján döntsön. Met. 66. § (3) bekezdés c) pont: *„A menekültügyi hatóság a rendelkezésre álló adatok alapján dönt, vagy a részletes vizsgálati eljárást megszünteti, ha az 51. § (2)* [tehát elfogadhatatlanság miatt – a szerző] *vagy (5) bekezdés alapján a kérelem részletes vizsgálati eljárás nélküli elutasításának lett volna helye."*

A területen maradási jog korlátozása

A menedékkérőket megillető egyik legalapvetőbb jog, hogy mindaddig az adott ország területén maradhatnak, amíg az ország hatóságai, szervei ügyükben döntést hoznak. Bármilyen ellenkező szabály a menedékjog kiüresítésével járna, ugyanakkor a területen maradási jog nem illetheti meg korlátlanul azokat, akiknek a nemzetközi védelem iránti kérelmét a felelős szervek már érdemben elbírálták.

1998. január 1-je, az első magyar menedékjogi törvény hatálybalépése óta a kérelmezők területen maradási jogát számos alkalommal újraszabályozták, a legmegengedőbbtől (korlátlan jog valamennyi ismételt kérelem esetén) a lehető legszigorúbbig (csak egyetlen eljárásig biztosított). A legmegengedőbb szabályozás a lehető legkedvezőbb az ügyfelek számára, azonban ellehetetleníti a joggal való visszaéléssel szembeni fellépést, a legszigorúbb szabályozás pedig súlyos kockázatokat hordoz magában, ami szélsőséges esetben akár az ügyfél életébe is kerülhet. A két szélsőséges szabály között kell megfelelő összhangot találni, amikor az emberi jogok sérülésének kockázata minimalizálható, és a hatékony hatósági jogalkalmazás is biztosítható.

A 2005. augusztus 1-je előtti szabályozás – jelentős részben a Magyarországgal szemben indított kötelezettségszegési eljárás eredményeként – a legmegengedőbb esetkörhöz állt közel. Egyetlen, ritkán előforduló, ugyanakkor az ügyfelek által könnyen kijátszható esetkörben ismerte el a területen maradási jog megvonását.[14] Ezen változtatott az új jogszabály, amely az eljárási irányelvben található szabályokkal maximális összhangban korlátozta az ismételt kérelmezők területen maradási jogát. Ez alapján azok a kérelmezők, akiknek az ismételt – tehát nem a legelső – kérelmét a menekültügyi hatóság végső (tehát jogorvoslattal tovább nem támadható) döntésben elutasította, akkor sem fognak rendelkezni a területen maradás jogával, ha újabb menedékjog iránti kérelmet terjesztenek elő.

Ez az egyértelmű szigorítás nem jelent abszolút megoldást a visszaélésszerűen előterjesztett ismételt kérelmekkel szemben, hiszen csak azokban az esetekben alkalmazható, ahol elutasították a kérelmet, míg a megszüntető végzésekkel lezárt eljárások nem vonhatók ebbe a körbe, hiszen az ilyen döntések nem minősülnek a kérelem megvizsgálásának, csupán az eljárás technikai befejezését jelentik. Gyakorlati igényekre reagálva a módosítás megszüntette azt a helyzetet, hogy olyan kérelmezők rendelkezzenek a területen maradás jogával, akikkel szemben sem a menekültügyi, sem az idegenrendészeti hatóságnak nincs elhelyezési kötelezettsége. A módosítás jogilag tiszta és egyértelmű helyzetet teremtett: a területen maradás jogával rendelkező kérelmezőket a menekültügyi hatóságnak kell elhelyeznie, minden más esetben az idegenrendészeti hatóság köteles eljárni.

Az eljárási szakaszok összevonása a menekültügyi eljárásokban érintett szakhatóságok – Alkotmányvédelmi Hivatal, Terrorelhárítási Központ – esetében a szakhatósági feladatellátásból eredő munkateher sokszorosára (több százszorosára) történő növekedé-

[14] Met. 54. § (1)–(2) bekezdés: *„(1) Ha a kérelmező második kérelmét azt követően nyújtja be, hogy első kérelme tárgyában jogerős megszüntető döntés született, a menekültügyi hatóság megvizsgálja, hogy a korábbi döntést követően felmerültek-e olyan új körülmények vagy tények, amelyek alapján a kérelmező menekültként vagy oltalmazottként elismerésének lenne helye.*
(2) Ha a menekültügyi hatóság az (1) bekezdés szerinti esetben a kérelem elfogadhatatlanságát vagy nyilvánvaló megalapozatlanságát állapítja meg, a kérelmezőt a döntés közlését követően nem illetik meg az 5. § (1) bekezdés a)–c) pontjában foglalt jogosultságok.”

sével járt. Korábban csak az érdemi vagy részletes vizsgálati eljárásra bocsátott ügyekbe kerültek bevonásra, e distinkció eltörlésével azonban valamennyi ügyben kötelező lett a megkeresésük, az állásfoglalásuk beszerzése. Érdemes továbbá megjegyezni, hogy a szigorítás – bár egyes esetekben szükséges – alkalmatlan a tömeges migrációval szembeni fellépésre, nem is az a célja, hiszen csupán az ismételt kérelmet előterjesztő külföldiek egy részének esetében alkalmazható, míg a tömeges beáramlás egyik legalapvetőbb jellemzője, hogy folyamatosan új kérelmezők jönnek.

Jogharmonizációs célú módosítások

Bár a területen maradási jog újraszabályozása is az uniós jogi keretek között történt, a módosítás célja nem elsősorban a harmonizálás volt, hanem a megadott keretek közötti szigorítás. Számos esetben azonban a módosítás célja kifejezetten az uniós jognak való minél teljesebb megfelelés volt. Ennek keretében:

- pontosították – összhangban a kvalifikációs irányelvvel[15] – azt, hogy milyen cselekedetek minősülhetnek az ENSZ céljaival és elveivel ellentéteseknek, valamint azt, hogy a nemzetbiztonsági kockázat egyértelmű kizárást jelent a menekülti jogállás alól is;
- pontosították – lényegében az ún. befogadási irányelv[16] szabályainak szöveg szerinti átvételével – a menedékkérők őrizetére vonatkozó szabályokat;
- az eljárási irányelvből több eljárási garanciát átvettek a biztonságos harmadik ország elvének alkalmazása kapcsán (mindenekelőtt azt, hogy a hatóság köteles lefolytatni az eljárást, ha a harmadik ország a kérelmezőt nem veszi vissza);
- szigorodtak az ismételt kérelmek alapján lefolytatott eljárás szabályai (így például meghallgatás nem minden esetben kötelező, ahogy új tények és körülmények sem minden esetben hivatkozhatók az új eljárásban);
- bevezették a gyorsított eljárás jogintézményét;
- újra megjelent a menekültügyi szabályozásban a folytatás kérésének lehetősége; valamint
- lényegében az eddigi bírósági gyakorlatot elismerve, összhangban az eljárási irányelv kötelező szabályaival – deklaratív jelleggel – rögzítették, hogy a menekültügyi döntéseket felülvizsgáló bíróságok a felülvizsgálatot mind a tények, mind a jogi körülmények teljes körű, *ex nunc* jellegű vizsgálatával végzik.

A továbbiakban csak a gyorsított eljárásra, valamint a folytatás kérésére vonatkozó szabályok részletesebb ismertetésére kerül sor.

---

[15] Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (átdolgozás).

[16] Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás).

A gyorsított eljárás

A gyorsított eljárásra vonatkozó szabályok lényegében az egyidejűleg hatályon kívül helyezett, nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmek eljárásjogi helyére léptek be, azonban – egyes esetkörök egyértelmű megfeleltethetősége ellenére – nem lehet azokkal azonosnak tekinteni ezeket. A korábbi nyilvánvaló megalapozatlanság eseteiben a döntés szükségszerűen csak elutasító lehetett, míg gyorsított eljárásban az erre okot adó körülmények csupán egyfajta indikátorai annak, hogy elutasító döntés meghozatala lehet indokolt, de az nem szükségszerű, így semmi akadálya annak, hogy gyorsított eljárásban akár nemzetközi védelmet biztosító döntés szülessen.

Az ilyen eljárási rend alá tartozó személyek esetében ugyanazok a garanciális elemek érvényesülnek, mint a normál eljárásokban. A gyorsított eljárás nem jelenti azt, hogy az ügyben a döntést eljárásjogilag könnyebb lenne meghozni, csupán a hatóságnak kell a döntését hamarabb meghoznia. Magyar szemmel nézve az uniós jogi szabály a hatóságra nézve hátrányos, hiszen ugyanazt a feladatot a normál esetnél rövidebb idő alatt kell elvégeznie, a jogintézmény célja azonban nem az, hogy a hatóságot szorítsa gyorsabb eljárásra. Klasszikus esetben – amilyennel a magyar menekültügyi hatóság a migrációs célországok hatóságainál lényegesen ritkábban találkozik – a kérelmező együttműködik a hatósággal, és mindent megtesz annak érdekében, hogy kérelmét a pozitív elbírálás érdekében alátámassza. Az eljárási határidő lerövidítése ilyenkor azt jelenti, hogy szűkülnek a lehetőségei a kérelmét alátámasztó bizonyítékok beszerzésére, nyilatkozatok megtételére. Mivel Magyarország a nemzetközi migrációban alapvetően tranzit szerepet játszik, ugyanannak a jogintézménynek, a gyorsított eljárásnak gyökeresen eltérő hatása van, és valójában csupán a hatósági terheket növeli.

Az eljárás gyorsítása elsősorban abban nyilvánul meg, hogy – akárcsak a korábbi, nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmek esetében – az esetleges elutasító döntéssel szembeni felülvizsgálat nem peres, amelyre a peres útnál rövidebb határidők, valamint más, a bírósági döntéshozatalt felgyorsító eljárási szabályok vonatkoznak. A gyorsított eljárásra okot adó körülmények az elfogadhatatlansági okokhoz hasonlóan az eljárás során bármikor felmerülhetnek, így alkalmazásukhoz ún. „mozgó határidő" kapcsolódik. Az erre alapozott döntést a gyorsított eljárásra okot adó körülményről való tudomásszerzést követő tizenöt napon belül kell meghozni.

Megjegyzésre érdemes, hogy a módosítás egyik hibája is a gyorsított eljárások egyik esetéhez, a biztonságos származási országhoz kapcsolódik. A Met. 51. § (9) bekezdése – némileg érthetetlenül – az ügy nem érdemi elbírálásának tekinti, ha egy kérelmező ügyét a hatóság azért bírálja el gyorsított eljárásban, mert a kérelmező biztonságosnak tekintett származási országból érkezett. A jogszabály egyértelműen hibás, hiszen ilyenkor is sor kerül a nemzetközi védelmi szükséglet elbírálására, tehát a kérelem érdemében születik döntés.

A folytatás kérése

Ez a speciális jogintézmény korábban, 2018. január 1-je után a jelenleginél sokkal rövidebb időtartamban már a kérelmezők rendelkezésére állt. Azt jelentette, hogy akinek az eljárását a menekültügyi hatóság megszüntette, a megszüntetés közlésétől számított három napon

belül egy alkalommal kérhette az eljárásának folytatását, és a hatóság ennek köteles volt eleget tenni. A jogintézmény számos visszaélésre adott lehetőséget, ezért hatályon kívül helyezték, azonban az új eljárási irányelvnek és a korábbinál konkrétabb, kötöttebb szabályoknak megfelelően újra bevezették. Egyrészt a korábbi háromnapos időtartamot kilenc hónapos váltotta fel, másrészt nem a megszüntetés minden esetkörében, csupán a kérelem hallgatólagos visszavonásának eseteiben hívható életre.

Ennek eredményeként jelenleg annak függvényében változik a – lehető legtágabban értelmezett – jogorvoslat lehetősége a megszüntető végzésekkel szemben, hogy mi képezte a megszüntetés jogalapját:

- ha a kérelem írásban történő visszavonása vagy a dublini átadás végrehajtása, akkor nincs helye jogorvoslatnak, legfeljebb ismételt kérelem előterjesztésének;
- ha a nyilatkozattétel megtagadása, a személyes meghallgatáson való meg nem jelenés vagy ismeretlen helyre távozás, akkor folytatás kérésének van helye;
- ha kiutasításra, kiadatásra került sor, vagy a kérelmező nem tett eleget ujjnyomatadási kötelezettségének, akkor nem peres úton bírósági felülvizsgálatnak van helye.

Ezzel a módosítással a jogalkotó részben eleget tett az eljárási irányelv által előírtaknak, ugyanakkor még mindig nem teljes a harmonizáció, mivel az irányelv 46. cikke értelmében valamennyi esetben – így a folytatás kérésével érintettekben is – biztosítani kell a bírósági jogorvoslat lehetőségét.

A menekültügyi kiutasítás

A legjelentősebb tartalmi módosítás az augusztus 1-jei csomagban kétségkívül a menekültügyi kiutasítás ismételt megteremtése volt. 2004-ig a menekültügyi hatóság rendelkezett már ilyen jogkörrel, azonban ez előbb az ország elhagyására vonatkozó kötelezésre, majd később a visszaküldés tilalmának vizsgálatára szűkült. A menekültügyi kiutasítás ismételt bevezetése, tehát az, hogy a menekültügyi hatóság a nemzetközi védelmi szükséglet elbírálása mellett dönt arról is, hogy a védelemre nem jogosult – és más jogcímen az országban tartózkodni nem jogosult – külföldit kiutasítja, a nemzetközi és a nemzeti jog magasabb fokú összhangjának megteremtése miatt vált szükségessé.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye[17] (a továbbiakban: EJEE) 5. cikkének 1. bekezdése taxatív módon felsorolja azokat az esetköröket, amelyekben személyek személyes szabadságának elvonása elfogadható.[18] E felsorolás nem tartalmazza azt az esetet, amikor

---

[17] Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről.

[18] EJEE 5. cikk 1. bekezdés: *„Mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra. Szabadságától senkit sem lehet megfosztani, kivéve az alábbi esetekben és a törvényben meghatározott eljárás útján:*
a) törvényes őrizetben tartás az illetékes bíróság által történt elítélést követően;
b) olyan személy törvényes letartóztatása vagy őrizetbe vétele, aki nem tesz eleget a bíróság törvényes rendelkezésének, illetőleg a törvény által megállapított kötelezettség teljesítésének biztosítása céljából történő letartóztatás vagy őrizetbe vétel;
c) törvényes letartóztatás vagy őrizetbe vétel abból a célból, hogy e bűncselekmény elkövetése alapos gyanúja miatt az illetékes hatóság elé állítsák, vagy amikor ésszerű oknál fogva szükséges, hogy megakadályozzák bűncselekmény elkövetésében vagy annak elkövetése után a szökésben;

egy menedékkérő őrizetére azért van szükség, hogy távollétével az eljárás lefolytatását ne akadályozza meg, ez azonban a befogadási irányelv értelmében a kérelmezők jogszerű őrizetének alapja lehet.[19] A látszólagos ellentmondásra az EJEE és a befogadási irányelv szabályai között már a Kúria 2014-es joggyakorlat-elemzése is rámutatott, azonban a kérdésben az állásfoglalástól tartózkodott.[20] Az ellentmondás egyértelmű, formális feloldása volt a módosítás célja, amelynek révén a menekültügyi eljárás egyben potenciálisan a kérelmező kiutasítására irányuló eljárás is.

Augusztus 1-jét megelőzően ugyanis ez két különböző hatóság két különböző eljárását jelentette, mindkét esetben önálló jogorvoslati lehetőséggel. Előbb a menekültügyi hatóság megvizsgálta a védelmi szükségletet, majd, ha az nem állt fent, átadta a kérelmezőt az idegenrendészeti hatóságnak, amely önálló kiutasítási eljárást folytatott le. A nemzetközi jogi szabályoknak való megfelelés ezt a duplázódást is megszüntette, ami mindenképpen eljárásgazdaságossághoz vezet (a kiutasítás végrehajtásának feladata azonban változatlanul az idegenrendészeti hatóságot terheli).

Látszólag a jogintézmény „idegen" lehet a menedékjog szellemétől, azonban a módosítás a fentiek miatt egyrészt szükségszerű volt, másrészt elvi szinten sem jelent radikális változtatást a menekültügyi hatóság eddigi vizsgálati szempontjai tekintetében. A hatóság ugyanis eddig is minden, a kérelmet teljes mértékben elutasító döntésében megállapította, hogy a kérelmező esetében nem áll fenn a visszaküldés tilalma, ami azt jelenti, hogy a külföldi kiutasítható. Ehhez képest az új szabályozás mindössze annyival megy tovább, hogy ilyen esetekben a külföldi nemcsak kiutasítható, hanem ki is utasított. E megoldás kétségkívül hátrányos a külföldiekre nézve, hiszen így elesnek az önálló eljárás és az ahhoz kapcsolódó önálló jogorvoslat lehetőségétől, illetve objektíve lerövidülhet azon időtartam, amelyet az eljárások folytatódása miatt az országban tölthetnek. Ennek ellenére nem ütközik semmilyen nemzetközi, uniós vagy alkotmányos előírásba, ráadásul számos más tagállamban már évek óta ilyen vagy ehhez hasonló rendszer működik.

Gyakorlati igények

A módosítás egyes elemei olyan gyakorlati problémákra kívántak reagálni, amelyek a hatósági jogalkalmazást könnyítették meg, nem szükségszerűen a nemzetközi vagy uniós jogi

---

d) a kiskorú őrizetbe vétele törvényes rendelkezés alapján nevelési felügyelet céljából vagy törvényes őrizetben tartása az illetékes hatóság elé állítás céljából;

e) törvényes őrizetbe vétel fertőző betegségek terjedésének megakadályozása céljából, valamint elmebetegek, alkoholisták, kábítószer-élvezők vagy csavargók őrizetbe vétele;

f) törvényes letartóztatás vagy őrizetbe vétel az országba való jogtalan belépés megakadályozása céljából vagy olyan személy törvényes letartóztatása vagy őrizetbe vétele, aki ellen intézkedés van folyamatban kiutasítása vagy kiadatása céljából."

[19] Befogadási irányelv 8. cikk 2. bekezdés: *„Amennyiben szükségesnek bizonyul, valamint az egyes esetek egyéni értékelése alapján a tagállamok őrizetbe vehetik a kérelmezőt, amennyiben kevésbé kényszerítő jellegű alternatív intézkedések alkalmazása nem lenne hatékony."*

[20] *„A menekültügyi joggyakorlat-elemző csoportnak nem feladata a menekültügyi őrizet, mint intézmény és a nemzetközi jogi és uniós előírások összhangjának vizsgálata, ezért a joggyakorlat-elemző csoport a nemzetközi gyakorlat ismeretében is úgy elemzi a menekültügyi őrizet gyakorlatát, mintha az EJEE 5. cikke nem tenné eleve jogszerűtlenné a menekültügyi őrizetet."* Lásd: Kúria menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport (2014)

keretrendszernek való megfelelést, illetve menekültpolitikai célkitűzések elérését. Ilyen gyakorlati igény volt:

- a kérelmező együttműködési kötelezettségének pontosítása a személyazonossága valószínűsítésének tekintetében;
- a menekültügyi eljárás tartamának pontos behatárolása;
- az eljárás egyéb résztvevőire (ügygondnok, gyermekvédelmi gyám stb.) vonatkozó szabályok pontosítása;
- a menekültügyi feladatok ellátásában részt vevő rendőrségre vonatkozó adatkezelési szabályok pontosítása;
- tömeges beáramlás esetén, amikor az őrizetbe veendő személyek száma ezt indokolja, az általános szabályoktól eltérően, menekültügyi őrizet nem csupán a kifejezetten erre a célra létrehozott intézményekben hajtható végre, hanem más létesítményekben is.

Utóbbi kapcsán fontos garanciális szabály, hogy az ilyen „más" létesítményeknek ugyanúgy alkalmasaknak kell lenniük a menekültügyi őrizet végrehajtására, mint a menekültügyi őrzött befogadó központoknak. E módosítás révén a rendszer nagy fokú rugalmasságot kapott, hiszen ilyen módon szükség esetén akár a rendőrségi őrzött szállások, akár a büntetés-végrehajtási intézmények bevonhatók a menekültügyi feladatok ellátásába. Annak ellenére, hogy erre mindeddig nem került sor, a lehetőség jelentőségét nem szabad lebecsülni.

A Met. és a Metvhr. 2015. szeptember 15-i módosítása

A migrációs válsághelyzet súlyosságát jelzi, hogy alig másfél hónappal az előző, nagy terjedelmű jogszabály-módosítás után újabb módosítás vált szükségessé. A korábbi változtatásokkal ellentétben a szeptember 15-i módosítások kifejezetten a migrációs válság kezelését célozták. E módosítások alapvetően három tárgykört érintettek: a jogorvoslat, a határon lefolytatott eljárás, valamint a tömeges beáramlás okozta válsághelyzet szabályait.

A jogorvoslati jogok módosítása

A módosítás – egyetlen elemét (a felülvizsgálati kérelem benyújtására rendelkezésre álló határidő háromról hét napra történő növelését) kivéve – erőteljesen retrográd jelleget mutat. Az alig másfél hónappal ezelőtti módosítással, a nemzetközi és az uniós joggal éles ellentétben a módosítás megtiltja, hogy a kérelmező a bíróság előtt a közigazgatási eljárás során felmerültekhez képest új tényre vagy körülményre hivatkozzon.[21] Ez azonban nemcsak a vonatkozó nemzetközi és uniós jogszabályoknak, de a gyakorlati megfontolásoknak is ellentmond. Napjainkban minden további nélkül előfordulhat és elő is fordul, hogy a hatósági és a bírósági döntés meghozatala közötti idő alatt – ami több hét vagy akár több hónap

[21] Met. 53. § (2a) bekezdés: *„A kérelmet elutasító döntéssel szemben benyújtott felülvizsgálati kérelemben – a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 339/A. §-ában foglaltaknak megfelelően – új tényre, illetve új bizonyítékra hivatkozni nem lehet."*

is lehet – olyan radikális változások történnek egy származási országban, amelyeket nem lehet figyelmen kívül hagyni a döntéshozatal időpontjában (például kitör egy polgárháború, egy feszült helyzet kritikussá válik, kitör egy halálos járvány).

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának következetes gyakorlata szerint valamennyi olyan esetben, amikor a hatóságok, bíróságok egy másik országba való visszaküldésről döntenek, épp a fenti okok miatt a döntéshozatal időpontjában rendelkezésre álló információk alapján kell dönteniük, a felülvizsgálat tehát szükségszerűen *ex nunc* jellegű.[22] Ezt a szabályt kifejezetten megjeleníti az eljárási irányelv,[23] és évtizedek óta jelen van a magyar menekültügyi bíráskodási gyakorlatban is. Mivel a szabály a fentiek szerint nemzetközi jogi kötelezettségből fakad, az eljáró bíróságok ennek megfelelően járnak el, Alaptörvényünkkel összhangban[24] figyelmen kívül hagyva az ezzel ellentétes magyar szabályozást.

Emellett a módosítás szakított azzal a szintén mélyen gyökerező szabállyal, amely a menekültügyben eljáró bíróságok számára reformatórius jogkört biztosított, tehát lehetővé tette a jogszabálysértő hatósági döntések megváltoztatását. E jogkör ugyan nem rendelkezik sem nemzetközi, sem uniós jogi beágyazottsággal, sőt magyar specialitásnak tekinthető, ugyanakkor az elmúlt évek során megbízhatóan működő megoldásnak bizonyult, amelynek jelentőségét tovább növelte az a tény, hogy a menekültügyi bíráskodás egyfokú, tehát a menekültügyben eljáró bíróság döntése végleges, ellene további jogorvoslatnak nincs helye. A módosítás a migrációs válság kellős közepén tovább növelte a menekültügyi hatóság terheit, hiszen ahelyett, hogy az eljárások befejeződnének bírósági szakban, a bírák számára már csak a hatósági döntés hatályon kívül helyezése és a hatóság új eljárás lefolytatására való utasítása áll rendelkezésre.

Megjegyzésre érdemes, hogy e módosítások az eredeti törvénymódosítási javaslatban nem is szerepeltek, csupán az Országgyűlés Törvényalkotási Bizottságának a 2015. szeptember 3-án (négy nappal az elfogadott jogszabály kihirdetése, tizenkét nappal a jogszabály hatálybalépése előtt) kelt javaslata[25] alapján kerültek a szövegbe. A javaslat lakonikus indoklása szerint: *„A módosítás célja, hogy a menedékjogról szóló törvény szerinti menekültügyi eljárásokban a bíróságok egységesen járjanak el, és ennek során a közigazgatási perekre vonatkozó általános szabályok szerint kizárólag kasszációs jogkörrel rendelkezzenek. Alkotmányossági szempontból indokolt a módosítás, mivel az érintettek jogorvoslati jogára azonos szabályok fognak vonatkozni."*[26] Hogy az *ex tunc* jellegű jogorvoslat, illetve a reformatórius jogkör megvonása hogyan és miért fogja biztosítani a bíróságok egységes

---

22 „[…] *egy külföldi kiutasításával, vagy kiadatásával kapcsolatban lefolytatott, a 3. cikkbe ütköző bánásmód kockázatának vizsgálata során teljes és ex nunc hatályú vizsgálatot kell végezni, hiszen a célországbeli helyzet idővel változhat. Mivel az ilyen típusú ügyekben a részes államok felelősségének természete abban rejlik, hogy feltárják a rossz bánásmód egyedi kockázatát, a kockázat létét elsődlegesen azon tények tükrében kell vizsgálni, amelyekről a részes állam tudott, vagy tudnia kellett volna a kiutasítás időpontjában."* Emberi Jogok Európai Bírósága: Salah Sheekh kontra Hollandia ügy.

23 Eljárási irányelv 46. cikk (3) bekezdés: *„Az (1) bekezdésnek való megfelelés érdekében a tagállamok biztosítják, hogy a hatékony jogorvoslat mind a tények, mind a jogi szempontok teljes körű és ex nunc megvizsgálását tartalmazza – ideértve adott esetben a nemzetközi védelem iránti igényeknek a(z) 2011/95/EU irányelv szerinti vizsgálatát is –, legalább az elsőfokú bíróság előtti fellebbezési eljárásokban."*

24 Alaptörvény Q cikk (2) bekezdés: *„Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját."*

25 A Parlament törvényalkotási bizottságának összegző módosító javaslata.

26 T/5983/11. irományszámú összegző módosító javaslat; a 2., 6., 8. és 9. szakaszhoz fűzött indoklás; 18. oldal.

döntéshozatalát, azzal sajnos adós maradt az indoklás. Ha a cél az lett volna, hogy a menekültügyi eljárásokban is az általános szabályok érvényesüljenek, akkor viszont célszerű lett volna a bírósági döntéssel szembeni jogorvoslat, tehát a másodfokú bírósági eljárás lehetőségét biztosítani (az eljárást az sem húzta volna el szükségszerűen jobban, mint egy új közigazgatási eljárás lefolytatása, amelyet újabb bírósági jogorvoslati szakasz követhet).

Nehezen érthető az is, hogy milyen alkotmányossági szempont indokolja, hogy azonos jogorvoslati szabályok vonatkozzanak… kikre? A menedékkérőkre, mint bármely más polgári peres eljárás alá tartozó személyekre? Ha ez volt a cél, akkor nem teljesült, hiszen az egyfokú bírósági eljárás nem biztosíthatja ugyanazokat a jogokat, mert mindenki más jogorvoslattal élhet az elsőfokú bíróság döntésével szemben.

A határon lefolytatott eljárás

A határon lefolytatott eljárás nem idegen a magyar menedékjogi szabályozástól, hiszen a reptéri eljárás az első menedékjogról szóló törvény óta létezik a magyar szabályozásban. Mint speciális szabályrendszer, az eljárási irányelvben is megjelenik a határon lefolytatott eljárás. A szerb–magyar (majd később a horvát–magyar) határ határzárral történő megerősítését követően – az emberiességi megfontolásokon túl – Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségei miatt is szükségessé vált olyan létesítmények létrehozása, amelyekben a nemzetközi védelemre szoruló személyek biztonságosan és jogszerűen folyamodhatnak a magyar állam védelméért. Ezek a magyar területen lévő létesítmények – a szerb határon Röszkénél és Tompánál, a horvát határon Beremendnél és Letenyénél – a szomszéd ország irányába jogilag és fizikailag is nyitottak (tehát nem a határzár mögött találhatók), így az onnan érkező külföldiek akadálytalanul beléphetnek az ún. tranzitzónákba, ahol menedéket kérhetnek.

E tranzitzónákban az alapvető ellátások biztosítottak arra a rövid, pár napos időtartamra, amíg a menekültügyi hatóság a kérelmet regisztrálja, valamint döntést hoz a kérelem elfogadhatóságáról.

A jogintézmény hatásosságával kapcsolatban az alábbi aggályok vethetők fel:

- hatálya nem terjed ki az ún. különleges bánásmódot igénylő személyekre,[27] akik a menedékkérők jelentős részét alkotják – ennek eredményeként a tranzitzónában menedéket kérő személyek 80%-a 2015-ben nem esett a határon lefolytatott eljárás hatálya alá;[28]
- a hatóság vizsgálata a tranzitzónában csak a kérelem elfogadhatóságára terjed ki, azonban az öt elfogadhatatlansági ok[29] közül reálisan csak a biztonságos harmadik

[27] Met. 2. § k) pont: *„különleges bánásmódot igénylő személy: a kísérő nélküli kiskorú, vagy olyan kiszolgáltatott személy – különösen a kiskorú, az idős, a fogyatékkal élő személy, a várandós nő, a kiskorú gyermeket egyedül nevelő szülő, valamint a kínzást, nemi erőszakot vagy a pszichikai, fizikai vagy szexuális erőszak más súlyos formáját elszenvedett személy –, akiről helyzetének egyedi értékelését követően megállapítható, hogy sajátos szükségletekkel rendelkezik”.*

[28] Az adatok forrása: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.

[29] Met. 51. § (2) bekezdés: *„Elfogadhatatlan a kérelem, ha*
a) a kérelmező az Európai Unió valamely tagállamának állampolgára;
b) a kérelmezőt más tagállam menekültként ismerte el, vagy kiegészítő védelemben részesítette;

ország esete vetődik fel, amellyel kapcsolatban a fentebb említett akadályok érvényesülnek;

- egyértelműen ellentétes a vonatkozó uniós szabályozással a jogszabály azon kijelentése, hogy az itt elhelyezett kérelmezőket nem illeti meg a területen maradás joga:[30] egyrészt a kérelmezők *de facto* Magyarország területén vannak, ráadásul jogszerűen, másrészt az eljárási irányelv egyértelműen leszögezi, hogy a terület, és a területen maradás joga kiterjed a tranzitzónákra is.[31]

A tranzitzónák elsődleges szerepe a fenti okok miatt elsősorban nem is a határon lefolytatott eljárásokban, hanem a kérelmek regisztrálásában nyilvánulhat meg. A 2015-ös év folyamán a magyar menekültügyi hatóság és a rendőrség jelentős kapacitásait lekötötte a kérelmezők regisztrálása, illetve az ahhoz szükséges szervezési, szállítási, ellátási feladatkör. 2015. október eleje és 2016. február vége között a külföldiek nem vették igénybe azt a lehetőséget, hogy a tranzitzónában kérjenek menedéket. Ez elsősorban annak köszönhető, hogy a szerb hatóságok a migránsokat a horvát határra szállították.

Amennyiben a migrációs útvonalak változása miatt Magyarországnak újabb tömeges beáramlással kell szembenéznie – és erre utaló jelek 2016 februárjában már jelentkeztek – ennek kezelésében óriási segítséget jelenthetnek a tranzitzónák. Csak épp elsődlegesen regisztrációs pontokként, és nem a határon lefolytatott eljárások helyszíneként.

A tömeges beáramlás okozta válsághelyzet

Le kell szögezni, hogy a tömeges beáramlás okozta válsághelyzet és a kapcsolódó szabályozás nem szükségszerűen menekültügyi vagy menedékjogi kérdés. A jelenlegi definíció szerint ugyanis az a helyzet, amikor egyetlen hónap alatt – szeptember közepétől október közepéig – csaknem 200 ezer fő haladt keresztül az ország területén, nem minősült tömeges beáramlás okozta válsághelyzetnek, hiszen egyikük sem kért menedéket. Ennek megfelelően az is megkérdőjelezhető, hogy szabályozása miért a Met.-ben történik, hiszen a fentieken túl a tömeges beáramlás okozta válsághelyzet által érintett – elsősorban tulajdonjogi, építésügyi, közbeszerzési, járványügyi – eljárások és szabályok jellemzően nem

c) a kérelmezőt valamely harmadik ország menekültként ismerte el, feltéve, hogy ez a védelem a kérelem elbírálásakor is fennáll, és a szóban forgó harmadik ország a kérelmezőt visszafogadja;
d) a kérelem ismételt, és nem merült fel olyan új körülmény vagy tény, amely arra utalna, hogy a kérelmező menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésének lenne helye; vagy
e) a kérelmező vonatkozásában van olyan harmadik ország, amely rá nézve biztonságos harmadik országnak minősül."

30 71/A. § (2) bekezdés: *„A kérelmezőt a határon lefolytatott eljárás során nem illetik meg az 5. § (1) bekezdés a) és c) pontjában foglalt jogosultságok."*
Met. 5. § (1) bekezdés a) pont: *„Az elismerését kérő jogosult* […] *az e törvényben meghatározott feltételek szerint Magyarország területén való tartózkodásra, valamint Magyarország területén való tartózkodásra jogosító – külön jogszabályban meghatározott – engedélyre".*

31 Eljárási irányelv 2. cikk p) pont: *„a tagállamban való maradás: azon tagállam területén – ideértve annak határát és tranzitzónáit is – való maradás, amelyben nemzetközi védelemért folyamodtak, vagy a kérelmet vizsgálják".*

tartoznak a Met. hatálya alá. Épp ezért e tanulmány fókuszának megőrzése érdekében ezek ismertetésére itt nem kerül sor.

A tömeges beáramlás okozta válsághelyzetre vonatkozó módosítás egyetlen mondat erejéig foglalkozik menedékjogi kérdéssel. Eszerint a menedékkérők regisztrálásában az említett válsághelyzet esetén részt vehet a rendőrség és a honvédség is. Számos országban megfigyelhető, hogy a kérelmezők regisztrációjában részt vesz a rendőrség, a határőrség, a parti őrség, s ennek racionális okai vannak: a külföldiek elsőként jellemzően ezekkel a szervekkel találkoznak, így indokolt, hogy már e szervek előtt is jelezhessék nemzetközi védelmi igényüket, hogy a kapcsolódó menekültügyi eljárás minél hamarabb megindulhasson.

E módosítás a korábbi tapasztalatok tükrében kétségkívül racionális, hiszen látható volt, hogy a menedékkérők számának radikális emelkedése, és az ezzel járó regisztrációs feladatok elvonják a menekültügyi hatóság kapacitásait a tényleges menekültügyi tevékenységtől, tehát az eljárás lefolytatásától és a döntéshozataltól. Épp ezért hosszú távon, *de lege ferenda* megfontolásra érdemes lehet egy olyan szabályozási irány is, amely uniós tagállami tapasztalatok alapján a menedékkérőkhöz kapcsolódó teljes regisztrációs feladatkört – válsághelyzettől függetlenül – más szervhez telepíti. Jelenleg ugyanis a feladatok duplikálása történik azzal, hogy a rendőrség ugyanazt a személyt regisztrálja illegális határátlépőként, a menekültügyi hatóság pedig menedékkérőként. A jelenleg vizsgált módosítás e problémát ugyan nem oldja meg, de a felhatalmazás megteremtésével megteszi az első lépést ebbe az irányba.

Összegzés

Megállapítható, hogy a 2015-ös menedékjogi jogszabály-módosítások megítélése erősen ambivalens. Egyrészről megfigyelhető a nemzetközi standardoknak való megfelelés szándéka, ugyanakkor egy ezzel ellentétes hatású szándék is testet öltött. A jogszabály-módosítások elfogadásának kapkodó módja, a hatástanulmányok hiánya ráadásul egyenesen vezetett ahhoz, hogy a jogpozitivista hozzáállás, amely egy globális társadalmi jelenséget próbált lokálisan és elsősorban a jog eszközeivel kezelni, megfeneklett a realitás zátonyán. Még a kifejezetten a válság kezelésére hozott szabályok sem képesek az általános migrációs folyamatokra alapvető hatást gyakorolni. Magyarországra 2015. szeptember közepe óta azért nem érkeznek tömegesen migránsok, mert a szerb hatóságok a horvát határra szállítják őket, így a migránsok valójában nem szorulnak arra, hogy a kerítésen keresztül próbálkozzanak az EU területére jutni.

Ráadásul a jogi szabályozási környezettől és a hatósági erőfeszítésektől függetlenül tény, hogy Magyarországról ma a kérelmezők számára csak északra és nyugatra vezet az út, tehát arra, amerre egyébként is menni akarnak. Mindaddig, amíg a magyar hatóságok nem képesek – ahogy egyébként a tagállami hatóságok egyike sem – a szuverén államok együttműködésének hiányában az elrendelt kiutasítások hatékony végrehajtására, addig bármilyen szigorú jogszabályi keretrendszert is állít fel a magyar jogalkotó, annak legfeljebb annyi hatása lesz, hogy a külföldiek nem azonnal, hanem csak hosszabb-rövidebb befogadó állomáson, esetleg őrizetben töltött idő után tudnak távozni az általuk kitűzött célország felé.

Felhasznált irodalom

2/2012. (XII.10.) KMK vélemény a biztonságos harmadik ország megítélésének egyes kérdéseiről.

A Parlament törvényalkotási bizottságának összegző módosító javaslata. 2015. szeptember 3. www.parlament.hu/irom40/05983/05983-0011.pdf (letöltve: 2016. 03. 01.)

A Tanács 2007/819/EK határozata (2007. november 8.) az Európai Közösség és a Szerb Köztársaság közötti, az engedély nélkül tartózkodó személyek visszafogadásáról szóló megállapodás megkötéséről. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32007D0819

Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (átdolgozás). http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095 (letöltve: 2016. 02. 29.)

Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (átdolgozás). http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0032

Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás). http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32013L003 (letöltve: 2016. 02. 29.)

Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről. Róma, 1950. november 4. Magyarországon kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99300031.TV (letöltve: 2016. 02. 29.)

Emberi Jogok Európai Bírósága: Salah Sheekh kontra Hollandia ügy. A kérelem száma: 1948/04. http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-78986 (letöltve: 2016. 03. 01.)

Kúria menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport (2014): *Összefoglaló vélemény.* www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/menekultugyi_jecs_osszefoglalo_velemeny_2014okt20.pdf (letöltve: 2016. 02. 29.)

Magyar Helsinki Bizottság (2011): *Szerbia mint biztonságos harmadik ország? Feltevések és válaszok.* http://helsinki.hu/szerbia-mint-biztonsagos-harmadik-orszag-feltevesek-es-valaszok (letöltve: 2016. 02. 29.)

UNHCR (2012): *Szerbia mint menedéket nyújtó ország.* www.unhcr-centraleurope.org/hu/pdf/informacioforrasok/jogi-dokumentumok/unhcr-kezikonyvek-ajanlasok-es-iranyelvek/szerbia-mint-menedeket-nyujto-orszag-2012.-augusztus.html (letöltve: 2016. 02. 29.)

Büntetőjogi válaszok a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetre Magyarországon

Hautzinger Zoltán[1]

Bevezetés – a migráció szabályozásának korábbi büntetőjogi példái

Az emberi vándorláshoz kapcsolódó jogi szabályozás célja – a kiutazással vagy a kivándorlással kapcsolatos rendelkezéseket ide nem értve – meghatározni mindazokat a normatív kereteket, amelyek többek között a beutazásra, a tartózkodásra, indokolt esetben a menedékjogi kérelem benyújtására és elbírálására vonatkoznak. A migráció szabályozása tehát a bevándorlás tekintetében nem más, mint a migrációval érintett közösség (állam) hivatalos formában közreadott akarata az e közösségbe nem tartozó személyek területre lépésével és területen maradásával kapcsolatosan.

A szabályozás sajátos funkciója, hogy annak egyszerre kell tekintettel lennie az aktuális migrációs helyzetre, valamint előremutató szándékkal befolyásolni a vándorlási folyamatokat, illetve a migrációval érintett terület társadalmi, szociális (pl. egészségügyi) és gazdasági helyzetét. Már hazánkban is több mint egy évszázada lényeges igényként jelentkezett a külföldiek beutazását és letelepedését érintő jogi rendelkezések megalkotása és alkalmazása.[2] E szabályozás ugyanakkor többnyire a közigazgatási és azzal összefüggésben a rendészeti jog felől érintette a külföldiek jogi helyzetét, a szabályokkal ellentétes magatartás vagy állapot kiküszöbölésére alapvetően idegenrendészeti megoldásokat tartalmazott.

A jogellenes beutazás vagy tartózkodás szankcionálására – így a migrációs szabályozásban – büntetőjogi eszközöket egy fél évszázaddal később kezdtek alkalmazni. E tételek is alapvetően – a második világháborút követő szocialista rendszer kialakításának köszönhetően – a személyi szabadságjogok, köztük a mozgás szabadságának, a tartózkodási hely szabad megválasztásának a korlátozásához kapcsolódtak. Az első magyar büntetőtörvényt (a Csemegi-kódexet) felváltó büntető törvénykönyv[3] vezette be többek között a magyar deliktumok körébe a közbiztonság és a közrendi bűntettek körében a határjel-hamisítást

[1] Hautzinger Zoltán (hautzinger.zoltan@uni-nke.hu) PhD, tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Bevándorlási és Állampolgársági Tanszék. (E tanulmány az MTA Bolyai János kutatási ösztöndíj támogatásával készült.)

[2] 1903-ban a hagyományos értelemben vett migráció szabályozásával összefüggésben 1903. március 11-én több törvényt is szentesítettek, amelyeket március 14-én hirdettek ki az Országos Törvénytár 2. számában. Ezek: a kivándorlásról szóló 1903. évi IV. törvénycikk, a külföldieknek a magyar korona országai területén való lakhatásáról szóló 1903. évi V. törvénycikk, az útlevélügyről szóló 1903. évi VI. törvénycikk, valamint a határrendőrségről szóló 1903. évi VIII. törvénycikk.

[3] A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény

(202. §), a tiltott határátlépést (203. §), az embercsempészést (204. §), a hazatérés megtagadását (205. §), a tiltott határátlépés vagy embercsempészés feljelentésének elmulasztását (206. §), továbbá a külföldiek rendészetével kapcsolatos bűntettet (209. §).

Az 1978. évi Btk. a migrációs jellegű törvényi tényállások rendszerét némiképp átalakította. Így a tiltott határátlépés meghatározása egy tényállásba került a külföldre utazás és a külföldön tartózkodás szabályainak a kijátszásával (217. §), míg az embercsempészést (218. §) továbbra is önálló bűncselekményként rendelték büntetni. Mindkét bűntett esetében továbbra is büntetendő volt a feljelentés elmulasztása, míg a határjel-hamisítást megváltozott elnevezéssel, de hasonló tartalommal szövegezték meg határjel-rongálásként (220. §). Új tényállás lett azonban a kiutasított külföldiek jogellenes belföldi tartózkodása (214. §).

A rendszerváltoztatást követő első büntetőjogszabály-módosítások az említett különös törvényi tényállások rendszerében kezdetben jelentős változtatást nem eredményeztek. A tiltott határátlépés esetében ugyanakkor a szövegezés lényeges módosuláson ment keresztül.[4] Elkövetési magatartásként csak az államhatár engedély nélküli vagy meg nem engedett módon történő fegyveres átlépését határozta meg a korábbi szabályozás helyett, amely az államhatár bármely jogellenes módon megvalósuló átlépését, illetve a külföldre utazás és a külföldön tartózkodás szabályainak kijátszásával történő külföldön maradást is büntette, és csak minősített esetben ismerte a fegyveres vagy a csoportos elkövetést.

Az új büntetőtörvény migrációval összefüggő különös törvényi tényállásai

A 2015-ben hatályos – a tömeges, irreguláris bevándorlásra reagáló – büntetőtörvény[5] a korábbi példákhoz képest már filozófiájában és rendszerében is teljesen más deliktumokat határozott meg a migrációval összefüggő jogellenes jelenségek visszaszorítására. A tiltott határátlépés már a 21. század kezdetétől fogva alapvetően a fegyveres elkövetésből fakadó visszaélés lőfegyverrel vagy robbanóanyaggal bűncselekményekkel[6] megvalósult alaki halmazat, illetve az e két bűncselekmény eltérő büntetési tételeiből eredő anomália okán került depönalizálására, és megszűnt – igaz, ismeretlen jogalkotói szándékból eredően – a csak külföldi által elkövethető egyetlen bűncselekmény, a jogellenes belföldi tartózkodás (beutazási és tartózkodási tilalom megsértése) is. A jellemzően külföldiekkel (ebben az esetben Magyarország európai uniós csatlakozása miatt jellemzően ún. harmadik országbeli állampolgárokkal) összefüggő deliktum maradt az embercsempészés (353. §), a jogellenes tartózkodás elősegítése (354. §), a családi kapcsolatok létesítésével visszaélés (355. §) és a harmadik országbeli állampolgár jogellenes foglalkoztatása (356. §).

---

4 Megállapította az 1989. évi XXVIII. törvény 20. § (2) bek.

5 A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.)

6 Jelenleg az államhatár jogellenes fegyveres átlépése alapesetben nem büntetendő. E cselekmény szankcionálására – amennyiben azt nem a határzár tiltott átlépésével valósították meg – a robbanóanyaggal vagy robbantószerrel való visszaélés (324. §), illetve a lőfegyverrel vagy lőszerrel való visszaélés (325. §) tényállásai alkalmazhatók.

Az említett deliktumok közül az embercsempészést – ahogy arra a fentiekben már utalás történt – már az 1961. évi Btk. is büntetni rendelte.[7] Abban az időszakban ugyanakkor e tényállás elsősorban nem a belföldre irányuló illegális migráció megakadályozására, hanem sokkal inkább az engedély nélküli kivándorlás megfékezésére szolgált. Napjainkban az embercsempészi tevékenység egy, a szervezett bűnözés által preferált területté vált, amelynek keretében az elkövetők Magyarországra (és az Európai Unió területére) beutazási és tartózkodási engedéllyel nem rendelkező személyeket segítenek hozzá az államhatár jogellenes átlépéséhez. Ennélfogva az embercsempészés olyan büntetőjogi tényállást jelent, amelynek célja a hazánkba irányuló – nem pedig az innen kiinduló – illegális migráció visszaszorítása. Bár a cselekmény elkövetője és részese (elsősorban felbujtója) bárki lehet, az embercsempész elkövetési magatartásokat magyar és nem magyar állampolgárok rendszerint harmadik országbeli személyek illegális határátlépéséhez segítséget nyújtva követik el.[8]

A 2012. évi Btk. által bevezetett deliktumok közül a jogellenes tartózkodás elősegítésének – meglehetősen bonyolult – szabályozása lényegében a régi Btk.-ban megnevezett jogellenes belföldi tartózkodás elősegítése bűncselekmény napjainkra aktualizált tényállását jelenti. Lényege szerint elkövetője csak a szabad mozgás jogával rendelkező személy lehet, aki ilyen joggal nem rendelkező személy (rendszerint harmadik országbeli állampolgár) jogellenes tartózkodásához nyújt vagyoni haszonszerzés végett segítséget. Hasonló célból rendeli büntetni az új Btk. a családi kapcsolatok létesítésével visszaélést is, amelyet az a felnőtt korú személy követheti el, aki anyagi haszonszerzés céljából, kizárólag tartózkodási jogosultságot igazoló okmány kiadása érdekében létesít családi kapcsolatot, vagy az apaságot megállapító teljes hatályú elismerő nyilatkozathoz hozzájárul. A két bűncselekmény közötti különbség, hogy amíg a jogellenes tartózkodás elősegítése csupán a szabad mozgás jogával nem rendelkező személyek engedély nélküli tartózkodásának segítését rendeli büntetni, addig a családi kapcsolatok létesítésével visszaélés olyan állapot színlelését jelenti, amellyel a harmadik országbeli állampolgár egyébként jogellenes tartózkodását intellektuális módon kívánja legalizálni.

Még a régi Btk.-ban is – igaz, egyik utolsó módosítása révén – pönalizált bűncselekményként jelentkezik a harmadik országbeli állampolgár jogellenes foglalkoztatása.[9] E deliktum központjában a keresőtevékenység folytatására jogosító engedéllyel nem rendelkező harmadik országbeli állampolgár áll, akit – tekintet nélkül arra, hogy legálisan vagy illegálisan tartózkodik-e az ország területén – ilyen engedély hiányában foglalkoztatnak. A tényállás megalkotásának elsődleges indoka az Európai Parlament és a Tanács által 2009. június 18-án elfogadott, az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról szóló 2009/52/EK irányelv, amely arra kötelezi a tagállamokat, hogy súlyos – az irányelvben konkrétan meghatározott – esetekben büntetőjogi szankciókat írjanak

---

7 Egyes magyar jogszabályok az embercsempészéshez hasonló cselekményeket már 1881-től megfogalmaznak, de bűncselekményként ezen a néven csak 1961-től határozzák meg.

8 A Btk. 353. § (1) bekezdése szerint: „Aki államhatárnak más által a jogszabályi rendelkezések megszegésével történő átlépéséhez segítséget nyújt, bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő."

9 Btk. 356. §

elő a nemzeti jogszabályaikban.[10] E bűncselekmény törvényi megalkotása tehát az irányelv rendelkezéseinek magyarországi implementálásával az európai uniós szabályokra is tekintettel rendeli büntetni a migrációhoz kötődő jogellenes foglalkoztatást.

Bizonyos tekintetben tradicionálisan migrációs hátterű cselekménynek lehetne tekinteni az emberkereskedelem (192. §) különös törvényi tényállását. A magyar büntetőtörvényekben csak a 20. század végétől[11] büntetni rendelt emberkereskedelem elsősorban az emberi szabadság elleni bűncselekménynek minősítendő, amely az egyik legfontosabb első generációs alapjog közvetlen sérelmére irányul, és csak másodlagosan – alapvetően nem is feltétlenül szükséges – elemként kapcsolódik hozzá az országon belüli vagy az államhatárokat érintő migráció. A cselekmény lényege tehát alapvetően nem a migrációban, hanem az emberi jogok súlyos megsértésében keresendő.[12] Ettől függetlenül az emberkereskedelem elleni nemzetközi fellépés példáinak esetében jól látható, hogy az egyes nemzetközi jogi dokumentumok különös hangsúlyt helyeznek a migrációs hátterű áldozatok segítésére.[13]

A bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetésével összefüggő bűncselekmények

2015-ben Magyarországon korábban még nem tapasztalt migrációs aktivitás volt megfigyelhető. Az utolsó negyedévet leszámítva a hazánkba szinte kivétel nélkül jogellenesen érkező harmadik országbeli állampolgárok célja az volt, hogy menedékjog iránti kérelmük benyújtását követően, még a menekültügyi eljárás lefolytatása előtt, rövid időn belül továbbutazzanak valamelyik nyugat-európai államba.[14] Ez a helyzet egyfelől a határrendészeti tevékenység nemzetközi együttműködésének erősítése mellett[15] olyan jogszabályi rendelkezésekben is éreztette hatását, amelyeknek célja elsősorban nem a külföldiekkel szembeni hatósági fellépés büntető- vagy szabálysértési jogi támogatása volt, hanem az államhatárt jogellenesen átlépő személyekkel összefüggő hatósági eljárás lefolytatásának fizikai feltételeit biztosító helyszínre terelő ún. ideiglenes biztonsági határzár védelmét szolgálták.[16]

Az irreguláris migráció tendenciózus erősödése miatt a jogalkotó lehetővé kívánta tenni azt is, hogy a vonatkozó magyar jogszabályok elegendő alapot teremtsenek az így ki-

---

10 Polt (2013) 177. (A hivatkozott kommentári részt Gellér Balázs írta.)

11 E bűncselekményt az 1998. évi LXXXVII. törvény 43. §-a iktatta be.

12 Chibba (2014) 163.

13 Az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezménynek az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló Jegyzőkönyve (2006. évi CII. törvény); az Európa Tanács emberkereskedelem elleni fellépésről szóló egyezménye (2013. évi XVIII. törvény); a Tanács 2004/81/EK irányelve a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményektől érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről.

14 A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal 2015. évi statisztikája szerint a határt illegálisan átlépő személyek száma 414 237 fő, akik közül 177 135 fő nyújtott be menedékjogi kérelmet.

15 Varga (2015) 231–240.

16 A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár építésén dolgozók védelméről, továbbá az államhatárról szóló törvény szerinti közérdekű használati joggal összefüggő kártalanításról szóló 211/2015. (VII. 23.) Korm. rendelet módosításáról szóló 213/2015. (VII. 31.) Korm. rendelet.

alakult válsághelyzet kezelésére. Bár egyes javaslatok szerint elegendő lett volna kizárólag büntetőjogi eszközök igénybevétele,[17] a megoldás végül ennél komplexebb – menedékjogi, közigazgatási és büntetőjogi – rendelkezések rendszerében öltött testet. Bevezették a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet fogalmát, amely például akkor rendelhető el, ha a Magyarországra érkező elismerést kérők száma egy hónap átlagában a napi 500, két egymást követő hét átlagában a napi 750 vagy egy hét átlagában a napi 800 főt meghaladja.[18] Emellett – a válsághelyzet kezelése érdekében – a leginkább érintett államhatárszakaszok környezetében ún. tranzitzónákat alakítottak ki, valamint az államhatár hatékony védelmét biztosító létesítményeket (biztonsági határzárat) hoztak létre, az e létesítményekkel biztosított védelem kijátszása, a létesítmények megrongálása esetére pedig bűncselekmények különös törvényi tényállásait alkották meg. A vonatkozó törvényi indokolás szerint az említett magatartások olyan mértékben veszélyeztetik a hatékony államhatár-védelmet, hogy megfelelő *sui generis* büntetőjogi szankciók kidolgozása vált indokolttá.[19] Így kerültek a magyar büntető törvénykönyvbe az ún. határzárral kapcsolatos bűncselekmények, és így bővült az általánostól eltérő büntetőeljárások köre a határzárral kapcsolatos bűncselekmények esetén alkalmazandó különös eljárási szabályokkal.

A határzárral kapcsolatos bűncselekmények különös törvényi tényállásai

A fenti megállapításokkal összhangban a tömeges bevándorlás jelensége okozta válsághelyzet idejéhez köthető deliktumokként szövegezték a büntető törvénykönyvbe a határzár tiltott átlépése, a határzár megrongálása, valamint a határzárral kapcsolatos építési munka akadályozása bűncselekmények törvényi tényállásait. A törvénymódosítás részletes indokolása szerint az illegális migrációhoz kapcsolódó kriminalitás miatt akár a legszigorúbb közhatalmi eszközökkel, azaz a büntetőjogi szankcionálás útján is szembe kell szállni a jogellenes magatartások súlyosabb elkövetési alakzataival.[20] A védett jogi tárgy a határzár tiltott átlépése esetében az államhatár átlépésének, a határforgalom jogszabályban meghatározott rendjének érvényesüléséhez fűződő társadalmi érdek, amely a határzár megrongálása kapcsán kiegészül az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmény, illetve eszköz sérthetetlenségének, a határzárral kapcsolatos építési munka akadályozása kapcsán pedig az előbb említett létesítmény építéséhez, karbantartásához fűződő társadalmi érdekkel.[21] A védett jogi tárgy tehát nemcsak az ország területi sérthetetlenségének

[17] Egy Btk.-módosításra érkezett (érdemben nem vizsgált) javaslat például bevezette volna a jogellenes határátlépés bűncselekményét, amelyet bárki elkövethetett volna, aki az államhatár rendjével és őrzésével vagy a határforgalom ellenőrzésével összefüggő tiltó vagy korlátozó rendelkezést megszegi. E deliktum lényegében általánossá tette volna – a rendszerváltoztatást megelőző büntetőjogi normákhoz hasonlóan – az államhatár engedély nélküli átlépését állampolgárságtól és határviszonylattól függetlenül. Vö. T/5964. sz. iromány.

[18] Az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény 16. §-a a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény IX. Fejezetét önálló alcímmel és az azt követő 80/A-80/G. §-sal egészítette ki.

[19] Az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény általános indokolása.

[20] Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXV. törvény, 27. §

[21] A határzárral kapcsolatos különös törvényi tényállások jogi elemzéséhez vö. Blaskó (2015) 129–133.

védelme az államhatár átlépésére vonatkozó szabályok kikerülésével érkező személyekkel szemben, hanem az illegális bevándorlás elleni hatékony fellépést szolgáló, az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmény megóvása is. Erre figyelemmel a büntetőjog alkalmazása nem indokolt, ha a fent említett létesítményt megkerülve lépnek át jogszerűtlenül az államhatáron, mivel a határzár tiltott átlépését az követi el, aki az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmény által védett területre a létesítményen keresztül jogosulatlanul lép be.[22] Szintén nem számít bűncselekménynek, ha valaki az államhatár jogellenes átlépését olyan területre érkezve követi el, ahol nem állítottak fel biztonsági határzárat, ennélfogva a jogalkotó konkrét differenciálást végez az egyes határviszonylatok között, kiemelve azt a határszakaszt, ahol a tömeges ellenőrizetlen bevándorlás a legjellemzőbb.

Hasonló jogalkotói megfontolás áll a határzár megrongálása bűncselekmény törvénybe iktatása mögött is, amely *sui generis* deliktumként kizárólag abban az esetben rendeli büntetni az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmény vagy eszköz megsemmisítését vagy megrongálását, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg.[23] Szintén ilyen karakterű bűncselekmény a határzárral kapcsolatos építési munka akadályozása, amelyet az valósít meg, aki az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmény építésével vagy karbantartásával kapcsolatos munkavégzést akadályozza.[24] E deliktum indoka, hogy büntetőjogi következményekkel jár, ha valaki az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmény funkcionálását a magatartásával veszélyezteti. Az említett létesítmény építése, működésének fenntartása az államhatár hatékony védelmének kiemelt eszköze, a létesítménnyel kapcsolatos munkavégzés zavartalansága pedig olyan közérdek, amely a büntetőjogi fellépést is indokolttá teszi.[25] Fontos jogalkotói szándék ugyanakkor az is, hogy a szóban forgó bűncselekmények esetében a kiutasítás – mint büntetés alkalmazása – nem mellőzhető. Erre figyelemmel megállapítható, hogy a valós törekvés nem szabadságvesztés alkalmazása, hanem – lényegében harmadik országbeli állampolgársággal rendelkező – külföldi terheltek büntetőjogi kiutasítása és kitoloncolása Magyarország területéről. Ezzel pedig egyfajta büntető anyagi jogi klasszifikáció biztosítása úgy, hogy a későbbi büntetés-végrehajtási követelményekkel nem kell számolni.

A határzárral kapcsolatos bűncselekmények előfordulási gyakorisága a hatálybalépésüket követő hónapokban

A határzárral összefüggő deliktumok a magyar bűnügyi statisztikákban is éreztették hatásukat. A 2015-ben realizált cselekmények mindösszesen 907 – kizárólag a határzár tiltott átlépését megvalósító – új, a korábbi években még nem regisztrált bűnesetet jelentettek, amelyeket kivétel nélkül nem magyar állampolgárságú személyek követtek el. A honossági megoszlást tekintve a legtöbb tettes szír (241 fő, 26%), afgán (192 fő, 21%), iraki (176 fő, 19%), koszovói (138 fő, 15%), albán (54 fő, 6%), török (43 fő, 4,7%) vagy pakisztáni il-

[22] Btk. 352/A. § (1) bek.
[23] Btk. 352/B. § (1) bek.
[24] Btk. 352/C. § (1) bek.
[25] Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény részletes indokolása, 27. §

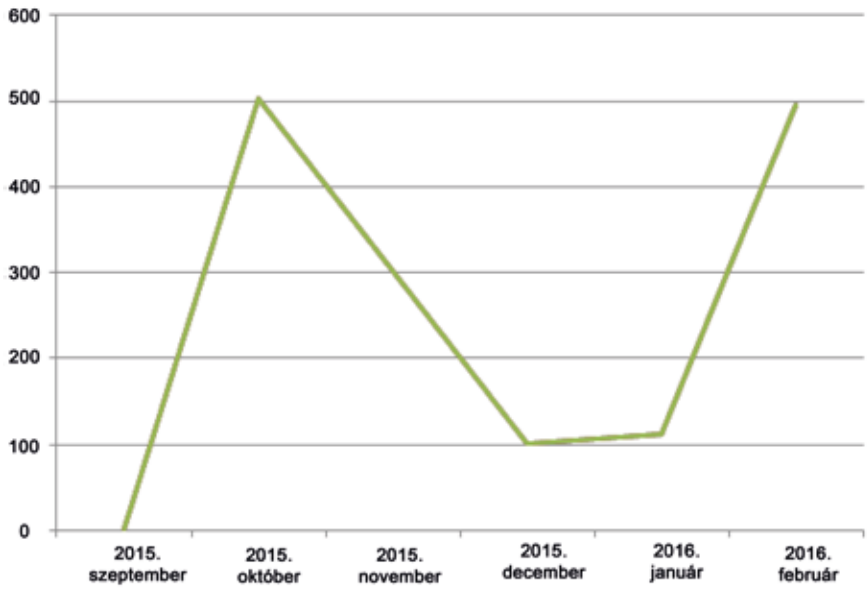
letőségűnek (29 fő, 3%) vallotta magát. E nációkon kívül olyan országokból lépték még át jogellenesen a határzárat, mint Algéria, Banglades, India, Irán, Kamerun, a Kongói Demokratikus Köztársaság, Líbia, Mianmar, Montenegró, Srí Lanka vagy Szerbia. A bűncselekményt a Btk. módosításának havában, szeptemberben mindössze 1 fő valósította meg, míg a legtöbb bűncselekményt 2015 októberében regisztrálták (503 fő, 55%).

2016-ban, még az ún. nyugat-balkáni migrációs útvonal lezárását megelőzően (görög és macedón viszonylatban) a határzár tiltott átlépése az év első hónapjában tapasztalt mérsékelt számhoz képest (113 fő) újra a 2015 októberében mért adatok szintjéhez közelített (498 fő).[26] Ennek oka az lehetett, hogy a 2015. szeptemberi magyar határzárat követően megnyílt Szerbia–Horvátország útvonal is bezárult az irregulárisan vándorlók előtt, így nem érte meg más útvonalat választani. A számbeli növekedés további oka lehet az is, hogy a határ térségében újra nagyobb számban összevont rendőri erők a határzár egyre nagyobb területét képesek ellenőrizni, s ez a határzár tiltott átlépésén tetten értek számának emelkedését is magával hozta.[27]

A 2016 első két hónapjában tapasztalt cselekmények némileg az állampolgársági kategóriák átalakulását is magával hozták. Időarányosan és számszakilag is megnőtt a pakisztániak száma (103 fő), míg időarányosan jelentősen több koszovói (102 fő), albán (41 fő), török (43 fő), illetve a 2015-ben tapasztalt elenyésző számukhoz képest nagyságrendileg több iráni (32 fő), algériai (24 fő), Srí Lanka-i (20 fő) és bangladesi (19 fő) állampolgár lépte át jogellenesen a határzárral fizikailag is kijelölt államhatárt. Sőt, az előző esztendőhöz képest újabb államok polgárai is megjelentek, mint a marokkóiak (69 fő), a szomáliaiak (37 fő), a kubaiak (13 fő) vagy a gambiaiak (12 fő), nepáliak (10 fő), eritreaiak (6 fő), nigériaiak (4 fő). A két egymást követő hat hónapban mindösszesen 31 ország állampolgáraival (köztük egy magyarral) szemben kellett büntetőeljárást kezdeményezni.

[26] Emellett 2 fő koszovói és 1 fő szerb állampolgár esetében határzár megrongálása miatt kellett eljárni.

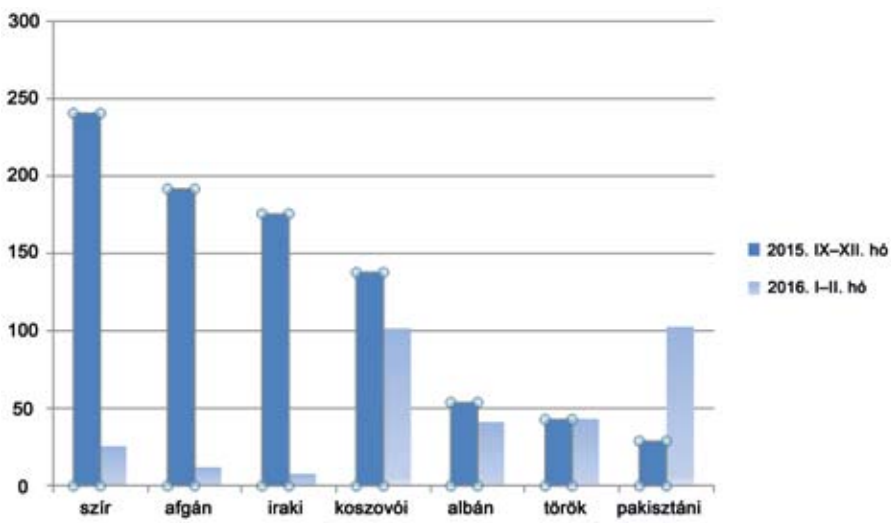
[27] A nyomozó hatósági és ügyészi gyakorlat szerint a határzár tiltott átlépése miatt rendszerint olyan esetekben indul büntetőeljárás, ha az inkriminált személyt cselekményén tetten érik. Ennek hiányában büntetőeljárás lefolytatására általában nem kerül sor, az irregulárisan bevándorló személlyel kapcsolatosan idegenrendészeti eljárás vagy menedékjogi szándékának kifejezésre juttatása esetén menekültügyi eljárás lefolytatása következik.



1. ábra

A tiltott határzárátlépések számának növekedése havi megoslásban

Forrás: saját szerkesztés.



2. ábra

A főbb állampolgársági kategóriák 2015-ben és 2016-ban

Forrás: saját szerkesztés.

A határzárral kapcsolatos bűncselekmények eljárásjogi szabályai és gyakorlata

A migrációs válsághelyzetre tekintettel létrehozott határzárral összefüggő bűncselekmények (különösen a határzár tiltott átlépése) sajátos jellegére gondolva a jogalkotó speciális eljárási rendet is megalkotott, amelynek lényege – a büntető anyagi jogi szabályok szelleméhez igazodva – annak a lehetőségnek a megteremtése volt, hogy a bűnösként elítélt külföldiek országon belüli tartózkodása minél gyorsabban megszüntethető legyen. Ezzel az általános büntetőeljárási szabályoktól eltérő rendszert alakítottak ki, amelynek alapja a külföldinek a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején megvalósított jogellenes határátlépése miatti sajátos eljárás biztosítása.

A határzárral összefüggő sajátos eljárásrend kihatással van két, a büntetőeljárásban tradicionálisan az eltérő eljárások kategóriájába tartozó büntetőeljárási formára: a bíróság elé állításra és a tárgyalásról lemondásos eljárásra is. A bíróság elé állítással összefüggésben az alkalmazásának a törvényi feltételeihez képest szigorúbb eljárási határidőt állapítottak meg azáltal, hogy az ügyész a terhelt gyanúsítottkénti kihallgatásától számított tizenöt napon belül bíróság elé állíthatja, ha az ügy megítélése egyszerű, a bizonyítékok rendelkezésre állnak, és a terhelt beismerte a bűncselekmény elkövetését. E feltételek megléte esetén a bíróság elé állítás nyolc napon belül alkalmazható, ha a terheltet tetten érték.[28] A tárgyalásról lemondás szabályai szerint a határzárral kapcsolatos büntetőeljárást a terhelt gyanúsítottkénti kihallgatásától számított tizenöt napon belül kell lefolytatni, és azt – rendhagyó módon – az eljárásban egyébként kötelező védelem miatt részt vevő védő is kezdeményezheti. Ebben az esetben a gyanúsítottkénti kihallgatást az ügyész végzi, jegyzőkönyvet vesz fel, és az abban foglaltakkal azonos tényállás és minősítés szerint emel vádat, tesz indítványt az ügy nyilvános ülésen történő elbírálására, a megállapodásban rögzített nemű, mértékű, tartalmú büntetés, illetve intézkedés alkalmazására, az alsó és felső határának megjelölésével. Ha a bíróság a vádiratban megjelölt tényállással, minősítéssel és az ügyész által indítványozott büntetés, illetve intézkedés nemével, mértékével, illetve tartamával egyetért, az ügyet az ügy irratainak a bírósághoz érkezését követően nyomban nyilvános ülésre tűzi ki.[29]

A határzárral kapcsolatos büntetőügyek bírósági adatait[30] tekintve a Szegedi Járásbíróság 2015. szeptember 15-től 2016. március 31-ig összesen 2386 külföldi ügyét bírálta el határzárral kapcsolatos bűncselekmény miatt, gyorsított bírósági eljárásban. Ebből 2382 személy határzár tiltott átlépésének bűntette, míg 4 személy határzár megrongálásának bűntette miatt állt bíróság előtt, és a vádlottak büntetőjogi felelősségének megállapítására határzár tiltott átlépése miatt 2353 fő, míg határzár megrongálásának bűntette miatt 4 fő vonatkozásában került sor. Felmentő ítélet egyik bűncselekmény kapcsán sem született. A vádlottakkal szemben határzár tiltott átlépése miatt 1331 esetben egyévi, 943 esetben kétévi, 33 esetben háromévi, valamint 1-1 esetben négy- és ötévi kiutasítást szabott ki a bíróság, míg 2 vádlottat próbára bocsátott, további 4 vádlottat megrovásban részesített. A bíróság 2 főt végrehajtandó, míg 36 főt felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt, ezenkívül 26 esetben az iratokat az ügyésznek visszaküldte, míg 3 esetben az eljárást megszüntette.

[28] Be. 542/K. §

[29] Be. 542/L-542/T. §

[30] A Szegedi Törvényszék elnöke által e tanulmány szerzője rendelkezésére bocsátott statisztikai adatok alapján.

Határzár megrongálása miatt 3 főt felfüggesztett szabadságvesztésre, míg 1 főt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélt a bíróság. Határzár tiltott átlépése miatti büntetőügyekben összesen 25 vádlott jelentett be fellebbezést, amelyek közül 17 ügyet a másodfokú bíróság már elbírált: 16 esetben helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéltét, míg 1 esetben a kiszabott 1 év kiutasítás büntetést 3 évre súlyosította. Az egy napon befejezett ügyek száma átlagban 12,3. Az anyanyelvhasználat miatt keletkezett tolmácsolási és fordítói költség eddigi összértéke pedig bruttó 40 millió 819 ezer forint volt.

A fent említett adatokból kiderül az is, hogy a határzárral kapcsolatos büntetőítéletek meghozatalának mindegyike egy konkrétan meghatározható bírósághoz köthető. Az ügydöntő határozatok tekintetében a határzár tiltott átlépése miatt indított ügyek elenyésző, mindössze 1,6%-ában szabtak ki szabadságvesztést, és azok közül is csak két esetben végrehajtandót. Más a helyzet ugyanakkor a határzár-megrongálás deliktum esetében, amelynek során az esetek 75%-ban született szabadságvesztést is kimondó (és felfüggesztő) ítélet. Beszédes ugyanakkor az is, hogy a külföldiek fellebbezési hajlandósága csekélynek mondható, hiszen erre csak az ügyek 1%-ában került sor. Emögött nagy valószínűséggel kevésbé az ítéletekkel szembeni kollektív egyetértés, inkább az ítélet (kiutasítás) végrehajthatóságának kétséges volta húzódik. A kiutasítás ugyanis minden esetben elkerülhetővé válik, ha az elítélt menedékjogért folyamodik az ítélet kihirdetését követően, és olyan országból érkezett, amelynek területére – háborús konfliktus, emberi jogi sérelmek stb. miatt – visszaküldési tilalom áll fenn, és nem rendelkezik olyan állampolgársággal (albán, szerb, koszovói), amelynek tekintetében a visszafogadás Szerbia részéről elfogadott. Mindezek eredményeként, a jogerős kiutasítás ellenére, a szankció végrehajthatóságának kétséges volta miatt az elítéltek nagyobb része nyílt befogadóállomásra kerül, ahonnan ismeretlen helyre távozhat.

A határzárral összefüggő büntetőjog-alkotás kritikái

A határzárral kapcsolatos bűncselekmények különös törvényi tényállásainak és az azokhoz kapcsolódó eljárási rendnek a kodifikációja a büntetőjog-elméletben még viszonylag mérsékelt visszhangot kapott. Ez különösen annak fényében szokatlan, hogy mind az anyagi jogi szabályok (pl. a kiutasítás mellőzhetőségének kizárása), mind az eljárásjogi szabályok sajátos megállapítása vita tárgyát képezheti. Tóth Mihály ugyanakkor e deliktumok törvényi meghatározása kapcsán megjegyzi – túl azon, hogy fontosnak tartja hangsúlyozni, a büntetőjogi szabályok megalkotásának a jogrendszer „szankciós záróköveként", csak a legindokoltabb esetben, minden más lehetőség alkalmatlansága következtében bevethető eszközként szabadna funkcionálnia –, az eljárásjogi előírások a bírói döntéseket mindhárom bűncselekmény esetében Szegedre koncentrálva, gyakorlatilag még válsághelyzeten kívül is statáriális eljárásokat fogalmaznak meg. Emellett azt jövendöli, hogy az ügyek kezelhetetlen áradata (a Szegedi Járásbíróság bírói létszámának emelésével is) rövid idő alatt elsöpörheti az egész statáriális tákolmányt.[31]

[31] Tóth (2015)

Nem tudományos munkában, nyilvános levélben opponálta az új büntetőjogi szabályozást ügyvédek egy csoportja is.[32] A vitatott rendelkezések hatálybalépésének napján megjelentett szöveg többek között olyan kritikákat tartalmazott, hogy a magyar igazságszolgáltatás nincs felkészülve ennyi idő alatt ennyi ember ügyének valóban törvényes és igazságos elbírálására, illetve a megalkotott jogszabályok ellentétesek minden, Magyarország által aláírt nemzetközi egyezménnyel, a Magyarországon közvetlenül hatályos európai közösségi joggal, a magyar Alaptörvénnyel és alapvető jogelvekkel. E megállapítások mellett az ügyvédek egyes szakmai kérdések megoldatlanságát is megemlítik. Ezek közé tartozik például, hogy a fiatalkorú vádlottat nem részesítik ugyanabban a védelemben, amely bármely más fiatalkorút megillet, a vádlott nem olvashatja saját nyelvén az ellene emelt vádat és az ellene hozott ítéletet, a terhelt házi őrizetét olyan táborban vagy szálláson rendelik el, ahol még azokkal a jogokkal sem élhetnek, amelyek egy előzetes letartóztatottat megilletnek.

Kétségtelen, hogy a határzárral kapcsolatos bűncselekmények hatálybalépését követő fél év már kellő tapasztalatot halmozott fel arra nézve, hogy látszódjon, mennyire hatékony a büntetőjogi fenyegetés az államhatár jogellenes átlépésének megakadályozására. Ennek objektív megítélésére viszont nem elégséges csak a bűnügyi statisztika értékelése. Az eltelt időszakban lefolytatott és jogerős ügydöntő határozattal zárult több mint kétezer büntetőügy túlnyomó többségében még perorvoslati eljárást sem kezdeményeztek, nem beszélve olyan beadványokról, amelyeknek a címzettje az Alkotmánybíróság vagy akár az Emberi Jogok Európai Bírósága lett volna. E ténynek ugyanakkor lehet más oka is. Például a terhelt – bízva a kiutasítás mihamarabbi végrehajtásában – Szerbia területéről indulva újabb útvonalat választhat, illetve ellenkezőleg: a kiutasítás végrehajthatatlansága miatt (leginkább a visszafogadásra kötelezett állam együttműködésének hiányából eredően) a terhelt az idegenrendészeti őrizetből szabadulván ismeretlen helyre távozhat.

2015. szeptember közepétől ugyan a jogellenes határátlépések a töredékére estek vissza, ezzel párhuzamosan viszont az illegális migráció útvonala megváltozott, és a szerb–magyar határról a szerb–horvát, majd a horvát–magyar határra terelődött. Amíg a biztonsági határzárat a magyar–horvát határon ki nem építették, Magyarországon két különböző határrezsim működött. A magyar–szerb határon az államhatárt továbbra is jogszerűtlen módon átlépni szándékozók – tettenérés esetén – büntetőeljárással, ennek keretében bíróság elé állítással szembesültek, míg a magyar–horvát határon irregulárisan vándorlók számára szabad volt az út Nyugat-Európa irányába. A biztonsági határzár magyar–horvát határon történt teljes kiépítését követően lettek adottak a feltételek arra, hogy e viszonylatban is bevezethessék a határzár tiltott átlépésével összefüggő eljárási rendet. Ezt követően az irreguláris migráció Magyarország teljes déli viszonylatában mérséklődött, mindazonáltal – a fenti ábrával összhangban – a határzárral kapcsolatos elkövetések száma 2016-tól kezdve erőteljes növekedésnek indult. Ennek hátterében az ún. nyugat-balkáni migrációs útvonal szlovén–horvát, később szerb–horvát lezárása, tehát annak meghiúsulása állhat, hogy az ellenőrizetlen módon vándorló személyek megkerüljék Magyarországot. A határzár tiltott átlépését érintően 2016 áprilisában is mért adatok[33] szerint megközelítőleg annyi személy lépte át illegálisan a határt, mint 2014-ben. Ekkor pedig ideiglenes biztonsági határzár

[32] Ügyvédek a Jogállamért.

[33] Nyilvános rendőrségi tájékoztatás szerint 2016. április 1–3. között mindösszesen 301 főt állítottak elő „tiltott határátlépés" miatt. Lásd: Hétvégi országos összesítő.

még nem volt, és a hatósági erők sem voltak olyan koncentráltan jelen, mint az elmúlt egy évben. Mindezekkel összhangban nem tűnik igazolhatónak az a tétel, hogy a büntetőjogi eszközök elégséges megoldást jelentenének.

Szintén az említett deliktumok hiteles értelmezését segítené elő, ha azok alaptörvényi vagy emberi jogi szempontok szerint is megmérettetésre kerülnének. Kiszabhatja-e például a bíróság büntetőjogi szankcióként a kiutasítást, ha az a visszaküldés tilalma vagy a visszaküldés helye szerinti ország állami vagy társadalmi berendezkedése miatt nem hajtható végre? Érvényesül-e az emberi jogok európai egyezményében rögzített tisztességes tárgyaláshoz való jog, különösen azok a passzusok, amelyek szerint minden bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van – legalább – arra, hogy a lehető legrövidebb időn belül tájékoztassák olyan nyelven, amelyet megért – és a legrészletesebb módon – az ellene felhozott vád természetéről és indokairól, illetve rendelkezzék a védekezésének előkészítéséhez szükséges idővel és eszközökkel.[34]

Összefoglalás

A 2015-ben Magyarországot és az Európai Uniót érintő irreguláris migráció nemcsak az idegenrendészeti és a menekültügyi igazgatásban, a külföldiek rendészetével foglalkozó hatóságok (Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, rendőrség) szervezetében és szakmai tevékenységében, hanem a jogalkotásban, ezzel összefüggésben a büntető jogszabályok módosításában is éreztette hatását.

A büntető anyagi jog módosulásának oka, hogy az addig meglévő büntetőjogi eszközök nem feltétlenül jelenthetnek megfelelő megoldást az irreguláris bevándorlás megfékezésére. Bár a nemkívánatos idegen kiutasítása bármilyen más bűncselekmény esetében számításba vehető lehetséges büntető szankció, törvényi korlátként kell számolni a menedékjoggal, illetve tekintettel kell lenni a huzamosabb idejű tartózkodásra, a családi élet tiszteletben tartására, illetve fontos megjegyezni, hogy a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek esetében eleve csak kivételes feltételek fennállása esetén jöhet számításba ez a büntetés.

A rendszerváltoztatást követő magyar büntető törvénykönyvek – az embercsempészést ide nem értve – egyre mérsékeltebb módon foglalkoztak a jogellenes migráció megvalósulási formájához közvetlenül kapcsolható tiltott határátlépéssel vagy a külföldi jogellenes tartózkodásával. Ez utóbbi esetében is csak annak volt büntetőjogi relevanciája, ha a külföldi érvényben lévő kiutasítás vagy beutazási és tartózkodási tilalom ellenére tartózkodott az ország területén. E magatartások negligálása ugyanakkor kézenfekvőnek tűnt, hiszen mind a határ jogellenes átlépésével, mind az engedély nélküli (kiutasítás esetén tiltott) tartózkodással összefüggő jogalkalmazás megoldhatónak tűnt rendészeti eszközökkel. Ezen változtatott a jogalkotó azzal, hogy az államhatár bizonyos, ideiglenes határzárral védett szakaszán elkövetett jogellenes határátlépést és az ideiglenes biztonsági határzár rongálásával, építési munkálatainak akadályozásával kapcsolatos cselekményeket büntetni rendelte

[34] 6. cikk, 3. a–b. pont. Magyarországon kihirdette az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény.

(a határzár tiltott átlépése, a határzár megrongálása, a határzárral kapcsolatos építési munka akadályozása).

A határzárral összefüggő bűncselekmények legfontosabb jogi jellemzője, hogy az azokra vonatkozó szabályozás nemcsak az államhatár meghatározott helyén megvalósított engedély nélküli átlépését szankcionálja, hanem büntetőjogi védelmet biztosít az engedély nélküli határátlépést fizikai módon megakadályozni szándékozó, a hatósági jogalkalmazási helyekre (tranzitzónákra) terelő ideiglenes biztonsági létesítményeknek is. Közös jellemzője az is e bűncselekményeknek – amennyiben az elkövető nem magyar állampolgár –, hogy a kiutasítás nem mellőzhető, így az ország területére ilyen módon belépni szándékozó külföldi tekintetében a kilátásba helyezhető büntetőjogi szankció megelőzi az őt potenciálisan érintő további hatósági eljárás lehetőségét. Más kérdés azonban, hogy a kiszabott kiutasítás később nem lesz végrehajtható, ha az elítélt külföldi olyan országból származik, amely területének határára tiltott a visszaküldés, és e személy menedékjogot kér az illetékes magyar hatóság előtt.

A tömeges méretű irreguláris migráció nemcsak a büntető anyagi, hanem az eljárásjogi rendelkezések rendszerére is kihatással volt. A határzárral kapcsolatos bűncselekmények miatt a magyar jogi szabályozásban az általánostól eltérő eljárási szabályok is születtek, amelyek esetében cél volt olyan speciális rendelkezések rendszerbe foglalása, amelyek a jogellenes belépéstől számítva a lehető leggyorsabban szolgálhatják a külföldi kiutasítását. Ennek érdekében a tárgyalás mellőzéses és a bíróság elé állítás szabályai is speciálisan alkalmazandók, de eltérő rendelkezéseket találunk a kényszerintézkedések alkalmazására is. Bár az említett eljárás különösen a bíróság elé állítással hatékonyan lefolytatható, a kiutasítás mint büntetés kiszabásának időszerűségét tekintve a cselekmény elkövetésétől számított rövid időn belül megtörténhet, a kiutasítás végrehajtására már idegenrendészeti szabályok alkalmazása válik szükségessé. Mindezek miatt nem célszerű – még a határzárral összefüggő bűncselekmények vonatkozásában sem – a büntetőeljárás lefolytatása, hiszen a kívánt célt az szolgálhatja, ha az ügyet kezdetektől fogva idegenrendészeti eljárás keretében tárgyalják. Feltéve természetesen, hogy a határzár tiltott átlépésén vagy megrongálásán tetten ért személlyel szemben helye lehet idegenrendészeti eljárásnak, hiszen menedékjogi kérelem esetén a menekültügyi eljárás lefolytatása miatt idegenrendészeti őrizetnek nincs helye, és a korábban jogerősen kiszabott kiutasítás sem hajtható végre.

Felhasznált irodalom

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

2015. évi CXV. törvény egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról.

213/2015. (VII. 31.) Korm. rendelet a határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár építésén dolgozók védelméről, továbbá az államhatárról szóló törvény szerinti közérdekű használati joggal összefüggő kártalanításról szóló 211/2015. (VII. 23.) Korm. rendelet módosításáról.

Blaskó Béla (szerk.) (2015): *Büntetőjog. Különös rész II.* Rejtjel Kiadó, Budapest–Debrecen.

Chibba, Michael (2014): Contemporary issues on human trafficking, migration and exploitation. *Migration and Development*. Vol. 3. No. 2.

Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény részletes indokolása.

Hétvégi országos összesítő. 2016. április 4. ORFK. www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/helyi-hirek/hetvegi-orszagos-osszesito-85 (letöltve: 2016. 04. 04.)

Polt Péter (szerk.) (2013): *Új Btk. kommentár.* 6. kötet. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest.

T/5964. sz. iromány, 2015. augusztus 27. Magyar Országgyűlés Hivatala, Budapest.

Tóth Mihály (2015): A menekültkérdés kriminalizálása. *Élet és Irodalom,* 59. évf. 38. sz.

Ügyvédek a Jogállamért. *Mandiner,* 2015. szeptember 16. http://jog.mandiner.hu/cikk/20150916_ugyvedek_a_jogallamert_a_jog_eszkozeivel_nem_lehet_megoldani_a_menekulthelyzetet (letöltve: 2016. 04. 04.)

Varga János (2015): A nemzetközi együttműködés lehetőségei az illegális migráció rendőrségi kezelésében. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Migráció és rendészet.* MRTT, Budapest. 231–240.

Határőrizeti intézkedések a migrációs válság kezelésére és megszüntetésére

Balla József[1]

A tanulmánykötet e fejezetének megírásánál az a cél vezérelt, hogy elemezzem és bemutassam azon széles körű intézkedési lehetőségeket, amelyek hozzájárulhatnak Magyarország – s egyben a schengeni térség – schengeni külső határainak védelméhez az irreguláris migrációs nyomás növekedésének megakadályozása érdekében. Célom az, hogy a témát a határőrizet oldaláról megközelítve adjak választ a kihívás kezelése kapcsán felmerülő kérdésekre. Nem célom a széles körű jogszabályi háttér elemzése és értékelése, az egyes határszakaszok – régiónként és országonként – biztonságra gyakorolt hatásainak vizsgálata, mivel e területek – neves szakértők által – ebben a kötetben is feldolgozásra kerülnek.

A statisztikai adatok elemzése alapján megállapítható, hogy Magyarországot 2015-ben érte el az „újkori népvándorlásként" is aposztrofált irreguláris migráció, amely szinte leküzdhetetlen, kezelhetetlen és megoldhatatlan helyzet elé állította hazánkat, a kormányt és a rendőrséget is. A hazai és a nemzetközi sajtó napról napra, óráról órára követte az eseményeket, s osztotta meg a lakossággal az aktuális migrációs híreket. Ezen információk birtokában – amelyek egyrészt a tartalmuk, másrészt a befogadó irányába történő közvetítés módja szempontjából jelentős eltéréseket mutattak – egyre többen érezhették úgy, hogy már alternatív megoldási javaslatokkal is tudnak szolgálni az aktuális migráció kezelésére, s egyben a határőrizet megszervezésére. A migrációs helyzet fokozódásával párhuzamosan egyre több határőrizeti „szakértő" is megjelent a médiában, s mondta el, hogy mit is kellene tennie a rendőrségnek, amely szervezet egyik fő feladata az államhatár rendjének védelme.[2] Nem tisztem és nem célom a rendőrség „védelmére kelni" e tevékenység vonatkozásában, mivel nem szorul ilyen jellegű támogatásra, ugyanis az aktuális körülményekhez igazodóan szakszerűen, jogszerűen és határrendészeti szakmaisággal tette/teszi a dolgát.

Mit is jelent valójában a határőrizet? Csak egy szó? Egy fogalom? Vagy esetleg egy rendszer része? Ahhoz, hogy megértsünk bizonyos intézkedéseket, elengedhetetlen a határőrizetnek és tartalmi elemeinek a minimális szintű vizsgálata.

Az előbbiekben már utaltam rá, hogy az Alaptörvény a rendőrség alapvető feladatai között nevesíti az államhatár rendjének védelmét. Arra, hogy pontosan mit is jelent ezen megfogalmazás, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény ad választ, amely az alábbiak szerint fogalmaz:

---

[1] Balla József (balla.jozsef@uni-nke.hu) egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Határrendészeti Tanszék.

[2] Magyarország Alaptörvénye, 46. § (1)

„10. őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat;
11. ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat – ide nem értve a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK rendeletben meghatározott vámellenőrzést –, valamint végzi a határátléptetést, továbbá biztosítja a határátkelőhelyek rendjét, valamint végzi a közúti határátkelőhelyek üzemeltetését, és a fenntartásukra és fejlesztésükre vonatkozó feladatok végrehajtását;
12. irányítja a határesemények kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységét, felügyeli az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését;
13. megteszi az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedéseket, továbbá elhárítja az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekményeket".[3]

Az államhatár őrzése a határőrizetet jelenti, amely tevékenységet a határterületen folyamatos szolgálati tevékenységgel kell végrehajtani.[4] Ezen meghatározás összhangban van a schengeni fogalom meghatározással is, amely értelmében a *„határőrizet: a határok őrizete a határátkelőhelyek között, valamint a határátkelőhelyeknek a hivatalos nyitvatartási időn túli őrizete, a határforgalom-ellenőrzés megkerülésének megakadályozása érdekében".*[5] Az államhatár őrizete tehát nem mást jelent, mint a „zöldhatár" őrizetét, az átkelőhelyek közötti határszakasz folyamatos ellenőrzés alatt tartását. A szakterminológia helyes használata elengedhetetlen, mivel az egyes kifejezések más-más tartalommal bírnak, így a nem megfelelő szövegkörnyezetben történő alkalmazásuk is félreértésekre adhat okot. Ilyen rossz példaként tekinthetünk a *határellenőrzés* és a *határforgalom-ellenőrzés* szavunk használatára, mivel a két megfogalmazás rész-egész viszonyban áll egymással. A határellenőrzés egy gyűjtőfogalom, amely magában foglalja a határőrizeti tevékenységet, illetve a határforgalom ellenőrzését. A határforgalom-ellenőrzés viszont a határátkelőhelyen folytatott szolgálati tevékenység, amelynek célja az államhatáron áthaladó személyek, járművek és szállítmányok ellenőrzése abból a szempontból, hogy be-, illetve kiléptethetők-e az adott állam/térség területére vagy területéről.[6] A határforgalom-ellenőrzés tehát a határőrizettel mellérendelő viszonyban áll, s az e két feladat ellátására hivatott szolgálati formák – útlevélkezelői és határrendészeti járőr[7] – biztosítják az államhatár jogellenes átlépésének megakadályozását.

---

3 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről, 1. §

4 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról, 62. §

5 Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról.

6 Uo.

7 *„A határrendészjárőr egy önkényesen alkotott és mindenki számára elfogadott (azaz a szakzsargonba beépült) fogalomelem, hiszen a rendőrségnél alapvetően járőrszolgálat jellegéről beszélünk, amely szorosan kapcsolódik az ellátandó feladatokhoz, így például közrendvédelmi vagy közlekedésrendészeti feladatokhoz. Ennek megfelelően beszélünk közrendvédelmi járőrszolgálatról is, tehát ebből adódóan a határrendészeti feladatokhoz kapcsolódó járőrszolgálatot ellátót határrendészjárőrnek nevezhetjük."* Lásd: Vájlok–Bányai (2014) 8.

A határőrizet olyan folyamatos tevékenység, amelynek célja az államhatár jogellenes átlépésének megakadályozása, így eredményessége nem mérhető csupán számszaki adatok alapján. A határőrizet akkor is eredményes, ha biztosítja a tiltott határátlépést elkövető személyek elfogását, illetve abban az esetben is, ha megelőzi annak elkövetését, tehát maga a „fizikai" jelenlét járul hozzá a feladat követelményszerű végrehajtásához. Ezen okfejtésből egyértelműen következik, hogy ha nincs folyamatos határőrizet, akkor a puszta jelenlétből adódó prevenciónak sincs gyakorlati érvényesülése, hiszen nincs a területen a feladatra feljogosított hatósági munkatárs. Ezt a követelményt még a technikai eszközzel (például: stabil hőkamera) történő folyamatos felügyelet alatt tartás sem tudja kiváltani, mivel ott is szükséges a reagáló erő biztosítása. A határőrizet szempontjából meghatározó szerepe van a folyamatosságnak. Mit jelent a folyamatosság: óránként, naponta, hetente vagy havonta végrehajtott tevékenységet? Csak humán erőforrás biztosítását, vagy a kor technikai, technológiai fejlettségi szintjének megfelelő eszközök és rendszerek alkalmazását? Mit is jelent valójában a határőrizet?

A határőrizeti tevékenységre úgy kell tekintenünk, mint egy rendszerelemre. Tág értelemben első lépésként az integrált határigazgatást kell alapul venni. Ez a fogalom szintén elterjedt a mindennapjainkban, viszont a tartalmi elemei és azok egymásra épülő, egymást nem nélkülöző rendszerelemkénti funkcionalitása már kevesebb figyelmet kap. A téma szakértői között említeném többek között Ritecz Györgyöt, Sallai Jánost, Varga Jánost[8] és Vájlok Lászlót, akik publikációikban nagy hangsúlyt fektetnek a rendszerelemek funkcionális érvényesülésének szükségességére. Ha nem rendszerszemléletű a gondolkodás, akkor az egyes elemek önálló „élete", működése – vagy működésképtelensége – a teljes összeomlást eredményezheti, a „küldetés" sikerét, a határőrizet végrehajtását is veszélyeztetheti.[9]

A határőrizetet nemcsak a hazai határellenőrzés rendszerében kell elhelyeznünk, hanem a schengeni térség biztonsága érdekében foganatosított intézkedések rendszerében is. Ezen intézményrendszer az integrált határigazgatás, amely az egységes európai határigazgatási modell meghatározó eszköze, s a tagállamok belső biztonságának garantálása érdekében többek között az irreguláris migráció (dokumentálatlan migráció) megelőzésében és felderítésében is hatékony eszközként funkcionál. Az integrált határigazgatás öt dimenziójából a harmadik nevesíti a négylépcsős beléptetés-ellenőrzési modellt. Ezen modell a harmadik országokban alkalmazott intézkedéseket, a szomszédos országokkal történő együttműködést, a határellenőrzést és a szabad mozgás térségében foganatosított intézkedéseket foglalja magában.[10] A határellenőrzés – s benne a határőrizet – ebben a rendszerben és modellben központi, meghatározó szerepet tölt be. Fontos megjegyezni, hogy e közösségi intézkedések egymásra épülése nem csak tagállami kötelezettség, hiszen az is csak egy szegmense a rendszernek. Az irreguláris migráció elleni fellépés tehát a tagállamok tevékenységének összessége, amelyben Magyarország a közel 1100 kilométeres schengeni külső határszakaszán[11] folytatott határőrizeti tevékenységével meghatározó szerepet tölt

---

8 Varga (2015b)

9 *SAS (Schengen Acquis System).* Lásd: Ritecz–Sallai (2015)

10 *Az EU schengeni katalógusa.*

11 Határellenőrzést, s ezen belül a határőrizetet is csak a határterületen, vagyis Magyarország schengeni külső határszakaszán lehet végrehajtani. A határterületet, a határterületről, valamint a határátkelőhely területére nem határátlépés céljából történő belépés és tartózkodás szabályairól szóló 330/2007. (XII. 13.) Korm. ren-

be a tagállamok belső biztonságának megteremtésében. A határőrizet vonatkozásában a Magyarországgal szemben támasztott elvárás egyszerűen úgy fogalmazható meg, hogy akadályozza meg azon személyek államhatáron történő átjutását, akik veszélyt jelentenek a tagállamok biztonságára. Ismét eljutottunk a *„hogyan?"* kérdéshez.

A határforgalom-ellenőrzés végrehajtásával ellentétben – ahol a szelektív és a differenciált határforgalom-ellenőrzés a legapróbb részletekig szabályozott, taxatív előírásainak megfelelően kell az ellenőrzést végrehajtani – a határőrizet megszervezésében és végrehajtásában a tagállamok úgymond szabad kezet kapnak, s nemzeti hatáskörben hozott döntések alapján járulnak hozzá a térség belső biztonságához. Egységes követelményként az alábbi elvárások figyelembevételével kell a határőrizetet végrehajtani: álló vagy mozgó egységek alkalmazása, kockázatelemzésen alapuló létszám és módszer meghatározása, valamint a technikai eszközök szükség szerinti alkalmazása.[12]

A határőrizet végrehajtásának eddigi vizsgálati eredményeiből azt a konklúziót vonhatjuk le, hogy Magyarországnak saját magának kell olyan rendszert működtetnie és azon döntéseket meghoznia, amelyekkel megakadályozza az államhatár tiltott átlépését. A határőrizeti tevékenység megszervezése, szakirányítása és végrehajtása a rendőrségen belül a határrendészeti szolgálati ág feladatkörébe tartozik, amely feladat- és hatáskör megfelelően szabályozott.[13] Helyi szinten a határrendészeti kirendeltségek, illetve a magyar–horvát határszakaszon a határszakasszal és határterülettel rendelkező rendőrkapitányságok feladata a határőrizet megszervezése és végrehajtása. A gyakorlati végrehajtást bizonyos szinten nehezíti, hogy a rendőrség – a határforgalom-ellenőrzéssel ellentétben – nem rendelkezik a határőrizeti tevékenység végrehajtását szabályozó belső normával. Jelenleg e tevékenység végrehajtása alapvetően az érintett szervezeti elemeknél vezető beosztásban szolgálatot teljesítő volt határőr vagy szakirányú felsőfokú – főiskolai vagy egyetemi – határőrképzésben részt vett állomány ismeretein, gyakorlati tapasztalatain alapszik. Birtokában vannak azon tudásnak, amely úgymond a határőrizeti „szokásjog" alapján hagyományozódik a hivatásos állományon belül generációról generációra. Azt mondhatjuk, hogy a határőrizetben „nincs új a nap alatt", szinte örök érvényűeknek tekinthetők azon elvek, amelyeknek a határőrizeti tevékenység megszervezésében és végrehajtásában érvényesülniük kell.

A határőrizeti tevékenység vonatkozásában rendszerező műnek tekinthető Sallai János: *Egy idejét múlt korszak lenyomata* című, 2012-ben megjelent könyve, illetve Gáspár László: *A Magyar Határőrség szolgálati tevékenységeire ható elvek érvényesülése és változásai 1945-től az 1980-as évekig* című, 1996-os kandidátusi értekezése.

A határőrizeti tevékenységre ható elvek „naprakésszé tételéhez" felhasznált forrásokat az irodalomjegyzék részletesen tartalmazza, de mégis fontosnak vélek két szabályzatot, és azok vonatkozó részeit kiemelni, ezzel is bizonyítva az elvek örökét és érvényesülésének/érvényesítésének létjogosultságát. Az első az 1967-ben, a Belügyminisztérium Határőrség Országos Parancsnoksága által, az ÁBTL -4.2. -10-21/25/1967/100 számon kiadott, HT-2,

delet 1. számú mellékletében felsorolt települések közigazgatási területei, a határátkelőhelyek területei és a megnyitás időtartama alatt az ideiglenes határátkelőhelyek területei alkotják.

[12] Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról.

[13] 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről.

„Titkos" minősítésű[14] határőrizeti szabályzat *(Határőrizet általános elvei, egységek tevékenység),* amely a határőrizet elvei között említi a térben és időben folyamatos határőrizetet, a mélységi határőrizetet, a határőrizet aktivitását és meglepetésszerűségét. A másik a határőrség országos parancsnokának 05/1992. számú, „Titkos" minősítésű[15] parancsa a BM határőrség ideiglenes határőrizeti szabályzatának kiadásáról, amely a határőrizeti elvek vonatkozásában nem tartalmazott eltérést a HT-2 szabályzatban megfogalmazottakhoz viszonyítva. Eltérés „csak" az alkalmazott határőrizeti technikai eszközök és műszaki berendezések vonatkozásában volt. E két dokumentum jól szemlélteti, hogy függetlenül a fennálló geopolitikai, geostratégiai viszonyoktól, a rendszerváltás előtti és utáni időszak határőrizete azonos elvek alapján történt/történik. Ezen elvek hatnak napjainkban is, amelyeket részletesen kívánok ismertetni, és amelyeket publikációm fő mondanivalójának tekintek, mivel a lehetséges intézkedések meghatározó elemeiként szolgálnak.

A határőrizeti rendszernek tekinthetjük a rendőrség határrendészeti szolgálati ágához tartozó erők és eszközök összességét, valamint a belső és külső együttműködő erők – határőrizeti elveknek megfelelő – alkalmazási rendjét. Az alábbi fogalommeghatározást tartom megfelelőnek: *„egymással strukturális kapcsolatban álló és szoros kölcsönhatásban lévő alrendszerek és rendszerelemek olyan önszerveződő v. szervezett együttese, amely mind a valóságosan létező, mind az absztrakt elméleti fogalmi kategóriák, konstrukciók területén – meghatározott körülmények között a törvényszerűségek (szabályok) létezése esetén – egészként szemlélhető".*[16]

A határőrizeti rendszer tehát egymásra épülő rendszerelemekből áll. A hazai határőrizeti rendszer esetében többvonalas és többlépcsős rendszer kialakítása és működtetése indokolt, amelynek felépítése és hierarchiája az alábbiakban összegezhető:

1. lépcső: e szakaszban a határrendészeti kirendeltségek (21) és a magyar–horvát határszakaszon a határszakasszal és határterülettel rendelkező rendőrkapitányságok (5) határőrizeti szolgálati tevékenységének többvonalas határőrizetét kell megvalósítani. A 26 helyi szintű szervezeti elem az illetékességi területén fejti ki határőrizeti tevékenységet. Az illetékességi területet az államhatár, az illetékességi határterület (meghatározott települések közigazgatási területei)[17] jobb és a bal csatlakozási vonala, valamint a mélységi vonal (az illetékességi terület hátsó mezsgyéje) határolja. Az első lépcsőben legalább kétvonalas határőrizetet kell megvalósítani, ahol az első vonal az államhatártól számított 1–5 kilométeres „zöldhatár" övezetében, míg a második vonal az államhatártól 5–20 kilométerre eső határterületen – esetenként az illetékességi terület mélységi vonaláig terjedő határterületen – valósul meg. Az első lépcső határőrizetének megszervezésénél kiemelt figyelmet kell fordítani a kockázatelemzés alapján történő valószínű mozgási irány[18] és valószínű mozgási idő[19] meghatározására. A szolgálat tervezésénél és szervezésénél a valószínű mozgási irányban és

[14] Az 1995. évi LXV. tv. 28. §-ára figyelemmel a minősítését megszüntették.

[15] HŐR OPK 3-5/7-8/1999. számú irata alapján a minősítése „Nyílt", 2000. 09. 14.

[16] Szabó (1995) 1159.

[17] 67/2007. (XII. 28.) IRM rendelet a Rendőrség szervei illetékességi területének megállapításáról.

[18] Valószínű mozgási irány: a jogsértő cselekményt elkövető személy által leggyakrabban használt útvonal az államhatár jogellenes átlépésénél.

[19] Valószínű mozgási idő: a jogsértő cselekményt elkövető személy megjelenésének valószínű ideje az államhatár jogellenes átlépésénél.

időben történő folyamatos ellenőrzés alatt tartás az elsődleges kritérium. Amennyiben egy szervezeti elemnél több valószínű mozgási irány és valószínű mozgási idő is van, akkor az erőkkel ahhoz igazítottan kell manőverezni. A második vonalban alapvetően a természetes akadályokon történő áthaladási lehetőséget, úthálózatok kereszteződését kell ellenőrzés alatt tartani. Ebben a lépcsőben elsődlegesen a saját erők alkalmazásával kell megszervezni a határőrizeti feladatot, amelyhez igazítottan szükséges a szervezeti elem rendszeresített státuszait meghatározni.

2. lépcső: ennek keretében a schengeni külső határszakasszal rendelkező megyei rendőr-főkapitányságok (8) mélységi ellenőrzési és közterületi támogató osztályainak határőrizeti tevékenységét kell megszervezni és biztosítani. A 2. lépcsőnek szerves összhangban kell lennie az 1. lépcső határőrizeti rendszerével, arra épülve, azt kiegészítve kell működnie, alapvetően az érintett megyei rendőr-főkapitányság határterületen kívüli illetékességi területén az ország mélységének irányába. A feladat ellátásához a megyei rendőr-főkapitányság saját erejét kell alkalmazni.
3. lépcső: az országos hatáskörrel rendelkező Készenléti Rendőrség állományával, elsősorban a Rendészeti Igazgatóság Mélységi Ellenőrzési Osztályának alkalmazásával kell biztosítani az országon áthaladó irreguláris migrációs útvonalak ellenőrzés alatt tartását. A feladat ellátásához „országos szintű" állományt kell biztosítani.

A 2. és a 3. lépcsővel kapcsolatosan fontos megjegyezni, hogy a schengeni külső határterületen kívül végrehajtott ellenőrzés, amely az ország területén jogellenesen tartózkodó személyek felfedésére irányul, fogalmilag és tartalmilag is a mélységi ellenőrzést jelenti,[20] amely egyben a négylépcsős beléptetés-ellenőrzési modell negyedik lépcsője, a szabad mozgás térségében foganatosított intézkedés. A mélységi ellenőrzés felfogható a határőrizeti rendszer önálló lépcsőjének, illetve a lépcsők részeként is. A mélységi ellenőrzést a fogalom tartalmi elemei alapján csak azon szervezeti elemek tudják végrehajtani, amelyek nem rendelkeznek schengeni külső határterülettel.

Amennyiben a határőrizeti rendszer eredményességét kell meghatározni, akkor a rendszer felépítéséből és működtetéséből adódóan azt a konklúziót vonhatjuk le, hogy az államhatártól távolabb, a 2. vagy 3. lépcsőben elfogott tiltott határátlépést elkövető személy is a rendszer követelményszerű működését mutatja. Az e két lépcsőben realizált elfogások számának az államhatártól való távolság növekedésével egyenes arányban kell csökkennie. Tehát a rendszer követelményszerű működését mutatja, ha minél távolabb vagyunk az államhatártól, annál kevesebb személy, elsődleges migráns (akit korábban még nem vontak intézkedés alá tiltott határátlépés miatt) elfogására kerül sor. Minden ilyen elfogásnál vizsgálni kell azt is, hogy az 1. lépcső határőrizeti rendszerében milyen objektív és szubjektív negatív befolyásoló tényezők voltak, amelyek nem biztosították az elfogás realizálást, s a következtetések levonása után, ha szükséges, akkor vezetői intézkedést kell tenni a „helyreállításra" vagy módosításra. Az ilyen jellegű visszacsatolásnak nem lehet elsődleges célja a személyi felelősség megállapítása, mert az romboló hatással van a határőrizeti rendszer végrehajtó állomány általi működtetésére. A vizsgálatnak a gyengeségekre és veszélyekre kell rávilágítania, amelyeket a legrövidebb időn belül meg kell szüntetni.

[20] 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról, 65. §

A határőrizeti rendszer vezetői döntések alapján működtethető, amely vezetői döntéseknek összhangban kell lenniük a határőrizeti elvekkel is. A határőrizeti elvek – hasonlóan a határőrizeti rendszer elemeihez – a határőrizetre folyamatosan hatással lévő törvényszerűségek, amelyek gyakorlati érvényesülése biztosítja az államhatár követelményszerű, megbízható őrizetét, illetve a rendelkezésre álló erők és eszközök célirányos alkalmazását. Csak az elvek együttes érvényesülése tudja biztosítani a rendszer működését. Lehetnek olyan szélsőséges helyzetek, amikor az adott körülmények szükségessé teszik az elvek közötti súlyozást, de ilyen esetekben sem elfogadható azon gyakorlat kialakítása, amely egy-egy elv teljes „megszüntetését" eredményezi. Az alábbiakban azon alapelvek rövid tartalmi feldolgozását tartom célszerűnek, amelyek meghatározó jelentőséggel bírnak a határőrizeti rendszer működése és a vezetői döntések meghozatala szempontjából.

- A térben és időben folyamatos határőrizet elvének érvényesítése során elsősorban az adott szervezeti elem határőrizeti erőinek és eszközeinek kockázatelemzésen alapuló, a tiltott határátlépést elkövető személyek valószínű mozgási irányához/irányaihoz és valószínű mozgási idejéhez igazított, a működési terület teljes egészére kiterjedő alkalmazását jelenti. A folyamatosság csak abban az esetben érvényesíthető, ha azonnal képes reagálni a jogsértő cselekményt elkövető személyek térbeli, időbeli és módszerbeli változásaira.
- A mélységi szintű határőrizet elve akkor fejtheti ki hatását, ha megvalósul az előzőekben részletezett többlépcsős és többvonalas határőrizeti rendszer, amelynek során az államhatártól távolodva folyamatosan csökken az alkalmazott humán erőforrás létszáma, valamint a feladat ellátását támogató műszaki és technikai eszközök száma. Garantálni kell az erők és eszközök egymásra épülését, egymással való kiegészítését. Ezen elvnél kell leginkább érvényesülnie annak, hogy egy rendőrség van. A feladat végrehajtása szempontjából nincsenek egyéni szervezeti érdekek – határrendészeti kirendeltségi, rendőrkapitányságí, megyei rendőr-főkapitányságí –, hanem egy közös cél van, amelynek érdekében mindenkinek a saját lehetőségeihez és képességeihez mérten kell hozzáadnia tudását.
- A határőrizet aktivitásának elve szoros összefüggésben van a térben és időben folyamatos határőrizet elvével, mivel a tiltott határátlépés elkövetéséről rendelkezésre álló információk – megtörtént, illetve várható vagy előkészítés alatt álló – a folyamatos elemzésük és értékelésük következtében a vezetési funkciók közül azon döntések meghozatalát szolgálják, amelyek az erők és eszközök szükséges mértékű, adott kockázathoz, fenyegetettséghez és sebezhetőséghez[21] igazított alkalmazását hivatottak meghatározni. A vezetőnek kiemelt figyelmet kell fordítania a humán és technikai tartalékképzésre és annak helyes alkalmazására.

[21] Kockázat: *„A külső határok igazgatása szempontjából a kockázat a külső határokon esetlegesen jelentkező fenyegetettség nagyságának és valószínűségének függvénye, amelynek elhárítása érdekében a határokon, valamint az EU területén hozott megfelelő intézkedések hatást gyakorolnak a belső biztonságra, a külső határok biztonságára."* Fenyegetettség: *„A külső határon jelentkező nyomás vagy erő definíciójaként határozható meg. A fenyegetettséget ennek mértéke és valószínűsége jellemzi"* Sebezhetőség: *„Egy fenyegetettség enyhítéséhez szükséges adott rendszer kapacitásaként határozható meg. A sebezhetőség azokat a határokon vagy az EU- n belül meglévő tényezőket jelenti, amelyek esetlegesen növelhetik vagy csökkenthetik a fenyegetettség nagyságát vagy valószínűségét."* Frontex (2015) 108–110.

- A határőrizet meglepetésszerűségének elvét napjainkban egyre nehezebb a gyakorlatban érvényesíteni, mivel a tiltott határátlépést elkövető személyek segítőinek (embercsempészek, embercsempész-hálózatok) elsődleges érdeke, hogy „valós idejű" információkkal rendelkezzenek az adott határszakasz határőrizeti rendszeréről. Az alkalmazott technikai eszközök helyéről, az azok által ellenőrzés alatt tartható területekről, az aktuális határrendészjárőrök számáról, járőrözési körzetéről, járőrútvonaláról szükséges információk megszerzése érdekében „figyelőket" alkalmaznak, s ennek következtében az aktuális határőrizeti rendszerelemek álcázása és rejtése szinte megvalósíthatatlan. Ezen negatív befolyásoló körülmények ellenére a meglepetésszerűséget szolgálja a megtévesztő intézkedések alkalmazása. Ilyen intézkedés lehet a rendelkezésre álló erők minimális részének a valószínű mozgási irányon kívüli alkalmazása, a tervezett járőrözési körzetek kerülőútvonalon történő elfoglalása, a szolgálatba lépés nem kirendeltségen történő végrehajtása, a rendőri jelleggel nem rendelkező szolgálati gépkocsik folyamatos cseréje a helyi szervezeti elemeknél, a szolgálati gépkocsik nem egymás utáni rendszámozásának biztosítása. A vezetőnek részletesen ismernie kell a helyi szervezeti elem illetékességi területének, a terepszakaszoknak a határőrizetre gyakorolt hatásait, azok jellemzőit (fedett, részben fedett, nyílt, sík, dombos), megközelítési lehetőségeit (talajszerkezet, annak járhatósága), amelyeket a határőrizet előnyére tud fordítani.
- Az erőkifejtés összpontosításának elve akkor érvényesíthető a vezető által, ha készségszinten tudja a rendelkezésére álló saját erőket, és szükséges mértékben a területi erőket – a korábban a 2. lépcső kapcsán jelzett módon – a valószínű mozgási irányban/irányokban és időben koncentráltan alkalmazni. Ez az erőösszpontosítás nem teremthet olyan helyzetet, amikor csak az említett irányok és időintervallumok ellenőrzés alatt tartása valósul meg, hiszen egy ilyen rendszer könnyen kiismerhető, s a jogsértő cselekményt elkövető személyeket a módszer, a helyszín és az időpont megváltoztatására ösztönzi. A teljes határszakasz őrizetére hangsúlyt kell fektetni a szolgálattervezés és szervezés során. Kockázatelemzés alapján súlyozni kell egyes határszakaszokra, ahol a rendelkezésre álló erők jelentős – de nem teljes – részének erőösszpontosítását kell érvényesíteni. A humán erőforrás mellett természetesen a rendelkezésre álló műszaki és technikai eszközöket is az ismertetett elv szerint kell alkalmazni. A napi feladat végrehajtása során, amikor a tiltott határátlépést elkövető személyek száma nem kiugró – vagyis nem tömegesen jelennek meg a tiltott határátlépést elkövető személyek –, akkor az országos szintű erő-összpontosításra nem lehet szükség; elegendő a helyi és a területi erők és eszközök koncentrálása, a határőrizet 1. és 2. lépcsőjének működtetése.
- A mindenoldalú biztosítás elvének érvényesülése és érvényesítése olyan hozzáadott értéket képvisel a határőrizeti rendszer működtetésében, amelynek hiánya esetén nincs valós realitása a határőrizet megvalósulásának. Az alkalmazott eszközök folyamatos rendelkezésre állásának biztosítását és meghibásodás esetén azonnali pótlását, illetve javíttatását nem a lehetőségek függvényében, hanem alapvető követelményként kell megvalósítani. A gazdasági funkcionális szervek mindennapi tevékenységének részét kell képeznie a mindenoldalú biztosításnak, és nem mint „belső együttműködőnek", hanem a határrendészeti szolgálat szerves részeként kell tevékenykedniük az adott feladat végrehajtásában. A feladat végrehajtását biztosító eszközök rendelkezésre állása

mellett kiemelt figyelmet kell fordítani az állomány járandóságának időben történő biztosítására, az elvégzett munkáért járó javadalmazás juttatására.

A vezetői döntések és intézkedések meghozatala során ezen elvek gyakorlati érvényesítése biztosítja azt, hogy „normál" helyzetben a határőrizeti rendszer garantálja a tiltott határátlépést elkövető személyek elfogását és eljárás alá vonását. De milyen lehetőségei vannak a vezetőnek, és milyen intézkedések foganatosítása lehetséges abban az estben, ha a tiltott határátlépést elkövető személyek nagy számban vagy tömegesen jelennek meg a „zöldhatáron"? A 2015-ös tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet nem olyan jelenség, amelyhez hasonlóval – természetesen nem ekkora mértékben – hazánk még ne találkozott volna. A második világháború után a magyar–csehszlovák államhatáron 1946–1947-ben alakult ki menekültügyi válsághelyzet. A krízis létrejöttét befolyásoló politikai körülményektől függetlenül, a határrendi kérdések vonatkozásában az akkor alkalmazott eljárásokat, a nyilvántartásba vételt, illetve az anyagi támogatást Fórizs Sándor tudományos publikációi[22] részletesen tartalmazzák.

A tiltott határátlépést elkövető személyek számának növekedése esetén – azzal arányosan – elsődleges vezetői feladat a humán erőforrás és a technikai támogatás biztosítása, átcsoportosítása, amelyet fontossági sorrendben az alábbiak szerint indokolt és célszerű végrehajtani annak érdekében, hogy más területeken se keletkezzen biztonsági deficit, és az alapfeladatok követelményszerű ellátása is biztosított maradjon.

A belső erők átcsoportosításának lehetőségei:

- kirendeltségen belüli átcsoportosítás (minimális a lehetősége);
- amennyiben az adott megyének nem a teljes schengeni külső határszakasza érintett, akkor egyéb, megyén belüli határrendészeti kirendeltségről/kirendeltségekről és rendőrkapitányságokról;
- amennyiben az adott megyének a teljes schengeni külső határszakasza érintett, akkor megyén belüli rendőrkapitányságokról;
- a Készenléti Rendőrség állományának alkalmazása;
- a schengeni külső határszakasszal nem rendelkező megyei rendőr-főkapitányságok állományából;
- a schengeni külső határszakasszal rendelkező megyei rendőr-főkapitányságok állományából (elsődlegesen nem a határrendészeti kirendeltségekről, kivéve a hatósági ügyintézői feladatok ellátására);
- a csapatszolgálati századok állományának alkalmazása (ideiglenes szervezeti elem).

A külső erők bevonásának lehetőségei:

- a Frontex[23] fókuszponti irodákon a létszám növelésének kérése;
- a Frontex gyorsreagálású határvédelmi csapatok alkalmazásának kérése;[24]

---

22 Fórizs (2014); uő (2015)

23 A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról.

24 Az Európai Parlament és a Tanács 863/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004//EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról.

- a polgárőrségi létszám növelésének kérése az érintett térségben;
- két- és többoldalú nemzetközi egyezmények/kapcsolatok alapján megerősítő erő fogadása más országokból[25] (például humán erőforrás biztosítása a visegrádi országok által);
- a Magyar Honvédség állományának alkalmazása.

A Magyar Honvédség vonatkozásában szükséges kiemelni, hogy nem minden esetben hajthat végre határőrizeti feladatot. *„A menedékjogról szóló törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején közreműködés az államhatár őrzésében, az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, valamint az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárításában."*[26] A menedékjogról szóló törvény[27] rendelkezése alapján a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetésére az országos rendőrfőkapitány és a menekültügyi hatóság vezetőjének javaslata alapján kerülhet sor. A bevezetés alapjául a Magyarországra érkező, menekültkénti elismerésüket kérők vagy a tranzitzónában tartózkodók száma, illetve valamely település közbiztonságát, közrendjét vagy a közegészségügyet közvetlenül veszélyeztető körülmény fennállása szolgálhat. Fontos megjegyezni, hogy a Magyar Honvédség erői csak azon a területen alkalmazhatók, ahol a kormány a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet kihirdette. A kihirdetés alapjának nincs relevanciája a végrehajtható feladatok vonatkozásában. A határőrizeti feladatok ellátása során kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy a Magyar Honvédség által kirendelt erők a saját állományukba tartozó, kijelölt parancsnok vezetésével hajtják végre feladatukat. Mivel nem a rendőrség alárendeltségébe kerülnek a katonák, ezért a határőrizet megszervezése során az eredményesség szempontjából meghatározó szerepe van a szolgálattervezés összehangolásának és a folyamatos együttműködés biztosításának. A közös feladat-végrehajtás során a rendőrség adott szintű vezetőjének igyekeznie kell azon gyakorlatot megvalósítani, hogy a helyi erőkkel vegyes járőrpárokat alakítsanak, mert az adott határszakasz ismerete nélkül nincs reális esély a tiltott határátlépést elkövető személyek elfogására. Mind a közös, mind az önálló szolgálat ellátása esetén is tisztázni kell a hatásköröket és az utasítások adásának rendjét, amelyet minden eligazítás során meg kell határozni. A katona intézkedési jogosultsága és kötelezettsége is szabályozott, amelyet a rendőrségi vezetőnek a szolgálat tervezésénél és szervezésénél is érvényesítenie kell.

Az adott helyzethez igazodó mértékű megerősítő erő alkalmazása nem jelenti a határőrizeti rendszer felépítésének módosítását. Annak minden elemét továbbra is működtetni kell, összhangban a határőrizet elveivel. Ezzel együtt viszont az elsődleges cél továbbra is az államhatár közelében történő elfogások realizálása, így a megerősítő erő alkalmazását elsődlegesen az 1. lépcsőben, az első vonalra koncentráltan, de a második vonal életben tartásával indokolt tervezni. Az erő-összpontosításnak az elfogások realizálása mellett a prevenciót is szolgálnia kell, látható jelét mutatva annak – üzenetként a tiltott határát-

[25] Varga (2015a)

[26] 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről, 36. § h)

[27] 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról, 80/A. §

lépést elkövetni szándékozó személyeknek –, hogy nincs reális esély az elfogás nélküli határátlépésre.

A rendőri vezető felelőssége, hogy a rendelkezésre álló megerősítő állományt milyen feladatra alkalmazza az adott határőrizeti rendszerben, amellyel adott esetben a területi és határrendészeti szakmai ismeretekkel nem rendelkező állomány tevékenységét is változatosan, a motiváltság fenntartásával, a szakmai sikerélmény megélésének lehetőségével tudja tervezni és szervezni. A megerősítő erők alkalmazásának lehetséges területei:

- határőrizeti feladatok végrehajtása, a járőrsűrűség növelése (vegyes járőrpárok alkalmazása, gyalogos és gépkocsizó járőrözés, nyílt és rejtett figyelés);
- kísérési, őrzési, szállítási feladatok ellátása (nem igényel határrendészeti végzettséget) – e tevékenységek végrehajtásánál a folyamatos határőrizet biztosítása érdekében kiemelt szakmai kritérium, hogy ne a határőrizeti feladatot végrehajtó állomány végezze, hanem külön, erre a feladatra szolgálatba vezényelt személyek;
- a technikai eszközök üzemeltetése (stabil és mobil hőkamera üzemeltetésére célirányos, rövid idejű felkészítés biztosításával);
- a tartalékállomány folyamatos képzése a nem várt számú, tiltott határátlépést elkövető személyek megjelenése esetén, az azonnali reagálóképesség érdekében;
- hatósági ügyintézési feladatok ellátása:
  - ruházat- és csomagátvizsgálás (szúró- és vágóeszköz, okmány);
  - adatrögzítési feladatok (adatlap, fénykép, ujjlenyomat);
  - idegenrendészeti meghallgatói feladat.

A ruházat- és csomagátvizsgálást már az elfogást követően, a szállítás előtt is végre kell hajtani. Meg kell akadályozni, hogy az elfogást, őrzést vagy szállítást foganatosító állományt támadás érhesse az eljárás alá vont személyek részéről.

A humán erőforrás biztosításánál a rendőri vezetőknek az állomány elhelyezésével kapcsolatos logisztikai biztosítást is meg kell oldaniuk. A határrendészeti feladatok ellátása természetesen az államhatárhoz köthető, ahol döntő többségében kisebb települések közigazgatási területein kell a szolgálatot teljesíteni. Ez a körülmény viszont azt eredményezi, hogy nincs a rendőrségnek – illetve más kormányzati szerveknek, társhatóságnak sem – olyan objektuma, amely alkalmas lehet a megerősítő állomány elhelyezésére. Ezen logisztikai biztosítás sarkalatos kérdés a feladat végrehajtásában. Hiába áll rendelkezésre az országban megfelelő létszámú, vezényelhető/átcsoportosítható állomány, ha alkalmazása az elhelyezés hiánya miatt nem biztosítható. A megerősítő állomány logisztikai biztosítása során a rendőri vezetőknek az alábbi szempontokat kell alapvetően szem előtt tartaniuk, és azokra megoldást találniuk:

- az elhelyezési, munka- és pihentetési feltételek kialakítása és folyamatos fenntartása:
  - hálókörletek kialakítása (elsődlegesen rendőrségi vagy társhatósági, illetve kormányzati[28] objektumok);
  - külső szálláshelyek igénybevétele esetén elsődlegesen az államhatárhoz legközelebb található szolgáltatókat kell igénybe venni, majd az elhelyezendő

[28] A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben az ingó és ingatlan vagyontárgyak ideiglenes igénybevételét részletesen szabályozza a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény, 80/B és 80/D §

létszám növelése esetén az ország mélységébe haladva, a szolgálatteljesítés helyétől távolodva is el lehet szállásoltatni az állományt (a szolgálat helyétől távoli elhelyezés azonban többletköltséget jelent);
  - külső szálláshely igénybevétele esetén törekedni kell arra, hogy a teljes étkeztetést is biztosítsa a szállásadó, garantálva a szükséges – rendőrségi normában meghatározott – mennyiségű és minőségű ételt (ne legyen különbség az egyes elhelyezési körülmények miatt);
  - közös helyiségek kialakítása és biztosítása a szolgálaton és pihenőidőn kívüli szabadidő kulturált eltöltésére;
  - amennyiben a szolgálat ellátására ezen objektumokból indul és oda is érkezik vissza az állomány, akkor a fegyverek tárolására, a töltés-ürítés végrehajtására, eligazításra, beszámoltatásra, képzésre, a technikai eszközök tárolására, karbantartására alkalmas helyiségek kialakítása és folyamatos rendelkezésre állásának biztosítása;
  - a szolgálati gépjárművek tárolására a folyamatos őrzés lehetőségét biztosító terület kialakítása, amely sok jármű „rendezett", biztonságos ki- és beállást lehetővé tevő tárolására alkalmas;
  - a szolgálati gépkocsik tankolási lehetőségének, szolgálat után a tele tankkal történő elhelyezésének biztosítása;
- az állomány élelmezésének biztosítására (szükség esetén a szolgálatellátás helyén, saját vagy külső beszállító igénybevételével úgy, hogy ne legyen mennyiségi és minőségi különbség);
- az állomány egészségügyi ellátásának biztosítása.

A humán erőforrás megerősítésével együtt gondoskodni kell a műszaki és technikai eszközök rendelkezésre állásáról is. A speciális határrendészet-technikai eszközök egy területen történő összpontosítása a gyakorlatban sajnos azt jelenti, hogy a határrendészeti szolgálati ágtól – nem az érintett schengeni külső határszakaszról – kell átcsoportosítani, s ez biztonsági deficitet jelent az elvonás helyén. Ennek oka az, hogy a Magyarország schengeni külső határszakaszának őrzését szolgáló technikai eszközök beszerzése szinte csak európai uniós forrásból valósult/valósul meg, a schengeni térség belső biztonságának garantálása érdekében, az integrált határigazgatási rendszer működőképességének elősegítéséért. Az európai uniós támogatás viszont nem engedélyezi a tartalékképzést, s ez azt eredményezi, hogy csak a napi használathoz szükséges eszközök állnak rendelkezésre, s csak engedéllyel lehet a beszerzés helyétől eltérő helyen alkalmazni[29] azokat. A technikai eszközök átcsoportosítási/megerősítési lehetőségei alapvetően az alábbiak szerint alakulnak:

- az adott határszakaszon telepített stabil hőkamerák lefedettségének – a be nem látott határszakaszok ellenőrzés alatt tartásának érdekében – kiegészítése mobil hőkamerák[30] alkalmazásával;

[29] Ha a beszerzés céljával megegyező az alkalmazás, csak más helyen, akkor bejelentési kötelezettsége van a rendőrségnek; ha a céltól eltérő az alkalmazás, akkor engedélyeztetni kell, illetve ebben az esetben visszafizetési kötelezettsége is keletkezhet a rendőrségnek.

[30] A rendőrségen belül mobil hőkamerákkal csak a határrendészeti szolgálati ág rendelkezik a schengeni külső határszakaszon, a magyar–horvát határszakasz kivételével.

- a mobil hőkamerák átcsoportosítása/biztosítása:
  - amennyiben az adott megyének nem a teljes schengeni külső határszakasza érintett, akkor megyén belül;
  - a schengeni külső határszakasszal rendelkező megyei rendőr-főkapitányságokról;
  - a Frontextől kért mobil hőkamerák alkalmazása;
  - két- és többoldalú nemzetközi egyezmények/kapcsolatok alapján biztosított hőkamerák alkalmazása;
- a kézi hőkamerák átcsoportosítása (a cél minden járőrpár ellátása):
  - a mobil hőkamerákhoz hasonló átcsoportosítás/biztosítás;
- a kézi éjjellátók átcsoportosítása (a cél minden járőrpár ellátása):
  - a mobil hőkamerákhoz hasonló átcsoportosítás/biztosítás, kiegészítve azzal, hogy ilyen eszközzel a schengeni belső határszakasszal rendelkező megyei rendőr-főkapitányságok is rendelkeznek, így azok átcsoportosításával is számolni kell;
- járőrgépkocsik, terepjáró képességgel rendelkező szolgálati gépkocsik, csapatszállító kisbuszok, nagybuszok, teherautók átcsoportosítása/biztosítása:
  - amennyiben az adott megyének nem a teljes schengeni külső határszakasza érintett, akkor megyén belül más határrendészeti kirendeltségről/kirendeltségekről és rendőrkapitányságokról;
  - amennyiben az adott megyének a teljes schengeni külső határszakasza érintett, akkor megyén belül a rendőrkapitányságokról;
  - a Készenléti Rendőrségtől;
  - a schengeni külső határszakasszal nem rendelkező megyei rendőr-főkapitányságoktól;
  - a schengeni külső határszakasszal rendelkező megyei rendőr-főkapitányságoktól (elsődlegesen nem a határrendészeti kirendeltségekről);
  - a Frontextől kért járművek alkalmazása;
  - két- és többoldalú nemzetközi egyezmények/kapcsolatok alapján biztosított járművek alkalmazása;
- a határőrizet folyamatos légi támogatásának biztosítása:
  - rendőrségi tulajdonú helikopterek alkalmazása;
  - honvédségi tulajdonú helikopterek alkalmazása;
  - bérelt helikopterek, határőrizeti célú repülőgépek alkalmazása;
  - a Frontextől kért légi járművek alkalmazása;
  - két- és többoldalú nemzetközi egyezmények/kapcsolatok alapján biztosított légi járművek alkalmazása;
  - pilóta nélküli légi járművek alkalmazása.

Fontos területet képeznek a tiltott határátlépést elkövető személyek számának emelkedése esetén hozott vezetői intézkedések, amelyek egyrészt a humán erőforrás megerősítésének, szolgálatellátásának biztosításával és a megerősítő állomány létszámával összhangban lévő technikai eszközök rendelkezésre állásával, másrészt az elfogott és eljárás alá vont, tiltott

határátlépést elkövető személyek elhelyezésével, ellátásával kapcsolatosak.[31] Ezen intézkedéseknek alapvetően az alábbiakat kell magukban foglalniuk:

- külső gyűjtőpontok kijelölése és működtetése közvetlenül az államhatár mellett, az elfogott személyek összegyűjtésére, rövid idejű (2–3 óra), egy helyen történő ellenőrzés alatt tartására:
  - megfelelő létszámú hivatásos állomány biztosítása az őrzési feladatok ellátására, valamint az elszállítás előtti ruházat- és csomagátvizsgálásra (szúró- és vágóeszköz);
  - mobil mellékhelyiségek biztosítása;
  - az indokolt elsődleges egészségügyi ellátás feltételeinek biztosítása (sérült, fertőző beteg);
  - hiányos ruházat elsődleges pótlási lehetőségének kialakítása;
  - elsődleges élelmiszer-ellátmány biztosítása azoknak, akik leromlott fizikai állapotban vannak, illetve gyerekeknek, függetlenül attól, hogy az eljárás alá vont személynek az eljárás kezdetétől számítva mikor kell először ételt biztosítani;
  - folyadék folyamatos biztosítása;
- belső gyűjtőpontok kialakítása és működtetése, lehetőség szerint a hatósági ügyintézés (regisztráció) – jellemzően a határrendészeti kirendeltségek – közelében, maximum 24 (+12) óra időtartamú tartózkodásra:
  - saját, illetve bérelt épület kialakítása, működtetése;
  - megfelelő létszámú hivatásos állomány biztosítása az őrzési, rendfenntartási, nyilvántartási feladatok ellátására;
  - a kommunikáció biztosítása érdekében tolmács igénybevételének biztosítása;
  - közműszolgáltatások biztosítása;
  - fekhely biztosítása (ágy, takaró);
  - mellékhelyiségek, tisztálkodási lehetőségek kialakítása;
  - áttekinthető, nyomon követhető működési rend kialakítása és fenntartása;
  - az eljárás alá vont személyek nyilvántartása;
  - az eljárás alá vont személyek mozgásának nyomon követése (szektorok kialakítása);
  - élelem biztosítása (belső ellátással, külső beszállítótól történő megrendeléssel), kiosztása, különös figyelemmel:
    - a gyerekek, várandós anyák, betegek és öregek szükségleteire;
    - étkezési szokásokra (vallási, nemzetiségi);
  - folyadék folyamatos biztosítása;
  - hiányos, nem megfelelő ruházat pótlása;
  - szükség esetén kapacitás bővítése sátrakkal (huzamosabb idejű működtetésre alkalmas kialakítással).

Amennyiben az elfogás helye szerinti határrendészeti kirendeltségen az idegenrendészeti eljárás maximális áteresztőképességre bővített lehetőségei ellenére sem biztosított a jogszabály adta időkeretek közötti ügyintézés, akkor az ország más rendőri szervezeti elemeihez

[31] Szintén vezetői feladatként jelentkezik a külföldiekkel szembeni idegenellenesség folyamatos monitorozása az állomány körében. Lásd erről bővebben: Görbe Attiláné Zán (2014)

szükséges átszállítani elsődlegesen azon személyeket, akik menekültkénti elismerésük iránti kérelmet terjesztenek elő. E rendőri szervezeteknél rendelkezésre áll a megfelelően felkészült állomány, biztosítottak a technikai és informatikai feltételek, az elhelyezési kapacitás, illetve a menekültügyi ellátás lefolytatására történő átadás. Az átszállított személyek regisztrációja a fogadó szervnél történik meg.[32] A határőrizet végrehajtására és a humán erőforrás alkalmazására jelentős hatással van a több száz kilométerre történő szállítások végrehajtása, mivel jelentős erőt köt le a kísérési feladat és a szállítandó személyek összeállításának dokumentálása, őrzése és felszállítása. A szállítások végrehajtásának tervezése és szervezése, valamint a vezetői intézkedések során az alábbi szempontokra kell kiemelt figyelmet fordítani, azzal a kitétellel, hogy ezek nem határrendészeti szakmai feladatok, hanem gazdaságiak, amelyek hatással vannak a határrendészeti feladat végrehajtására:

- rendőrségi buszok átcsoportosítása és alkalmazása, gépkocsivezetővel együtt (ez jelentősen korlátozott lehetőséget biztosít, mivel a megerősítő erők szállítását kell e kapacitással elsődlegesen biztosítani);
- külső személyszállítási kapacitás felmérése, elsődlegesen az elszállítás helyszínének környezetében, majd másodlagosan a fogadó szerv szerinti szervezeti elem környezetében (amennyiben az elszállítás helyszínén nincs több kapacitás, akkor a célhelyszínről lehet megrendelni a járművet, ahol figyelemmel kell lenni a rendelkezésre állás idejére a tervezett szállítás kezdetére);
- a nagy távolságok miatt az átszállításoknál figyelemmel kell lenni a járművezetők vezetési idejére, kötelező pihenőidejére, szükség esetén váltósofőrt kell biztosítani/kérni;
- az átszállított személyek állampolgárság szerinti kockázati besorolásához igazodó kísérő személyzet biztosítása, figyelemmel az oda- és visszaút időtartamára (szükség esetén az állomány pihentetésére, cseréjére az érkezés helyszínén);
- a járművek futásteljesítményének, műszaki állapotának folyamatos ellenőrzése, a típusra jellemző meghibásodások kockázatelemzés alapján történő prognosztizálása, tartalékalkatrész-rendelések előkészítése, egyeztetése a forgalmazóval (ez meghibásodás esetén szinte azonnali javítást biztosít).

A tiltott határátlépést elkövető személyek számának emelkedése esetén foganatosítható vezetői intézkedések egyrészről az elfogásokat és a hatósági ügyintézést szolgálják, másrészről viszont az elkövetések számának csökkenését – mint prevenciót – hivatottak biztosítani. Abban az esetben viszont, ha nincs lehetőség e személyek számnak csökkentésére – figyelemmel az Európai Unió vonatkozó menekültügyi szabályozására, amely adott esetben az irreguláris migrációt „ösztönzi" –, akkor csak a mesterséges akadály kiépítése marad alternatív megoldásként. A mesterséges akadály önmagában nem jelenti a jogsértő cselekmények megszűnését, hanem csökkenti azok elkövetőinek számát, és lassítja a mozgásukat. Ilyen mesterséges akadály nem példa nélküli Magyarországon, s függetlenül attól, hogy milyen politikai indíttatástól vezérelve történik a kialakítása, a cél az, hogy megakadályozza az államhatár tiltott átlépését. *„Ma, amikor Bécs felé autózunk, és elhagyjuk Győrt, az autópálya két oldalán a korabeli magasfigyelők, elektromos jelzőrendszer (EJR) helyett szélgenerátorok fogadnak. Ha néhol elhagyott magasfigyelőbe botlunk, tapasztaljuk, hogy*

[32] A tanulmánynak nem része az egyes eljárások tartalmi elemeinek feldolgozása, így azokat nem érintem.

lassan csak hírmondója marad a korabeli »vasfüggönynek«. Mára teljesen természetesnek tűnik, ha szabadon felmegyünk a Kőszeg-közeli Írott-kőre, vagy meglátogatjuk a közvetlenül a határ mellett lévő Szent Imre templomot Rönökön, netán pihenünk, csónakázunk a Fertő tavon."[33] De sajnos nem volt ez mindig így! A vasfüggöny[34] része volt Magyarország déli határszakasza, ahol – a Jugoszláviával határos szakaszon – 610 km hosszan, míg nyugaton, az Ausztriával közös határszakaszon 350 kilométer hosszan építették ki a határzárat. A totális határőrizeti rendszert 1949-től a magyar–jugoszláv határszakaszon kezdték kiépíteni (ennek része volt a sokat vitatott aknamező is), majd folytatták a magyar–osztrák államhatáron is. A politikai viszonyok változásának hatására a magyar–jugoszláv határon 1956 végére az aknamezőt felszedték, illetve a drótakadályokat is felszámolták, de a magyar–osztrák határon megmaradtak egészen 1965-ig, amikor az aknamező helyett a „szelíd vasfüggöny" részeként az elektromos jelzőrendszer[35] (SZ–100) telepítésével és üzemeltetésével kívánták megakadályozni az államhatár jogellenes átlépését.

A Határőrség Országos Parancsnokának jelentése szerint[36] az SZ–100 típusú jelzőrendszer nyomvonalának létrehozása nagy mezőgazdasági földterületek kisajátításával járt, amiért a telepítés óta a Belügyminisztérium évente 15–18 millió, a határőrség pedig további 5–7 millió forint kártérítést fizetett folyamatosan. A műszaki utak karbantartása, a gyomtalanítás, a drótcsere, a természeti károk helyrehozása és az egyéb javítási munkálatok, valamint a járulékos költségek miatt évente 22–25 millió forintba került az elektromos jelzőrendszer fenntartása. Megépítése után, a kezdeti időszakban jelentős eredményeket hozott, a határőrizet eredményessége több mint 96%-os volt, mivel nagy pontossággal jelezte a határsértők áthaladását, és ezáltal lehetőséget adott a gyors reagálásra, továbbá a határsértők nem ismerték a működését, és féltek tőle, mivel úgy vélték, hogy nagyfeszültségű elektromos áram fut a kerítésben. A több mint húszéves működési tapasztalatok alapján megállapítható, hogy a rendszer stabil elemei közismertté váltak, egy idő után nem biztosították a meglepetésszerűséget, működésük kiszámíthatóvá, így leküzdhetővé vált, emellett működtetésük és javíttatásuk jelentős összegeket emésztett fel. E szakmai szempontok is a felszámolás melletti döntést erősítették, amelyre 1989-ben került sor.

Dr. Rainer Geppert, a Hanns-Seidel Alapítvány Külkapcsolatok Intézetének igazgatója az 1999-ben, a határnyitás tizedik évfordulójára megjelent könyv előszavában a következőképpen fogalmazott: *„A függöny eltűnt, és ezzel új fejezet kezdődött az európai történelemben. E fejezet első oldalait a magyarok írták. Tíz év telt el azóta, hogy 1989 nyarán Magyarország megnyitotta határait. Tíz éve, hogy az elképzelhetetlen láthatóvá vált… A könyv emlékeztet és figyelmeztet. Mindez soha többé nem fordulhat elő!"*[37] Hasonló gondolatokat fogalmaztak meg a határnyitás húszéves évfordulója alkalmából kiadott mű szerzői

---

33 Sallai (2012) 9.

34 A tanulmányban nem célom a „vasfüggöny" kialakításának körülményeit, illetve működtetésének szempontjait vizsgálni, mert számos tudományos mű foglalkozik ezzel a kérdéssel – többet én is említek –, amelyeket szíves figyelmébe ajánlok mindenkinek.

35 Az elektromos jelzőrendszer az akkori szóbeszéddel ellentétben nem „nagyfeszültségű áram kerítésbe vezetését" jelentette, hanem a gyengeáramú, 24 voltos egyenáramot „hordozó" drótok elvágása vagy összeérése jelezte a rendszer „támadását", és emberre nézve nem volt életveszélyes. Ezt a rendszert csak a magyar–osztrák határon építették ki.

36 BM Hőr. OPK0022/431987. sz. jelentése. Budapest, 1987. október 5-én.

37 Zsiga (1999) 7.

is, akik közül egy vezető beosztású határőr, Samu István gondolatait ajánlom mindenki figyelmébe, ő ugyanis aktív résztvevője volt a vasfüggöny utáni határőrizet megteremtésének: *„Számunkra, határőrök számára a vasfüggöny lebontása nem annyira fizikai munkát jelentett, sokkal inkább egész addigi gondolkodásunk, hozzáállásunk, a határőrizetről alkotott elképzelésünk és megszokott eljárásaink átalakulását jelentette. Ennek bizonyítéka, hogy a vasfüggönnyel együtt élő és az azt lebontó nemzedék képviselői tervezték meg, irányították és hajtották végre a magyar határok uniós és schengeni csatlakozását."*[38]

Miért tartottam fontosnak röviden bemutatni a rendszerváltás előtt működő fizikai határzárat? Természetesen azért, hogy jelezzem: hasonlóan a határőrizeti elvekhez, a tiltott határátlépés mesterséges, fizikai akadályokkal történő megakadályozása sem volt ismeretlen Magyarországon. Hazánk volt az első ország, amely a vasfüggöny lebontásával új fejezetet nyitott az európai polgárok szabad mozgásában, s 2015-ben is Magyarország tette meg az első lépést az európai polgárok biztonságának megteremtése érdekében. Mit jelent ez a határőrizetre és a vezetői intézkedésekre nézve?

A kormány döntése alapján 2015-ben első lépésben a magyar–szerb államhatár teljes hosszában, majd a magyar–horvát határszakaszon is határőrizeti célú ideiglenes kerítés,[39] illetve a zöldhatár átjárhatóságának megszüntetése érdekében határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár kiépítésére került sor[40] a tömeges mértékű migráció megakadályozása érdekében. Az ideiglenes biztonsági határzár fizikai megvalósítása mellett jogi védelmet is kapott, mivel annak átlépése, megrongálása, illetve az építési és karbantartási munkák akadályozása bűncselekménynek minősül. A határőrizet vonatkozásában olyan módszerbeli változtatást kellett végrehajtani és kell fenntartani, amely garantálja e bűncselekmények azonnali felderítését és a tiltott határátlépés elkövetésének megakadályozását. A rendelkezésre álló erők és eszközök összpontosítását az első vonal előretolásával, közvetlenül az ideiglenes biztonsági határzár melletti manőverúton kell végrehajtani. Továbbra is biztosítani kell valamennyi határőrizeti elv érvényesülését, és az ideiglenes biztonsági határzárat a határőrizeti rendszer statikus elemének kell tekinteni.

Felhasznált irodalom

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről.

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról.

329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről.

67/2007. (XII. 28.) IRM rendelet a Rendőrség szervei illetékességi területének megállapításáról.

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről.

30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról.

[38] Fixl (2009) 4.

[39] 1401/2015. (VI. 17.) Korm. határozat a rendkívüli bevándorlási nyomás kezelése érdekében szükséges egyes intézkedésekről.

[40] 1665/2015. (IX. 21.) Korm. határozat a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelése érdekében szükséges további intézkedésekről.

1401/2015. (VI. 17.) Korm. határozat a rendkívüli bevándorlási nyomás kezelése érdekében szükséges egyes intézkedésekről.

1665/2015. (IX. 21.) Korm. határozat a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelése érdekében szükséges további intézkedésekről.

A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1458818997475&uri=CELEX:32004R2007 (letöltve: 2016. 03. 14.)

Az EU schengeni katalógusa. Külső határellenőrzés. Kiutasítás és visszafogadás. Ajánlások és legjobb gyakorlatok. Európai Tanács, 2009. március 19. http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=ST%207864%202009%20INIT (letöltve: 2016. 03. 14.)

Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32006R0562 (letöltve: 2016. 03. 14.)

Az Európai Parlament és a Tanács 863/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004//EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1458818997475&uri=CELEX:32007R0863 (letöltve: 2016. 03. 14.)

Fixl Renáta (szerk.) (2009): *A vasfüggöny léte és vége.* Hanns-Seidel Alapítvány, Budaörs.

Fórizs Sándor (2014): Tragédia az államhatáron. *Hadtudomány,* 24. évf. 1. elektronikus sz.

Fórizs Sándor (2015): Menekültügyi válsághelyzet 1947-ben. *Belügyi Szemle,* 63. évf. 2. sz.

Frontex (2015): *Útmutató a kockázatelemző egységek részére, a CIRAM (közös integrált kockázatelemzési modell) 2.0 verziójának alkalmazásához szükséges szerkezeti felépítés és eszközök.* Magyar fordítás. Forrás: ORFK Rendészeti Főigazgatóság.

Görbe Attiláné Zán Krisztina (2014): *Migráció – előítélet – idegenellenesség. Előítélet-kutatás a belügyi ágazatban.* NKTK, Budapest.

Magyarország Alaptörvénye. (2011. április 25.) http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968.248458 (letöltve: 2016. 03. 14.)

Ritecz György – Sallai János (2015): *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei.* Hanns-Seidel Alapítvány, Budaörs.

Sallai János (2012): *Egy idejét múlt korszak lenyomata. A vasfüggöny története.* Hanns-Seidel Alapítvány, Budapest.

Szabó József (szerk.) (1995): *Hadtudományi lexikon.* Magyar Hadtudományi Társaság, Budapest.

Vájlok László – Bányai Balázs (2014): *Határrendészeti járőrszolgálat.* Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.

Varga János (2015a): A nemzetközi együttműködés lehetőségei az illegális migráció rendőrségi kezelésében. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Migráció és rendészet.* MRTT, Budapest.

Varga János (2015b): Az Integrált Határigazgatás európai uniós rendszere. *Hadtudományi Szemle,* 8. évf. 3. sz. 169–175.

Zsiga Tibor (1999): *A „vasfüggöny" és kora.* Hanns-Seidel Alapítvány, Budapest.

A helyzettudatosság és a reagálóképesség szerepe a migrációs válság határrendészeti kezelésében

Varga János[1]

A helyzettudatosság és a reagálóképesség történeti gyökerei a magyar határőrizetben

Honfoglaló őseink Kurszán győztes hadjáratának eredményeképpen 900-ban vették birtokba Pannóniát. A kárvallott Keleti Frank Királyság a bajorokkal az élen céltudatosan készült arra, hogy egy váratlan, meglepetésszerű támadással visszaszerezze az elvesztett területeket. Az Ennsben tartott, 907. évi birodalmi seregszemle álcája alatt összpontosított hadsereg támadásáról június 15-én döntöttek, s két nap múlva meg is kezdték az előrenyomulást. A tizenhét nap múlva, július 4–7. között lezajlott pozsonyi csatában azonban a magyarok megsemmisítő csapást mértek a túlerőben lévő ellenségre.

Hogyan születhetett meg ez a győzelem, ha – mint tudjuk – a magyar törzsszövetség kis létszámú erői a Kárpát-medence nagy területén helyezkedtek el? Csak úgy lehettek sikeresek, ha időben értesültek a fenyegető veszélyről, erőiket gyorsan tudták mozgósítani, előrevonni, koncentrálni és harcba vetni a veszélyeztetett irányban. A magyar gyepűrendszer ehhez kiváló alapot teremtett.

Pannónia elfoglalása után a gyepű sávja az Enns folyóig előrenyúlt. Megtörtént az újonnan birtokba vett terep határőrizeti és katonai célú előkészítése és berendezése. Ennek során kihasználták a terep adottságait, a veszélyeztetett irányokban céltudatosan megerősítették akadályjellegét, amellyel lelassították az ellenség mozgását. Utakat és völgyeket zártak le, erdőrészeket és gyér növényzetű síkvidékeket tettek járhatatlanná, s ezzel átalakították a közlekedési lehetőségeket is, eleve meghatározva az ellenség útvonalát. A gyepű vonalán kapukat alakítottak ki, és ezeknél a határforgalmat ellenőrző pontokat hoztak létre. A hírszerzést nemcsak kémek biztosították, hanem az előretolt határőr erők, a gyorsan mozgó lovas járőrök ellenőrző, megfigyelő, felderítő tevékenysége is. Kialakították a megszerzett információk gyors továbbításának rendjét. Torma szemléletesen bizonyította, hogy „a pozsonyi csata sikerét az aktív felderítés és a felderítési információk időbeli jelentése alapozta meg. A törzsszövetség egy jól szervezett felderítőrendszert működtetett."[2]

Ez a megbízható és gyors információs alap, a beérkezett adatok helyes értékelése teremtette meg a mai értelemben vett helyzettudatosságot és a gyors reagálás lehetőségét. Nyilvánvaló azonban, hogy a reagálási képesség feltételei is csak stratégiai gondolkodással,

[1] Varga János (varga.janos@uni-nke.hu) ny. hőr. ezredes, főiskolai tanár, tanszékvezető, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Határrendészeti Tanszék.

[2] Torma (2006) 157.

rendszerbe szervezett tevékenységekkel (vezetési rendszer, mozgósítás, közlekedés, megfelelő kiképzettség, ellátás stb.) voltak megteremthetők.

Nem túlzás-e a magyar történelem régmúlt csatáin révedezni, amikor napjaink földrészeken átívelő, modern kori népvándorlásáról, s annak kapcsán a tömeges méretű migráció határrendészeti kezeléséről van szó? További példák alapján is biztosan állítható, hogy nem, hiszen a határrendészet sem értelmezhető önmagában, csakis mély társadalmi beágyazottságában és az államtudományok rendszerében. A nemzetközi jog általánosan elfogadott normái szerint, azokkal összhangban a magyar állam Szent László óta belső jogrendjében részletesen szabályozta a határaival összefüggő társadalmi viszonyokat.[3] E viszonyokat a történeti fejlődés tükrében vizsgálva azt látjuk, hogy mindig a kornak, a nemzetközi kapcsoltrendszernek és az állam belső viszonyainak feleltek meg. Az azonosságok és különbözőségek mögött azonban mindig kitapinthatók az egy irányba mutató, folyamatosságot biztosító tendenciák, törvényszerűségek és elvek.

A határőrizeti szervek reagálóképességének az 1867-től 1989-ig terjedő történelmi időszakban végzett vizsgálata is azt mutatta, hogy az államhatár védelme, őrizete, a határrendészet olyan feladat, amely elméletben és még inkább a gyakorlatban nehezen határolható el más területektől. Ennek is tulajdonítható, hogy a feladat végrehajtására létrehozott szervezetek minősége és hovatartozása gyakran változott, és viták kereszttüzében állt.

A dualizmustól a rendszerváltásig működő határőrizeti, határrendészeti szervezetek palettája igen színes képet nyújt. A határőrizeti szervezetek összességére kiterjedő elemzés, értékelés alapján[4] megállapítható, hogy tevékenységrendszerük felépítésével az idő, a tér és az erő alkalmazásának összhangját igyekeztek biztosítani.[5] Pontosabban fogalmazva a következő kérdésre kerestek az adott határőrizeti, operatív helyzetnek megfelelő választ: hogyan biztosítható a feladatok folyamatos, hatékony végrehajtása az adott (nagy) működési területen a rendelkezésre álló (kis) erővel?

Az általánosítás eredménye, hogy a probléma megoldására ugyanolyan választ egyetlen határőrizeti szervezet sem adott, sőt válaszaik – híven tükrözve az adott feltételeket – lényeges eltéréseket mutatnak. Megfigyelhető azonban egy mindre jellemző azonosság: tevékenységrendszerük alapvető formája a járőrözés (őrjáratozás, portyázás). A kétségkívül sikeres differenciálás ellenére a járőrözés önmagában nem biztosíthatja a szervezet hatékony működését. A megalapozott prognózis sem képes semlegesíteni a határőrizeti, operatív helyzetben rejlő bizonytalansági tényezőket, a bekövetkező változások dinamikus jellegét. Gyakran előfordul, hogy az erőt nem ott és nem akkor alkalmazzák, ahol és amikor az esemény bekövetkezik. Ezért a folyamatos tevékenységi formaként alkalmazott járőrözés kiegészítése érdekében szükség van olyan, ideiglenesen, egyes konkrét helyzetekben alkalmazott tevékenységi formákra is, amelyekkel biztosítható a szükséges intézkedések egységes elgondoláson alapuló, gyors, határozott, szakszerű, kellő erő-eszköz koncentrációval megvalósuló, eredményes végrehajtása.

A korábban jelzett több mint egy évszázados időszak végén kibontakozó társadalmi rendszerváltás időszakában úgy tűnt, hogy az akkor még a fegyveres erők kötelékébe

---

[3] Szent László a határ őrizete mellett külön figyelmet fordított a külföldiek jogi szabályozására is. Vö. Hautzinger (2012) 9–12.

[4] Varga (1999) 1–23.

[5] Lásd még Kovács (2015a) 221–231.

tartozó határőrség a demokratikus jogállam követelményrendszere szerint egyértelműen rendészeti arculatú szervezetté fog átalakulni, azonban az ország külső biztonságpolitikai helyzete hirtelen éles fordulatot vett. Az ugrásszerűen megnőtt illegális migráció, s főként Jugoszlávia destabilizálódása, majd a délszláv háború kitörése olyan változásokat hozott, amelyekre a hatékony reagálás a határőrség belső lehetőségeit gyorsan túllépte, s szükségessé váltak a kormányzati intézkedések is. A kormány 3061/91. számú határozata alapján létrejöttek a sorozott állományú akciószázadok, amelyek a későbbiek során többször átalakulva határrendészeti akciószázadokként, majd határvadászszázadokként biztosították a szükséges szervezeti reagálóképességet.[6] A közvetlen szomszédságunkban folyó háború nemcsak az államhatár rendjét veszélyeztette, hanem azzal is fenyegetett, hogy a harctevékenységek hazánk területére is áttevődnek. A kiélezett helyzetben a kormány operatív törzset, a határőrség viszonylati parancsnokságot, az érintett határőr-igazgatóságok operatív csoportokat működtettek.[7] A meghozott átfogó intézkedések eredményeként a katonai jellegű határbiztosító tevékenységet a határőrség erőinek alkalmazásával sikerült végrehajtani. A konkrét helyzethez illeszkedő, megfelelő módszerekkel végrehajtott reagálás megelőzte, hogy a magyar válasz határozottsága a háborús konfliktus eszkalálódásához vezessen.

Uniós elméleti alapok, szakmai követelmények és intézkedések

Az Európai Unió számára fontos, hogy területén érvényesüljön a szabad mozgás elve. Ennek érdekében a schengeni egyezményekben is részes tagállamok a más uniós tagállamokkal közös határaikon lemondtak az állami szuverenitás körébe tartozó határellenőrzésről. A külső határok ellenőrzése is közös, uniós szabályozás alapján történik, annak végrehajtása azonban továbbra is nemzeti hatáskörben maradt. Az uniós szabályozás és a nemzeti felelősség egyidejű, hatékony érvényesítése olyan komplex problémát jelent, amely további kiegészítő intézkedéseket, a helyzethez illeszkedő korrekciókat igényel.

Az átfogó európai uniós határigazgatási modell kulcselemként foglalkozik a helyzettudatossággal és a reagálási képességgel.[8] Értelmezésében a helyzettudatosság azt fejezi ki, hogy a hatóságok milyen mértékben képesek felderíteni a határokon átnyúló mozgásokat, és kellően megalapozni a határellenőrzési intézkedéseket. A helyzettudatosság a gyakorlatban azt mutatja meg, hogy a hatóságok hogyan helyezik el az idő és a tér dimenziójában az illegális határátlépésekre utaló mozgások felderítését, a felderített célok pontos azonosítását, valamint elemzését-értékelését.

A (légi, tengeri és szárazföldi) határokra vonatkozó reagálási képesség azt mutatja meg, hogy mennyi idő szükséges a határnál megkísérelt illegális tevékenységekre való reagáláshoz, különös tekintettel a reagálás sebességére és módjára a szokásostól eltérő körülmények között. A határigazgatásnak olyan reagálási képességgel kell rendelkeznie, hogy adott esetben az erőforrások elosztását megfelelően ki lehessen igazítani, és rendelkezésre álljanak a megfelelő tartalékok (a személyzet és a felszerelés) a határ mentén vagy

---

6 Kovács (2001a) 117.; uő (2001b) 3–115.

7 Dsupin (1996)

8 A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata. 7864/09. 2. rész. 2. pont.

a határokon történt változásokra való reagáláshoz. Terveket kell továbbá kidolgozni egy esetleges hirtelen kialakuló, nagyméretű illegális bevándorlási hullám kezelésére. Az EU követelményeként fogalmazza meg azt is, hogy a terepen működő valamennyi parancsnoknak és vezetőnek, valamint a határigazgatást értékelő személynek képesnek kell lennie a helyzettudatosság és a reagálási képesség szintjének megítélésére.

Az uniós reagálás lehetőségei között fontos helyet kapott a Frontex.[9] Az unió határőrizeti ügynökségének új együttműködési dimenziókat ígérő 2004. évi létrehozása is csak rövid ideig volt képes változatlan szabályozás mellett működni, végezni a tagállamok közötti operatív együttműködés fokozottabb összehangolását. Alapításától kezdve végzett kockázatelemzést, beleértve a tagállamoknak a külső határoknál megjelenő fenyegetésekkel és nyomásokkal szembeni ellenálló képességének értékelését. A kockázatelemzések alapján azonosított fenyegetésekre való reagálás érdekében már 2007-ben bővült a hatásköre a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetésével.[10]

2011-ben megszületett a közös műveletekkel, főként az európai határőrcsapatok összetételével és kiküldésével, a gyorsreagálású műveletekkel kapcsolatos szabályozás.[11] Ez már a tömeges méretű migráció uniós kezelése szempontjából is fontosnak tűnő lehetőségeket is megfogalmaz. A gyorsreagálású műveletek keretében ugyanis a sürgős intézkedéseket igénylő és rendkívüli nyomást jelentő helyzettel szembesülő tagállam kérésére a Frontex korlátozott időtartamra egy vagy több európai határőrcsapatot küldhet ki a szükséges időtartamra, különösen akkor, ha a külső határok bizonyos pontjaira nagyszámú harmadik országbeli állampolgár érkezik, akik az adott tagállam területére illegálisan próbálnak belépni. A közös műveletre az ügyvezető igazgató és a kérelmező tagállam határrendészeti szervezetének vezetője operatív tervet fogad el, amely részletesen meghatározza a csapatok kiküldetésének pontos feltételeit, s így alátámasztja a közös műveletek alkalmazásával kapcsolatos fokozott várakozásokat is.

Az operatív terv tartalmazza a helyzet leírását a kiküldetés eljárási módjával és céljaival együtt, a műveleti célt is beleértve, továbbá a csapatok kiküldetésének előrelátható időtartamát és a kérelmező tagállam hatáskörébe tartozó földrajzi területek meghatározását, ahol a csapatokat bevetik. A terv feladatokat és különleges utasításokat fogalmaz meg a csapatok tagjainak, ideértve a fogadó tagállamban az adatbázisokba való betekintést, valamint a szolgálati fegyverekre, lőszerekre és felszerelésekre vonatkozó engedélyeket. Meghatározza a csapatok összetételét és a még szükséges egyéb személyzet kiküldését is, továbbá a parancsnoklási és ellenőrzési rendelkezéseket, beleértve a fogadó tagállam azon határőreinek nevét és rendfokozatát, akik a csapatokkal való együttműködésért felelnek, különösen azon határőrökét, akik a kiküldetés időtartama alatt a csapatok parancsnoki tisztét betöltik. Meghatározza a csapatok helyét a vezetési rendszerben, a csapatokkal együtt kiküldendő műszaki eszközöket, beleértve az olyan külön előírásokat, mint a hasz-

---

[9] Az Európai Unió Tagállamainak Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség.

[10] Az Európai Parlament és a Tanács 863/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról.

[11] 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.

nálati útmutató, az igényelt személyzet, szállítás és egyéb logisztika, valamint a pénzügyi rendelkezések. Tartalmazza a rendkívüli események Frontex általi, az igazgatótanácsnak és a megfelelő nemzeti hatóságoknak történő azonnali bejelentésére vonatkozó részletes rendelkezéseket, továbbá a tengeri műveletek tekintetében a gyorsreagálású művelet végrehajtásának helye szerinti földrajzi területre vonatkozó joghatóságot és a jogszabályok alkalmazására vonatkozó konkrét tájékoztatást, beleértve a feltartóztatásra, a tengerből való mentésre és a partra szállításra vonatkozó nemzetközi és uniós jogra való hivatkozásokat is. Ugyancsak a terv részét képezik a harmadik országokkal, a többi uniós ügynökséggel és szervvel, illetve a nemzetközi szervezetekkel való együttműködés feltételei, az értékelő jelentéssel kapcsolatos teljesítménymutatók, valamint a végleges értékelő jelentés benyújtásának időpontja, a jelentési és értékelési rendszer.

2013-ban megjelent az európai határőrizeti rendszerrel kapcsolatos rendelet[12] annak létrehozásáról, és 2015-ben meg is kezdte működését. A létrehozásra azért került sor, hogy erősítse az információcserét és az operatív együttműködést a tagállamok nemzeti hatóságai és a Frontex között. További cél volt, hogy biztosítsa a korszerű infrastruktúrát és eszközöket, amelyekre az országoknak szükségük van helyzetismeretük és reagálási képességük javításához a külső határokon az illegális bevándorlás és a határokon átnyúló bűnözés felderítése, megelőzése és az ellene való küzdelem, valamint a migránsok életének védelme és megmentése érdekében.

Meg kell jegyezni, hogy az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR[13]) életre hívásában az utóbbi tényező játszott elsődleges szerepet, mivel a határőrizeti tevékenységhez kapcsolódó alapjogok érvényesülését leginkább az ígéret földjére tengeri lélekvesztőkön útra kelő migránsok tízezreinek tragikus halála sértette. Ezt alátámasztja az is, hogy az EUROSUR eszközei között megjelentek az űrtávközlési eszközök, nagytávolságú felderítő repülőgépek, hajókra, tengerpartokra telepített radarok. Ezen túlmenően a helyzetismeret és a helyzetben beállt változásokra reagáló intézkedések jellege is ezt támasztja alá.

Az európai határőrizeti rendszernek az uniós válságkezelés szintjén elfoglalt helyét és szerepét illetően figyelemre méltó körülmény, hogy a rendelet nemcsak a külső határok integrált határellenőrzési modelljének, hanem az Európai Unió belső biztonsági stratégiájának is részét képezi. *„Az Integrált Határigazgatási Modell (Integrated Border Management, a továbbiakban: IBM) fontos eszköze a tagállamok belső biztonsága garantálásának, és különösen az illegális bevándorlás, az ehhez kapcsolódó bűncselekmények és az egyéb, határon átnyúló bűncselekmények megelőzésének és felderítésének."*[14] Ez megfelel a belső biztonsági stratégiában megfogalmazott azon elvárásnak, hogy a belső és külső biztonság között nagyobb összhangot kell teremteni. A harmadik országokban fennálló helyzet jobb megismerését szolgáló tényezőként értékelhetjük a Frontex és az Európai Külügyi Szolgálat együttműködési kötelezettségét, illetve azt, hogy az unió küldöttségeinek és hivatalainak minden, az EUROSUR számára releváns információt rendelkezésre kell bocsátaniuk.

A rendelet a tömeges méretű migráció kezelése szempontjából fontos fogalmak azonos értelmezését is segíti. Közülük néhány kiemelésre érdemes:

---

[12] Az Európai Parlament és a Tanács 1052/2013/EU rendelete (2013. október 22.) az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) létrehozásáról.

[13] *European Border Surveillance System.*

[14] Balla (2013) 29.

- *helyzetismeret:* határokon átnyúló illegális tevékenységek monitoringjának, felderítésének, azonosításának, nyomon követésének és megértésének képessége annak érdekében, hogy az új információk és a már meglévő tudás egyesítésével alapos indokokkal támasszák alá a reagálási intézkedéseket, és fokozottabban tudják csökkenteni a migránsok körében a külső határokon, azok mentén vagy azok közelében bekövetkező halálesetek számát;
- *reagálási képesség:* a határokon átnyúló illegális tevékenységek elleni, a külső határokon, azok mentén vagy azok közelében történő fellépésre való képesség, beleértve a megfelelő reagáláshoz szükséges eszközöket és határidőket;
- *válsághelyzet:* bármely olyan, a külső határokon, azok mentén vagy azok közelében előforduló természeti vagy ember okozta katasztrófa, baleset, humanitárius vagy politikai válság vagy bármely egyéb, a külső határokon, azok mentén vagy azok közelében bekövetkező súlyos esemény, amely jelentős hatással lehet a külső határok ellenőrzésére;
- *rendkívüli esemény:* a külső határokon, azok mentén vagy azok közelében kialakult, az illegális bevándorláshoz, a határokon átnyúló bűnözéshez vagy a migránsok életét fenyegető veszélyhez kapcsolódó helyzet.

Az európai határőrizeti rendszer fontos értéke, hogy az uniós, illetve schengeni térség külső határairól nemcsak a tagállamok, hanem a közösség egészének szintjén is valóságos helyzetképet ad. A Frontex székhelyén, Varsóban jött létre az unió első szituációs bevetési központja, amely a reagálóképességnek is kivételesen magas szintű lehetőségét teremti meg. A rendszer alapelemének mégis a nemzeti koordinációs központokat kell tekintenünk, amelyek – hasonlóan a Schengeni Információs Rendszer részét képező SIRENE-központokhoz[15] – lehetővé teszik a tagállamok közötti közvetlen információcserét is.

A hét minden napján, napi 24 órán át működő nemzeti koordinációs központok biztosítják az időben történő információcserét és az együttműködést a külső határőrizetért felelős valamennyi nemzeti hatósággal, valamint a többi nemzeti koordinációs központtal és a Frontexszel. Lehetővé teszik az időben történő információcserét a kutatással és mentéssel, bűnüldözéssel, menekültüggyel és bevándorlással foglalkozó nemzeti hatóságokkal is. Hozzájárulnak az erőforrások és a személyzeti ügyek hatékony és eredményes kezeléséhez. Létrehozzák és naprakészen tartják a külső határok helyzetével kapcsolatos nemzeti helyzetképet. Támogatják a nemzeti határőrizeti tevékenységek tervezését és végrehajtását. Koordinálják a nemzeti határőrizeti rendszert, a nemzeti joggal összhangban. Hozzájárulnak a nemzeti határőrizeti tevékenységek hatásának rendszeres méréséhez. Koordinálják a más tagállamokkal közösen tett operatív intézkedéseket a Frontex és a tagállamok hatáskörének sérelme nélkül.

Az uniós módszertan szerint a Frontex az érintett tagállamokkal egyetértésben a külső határszakaszok hatásszintjét kategorizálja, s a tagállamok a kategóriának megfelelően megválasztott határőrizeti intézkedésekkel biztosítják az arányos reagálást. Alacsony a hatásszint akkor, ha az adott határszakaszon előforduló illegális bevándorlással vagy határokon átnyúló bűnözéssel kapcsolatos rendkívüli események jelentéktelen hatást gyakorolnak

[15] *Supplementary Information Request at the National Entry:* 'kiegészítő információ kérelme a nemzeti kapcsolattartó helytől'.

a határbiztonságra. Ezen a szinten a külső határőrizetért felelős nemzeti hatóságok kockázatelemzés alapján szervezik a határőrizetet, és biztosítják, hogy a felderített mozgások nyomon követéséhez, azonosításához és feltartóztatásához elegendő személyi állomány és erőforrás álljon készenlétben. Közepes a hatásszint akkor, ha az adott határszakaszon előforduló illegális bevándorlással vagy a határokon átnyúló bűnözéssel kapcsolatos rendkívüli események mérsékelt hatást gyakorolnak a határbiztonságra. Ezekre a rendkívüli eseményekre is megfelelő határőrizeti intézkedéseket kell tenni, amelyekről értesíteni kell a nemzeti koordinációs központot. Magas a hatásszint akkor, ha az adott határszakaszon előforduló illegális bevándorlással vagy határokon átnyúló bűnözéssel kapcsolatos rendkívüli események jelentős hatást gyakorolnak a határbiztonságra. Ezen a szinten az érintett tagállam – a nemzeti koordinációs központon keresztül – biztosítja, hogy az adott határszakaszon szolgálatot teljesítő nemzeti hatóságok megkapják a szükséges támogatást, és megtegyék a megerősített határőrizeti intézkedéseket, továbbá támogatást kérhet a Frontextől a közös műveletek vagy a gyorsreagálású műveletek kezdeményezésére megállapított feltételek szerint. A támogatási kérelem benyújtása esetén a Frontex a tagállamot elsőbbségben részesíti a közös alkalmazásra rendelkezésre álló megfigyelési eszközök terén. Koordinálja az európai határőrcsapatok és a rendelkezésére álló technikai eszközök kiküldését, valamint a más tagállamok által felajánlott kiegészítő támogatásokat.

A magyar rendőrség feladata, a határrendészeti szervek helyzete és tevékenységük általános rendje

A rendőrség feladatának meghatározása és tevékenységének körültekintő szabályozása lehetővé tette azt, hogy tömeges méretű migráció bekövetkezése esetén is megfeleljen rendeltetésének, s amikor teljesítőképessége határait elérte, a probléma belügyminisztériumi, majd kormányzati szintre emelkedett, képes volt az újraszabályozott körülmények között is hatékony munkát végezni.

A tömeges méretű migrációra az európai és a magyar történeti emlékezetben is több példát felidézhetünk. Közülük Sallai János a magyar–lengyel államhatár 1939-es forró őszét írja le.[16] Fórizs Sándor a magyar–csehszlovák államhatáron kialakult 1947-es menekültügyi válsághelyzetet és az arra való határőrizeti szakmai reagálást mutatja be,[17] de elemzi az idegenrendészeti helyzetet is.[18] Ezért a jelenség okai, természete és a konfliktusokkal terhelt világpolitikai események tükrében nem érezhettük túlzónak Magyarország nemzeti biztonsági stratégiájának migrációra vonatkozó figyelemfelhívását, miszerint *„A távoli biztonsági kockázatok, kihívások és veszélyforrások drámai gyorsasággal kerülhetnek határainkon belülre. Bármikor, rövid időn belül, komoly előjelek nélkül is történhetnek olyan változások, amelyek gyors választ követelnek meg, akár nagy földrajzi távolságokon átívelve.”*[19] Ám e téren nemcsak az állami, hanem a rendőrségi szintű feladatrendszer, az ezen alapuló további belső szabályozás és helyzetértékelés is előrelátó volt. Ez köszönhető annak is, hogy

[16] Sallai (2008) 40.
[17] Fórizs Sándor (2015) 149–163.
[18] Uő (2014) 53–64.
[19] 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. 1378–1379.

a rendőrség önálló szervezeti egységei és szakigazgatási szervei egyaránt rendelkeznek saját elemző-értékelő részlegekkel, illetve elemző-értékelő tisztekkel.

A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.[20] Az alaptörvény a rendőrség rendeltetését funkciók, feladatkörök alapján határozza meg.[21] A rendőrségről szóló törvény értelmében ellátja a rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, veszélyhelyzet és váratlan támadás esetén hatáskörébe utalt rendvédelmi feladatokat, továbbá rendkívüli állapot idején és váratlan támadás esetén közreműködik az államhatárt fegyveresen vagy felfegyverkezve átlépő személyek kiszorításában, valamint elfogásában és lefegyverzésében. Őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat.[22] Ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat – ide nem értve a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK rendeletben meghatározott vámellenőrzést. Végzi a határátléptetést, továbbá biztosítja a határátkelőhelyek rendjét, valamint a közúti határátkelőhelyek üzemeltetését, és a fenntartásukra és fejlesztésükre vonatkozó feladatok végrehajtását; irányítja a határesemények kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységét, felügyeli az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését. Megteszi az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedéseket, továbbá elhárítja az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekményeket.[23]

Az államhatár közelében kialakult olyan fegyveres cselekmény esetén, amely közvetlenül veszélyezteti az államhatár rendjét, a határőrizettel kapcsolatos feladatai megelőzik a határforgalom-ellenőrzésével, valamint az államhatár rendjének fenntartásával kapcsolatos szolgálati tevékenységét. Ennek alkalmazására kerülhet sor a rendőrrel vagy más személlyel szemben tanúsított, az államhatár, az átkelőhely rendjét, a más rendőrségi vagy a rendőrség által őrzött objektum, berendezés biztonságát közvetlenül sértő vagy veszélyeztető nyílt ellenszegülés, kényszerítés, támadás esetén is. Az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmény esetén intézkedni kell az érintett terület lezárására, az érintett terület vagy helyszín biztosítására, a veszélyeztetett személyek és javak mentésére. Tömeges méretű migráció esetére az Rtv. 6. § (4) bekezdése alapján intézkedési tervet kell készíteni. Tömeges méretű migráció megjelenése esetén az általános jelentési kötelezettség teljesítését követően az intézkedési tervben foglaltakat kell végrehajtani.[24]

A magyar rendőrség határrendészeti szakmai stratégiája hűen fogalmazza meg, hogy „[a] határrendészet speciális szolgálati ág, sajátos rendészeti tevékenység, amely más szakterületektől különbözik sajátos feladattartalmával, szolgálati rendszerével, centrálisan működtetett gyors beavatkozó és alkalmazkodókészségével, az állomány célirányos, speciális felkészültségével, idegenrendészeti kommunikációs és intézkedőképességével, speciális technikai eszközparkjával, hátterével, együttműködési kapcsolatrendszerével, valamint

[20] Magyarország Alaptörvénye, 46. § (1)
[21] Hautzinger (2011) 74.
[22] Kovács (2015b) 69–84.
[23] 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről, 1. §
[24] 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról, 59. §

szakmai összetettségével szervesen kötődik a határbiztonságot érintő valamennyi szolgálati ághoz, és e vonatkozásban koordináló szerepet is betölt."[25]

Az illegális migrációval összefüggő jogsértések kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására vonatkozó utasítás[26] körültekintően bontja ki a megvalósítás részleteit, arra is kitérve, hogy minden rendőri szervnek szoros együttműködést kell kezdeményeznie az állami, társadalmi és civil szervekkel, különösen a területileg illetékes idegenrendészeti hatósággal, a befogadó állomásokkal, a közös kapcsolattartási szolgálati helyekkel, a Nemzetközi Migrációs Szervezettel, a nevelőintézetekkel, a gyámhatósággal és a civil szervezetekkel.

Kiemelésre érdemes, hogy a Nemzeti Nyomozó Iroda Szervezett Bűnözés Elleni Főosztályának Kiemelt Migrációs Ügyek Osztálya a hatáskörébe tartozó embercsempészési ügyekben – a nemzetközi bűnügyi együttműködés szabályai alapján – szükség esetén közös hazai vagy nemzetközi bűnfelderítő és nyomozócsoportok létrehozását kezdeményezi. Szoros együttműködést alakít ki a külső határon lévő határrendészeti kirendeltségekkel, valamint a megyei rendőr-főkapitányságok bűnügyi szerveivel, határrendészeti osztályaival, továbbá mélységi területen és a belső határon a mélységi ellenőrzési, bűnüldözési és közrendvédelmi feladatokat ellátó rendőri szervekkel, a hatáskörébe tartozó embercsempészési ügyekkel kapcsolatos titkos információgyűjtések és a büntetőeljárások sikeres lefolytatásának biztosítása, valamint a birtokában lévő helyzeti adatok alapján az embercsempész tevékenység megszakítása érdekében. Az Országos Rendőr-főkapitányság Bűnügyi Főigazgatóságának Bűnügyi Főosztálya és a Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztálya közösen intézkedik az országon belüli és a nemzetközi koordináció, a folyamatos információcsere, az információáramlás megteremtésére, az illegális migráció és a köré szerveződött bűnözés során alkalmazott elkövetési módszerek, eszközök, útvonalak tekintetében.

A Budapesti Rendőr-főkapitányság, illetve a megyei rendőr-főkapitányságok bevetési szolgálatai alkalmazhatók bűnügyi, közlekedésrendészeti, közrendvédelmi, idegenrendészeti, határőrizeti, határfogalom-ellenőrzési feladatok végrehajtására, közterületi járőrszolgálatot látnak el, részt vesznek az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények komplex mélységi ellenőrzésének területi szintű feladataiban, továbbá bevonhatók – a szükséges felkészítést követően, eseti jelleggel – csapaterős feladatok végrehajtásába.

A háborús tevékenységgel, illetve terrorcselekményekkel fokozottan érintett országokból érkező személyek beutazási és tartózkodási feltételeinek ellenőrzése keretében, gyanúok esetén fegyver, lőszer, robbanóanyag, hamis és hamisított úti okmány felkutatására irányuló fokozott ellenőrzést kell végrehajtani, a személyazonosítást különös gondossággal kell végezni. A terrorizmus kapcsán minden esetben fokozottan ellenőrizni kell a beutazás és a magyarországi tartózkodás jogszerűségét a harmadik országbeli állampolgárokkal szemben (potenciális kibocsátó államok esetén), az illegális migrációhoz kapcsolódó jogsértések miatt kezdeményezett rendőri intézkedések során.

---

[25] Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv határrendészeti szakmai stratégiája (2012–2017).

[26] 21/2008. (OT 11.) ORFK utasítás az illegális migrációval összefüggő jogsértések kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására.

A rendőrség helyzettudatosságát megalapozta, hogy az utasítás értelmében a rendőri szervek az illegális migrációval és az ahhoz kapcsolódó jogsértésekkel szembeni hatékony fellépés biztosítása érdekében, feladat- és hatáskörüknek megfelelően, folyamatosan gyűjtik, elemzik és értékelik a kiinduló országként számba vehető államok helyzetéről szóló információkat. Ezen belül azokat az adatokat is, amelyek társadalmi, politikai feszültséget gerjeszthetnek, vallási összeütközésekhez vezethetnek, nemzetiségek közötti leszámolásokat indukálhatnak vagy súlyos gazdasági válságokra utalnak. Folyamatosan nyomon követik a szomszédos vagy a harmadik, főként a tranzitországok idegenrendészeti tevékenységében, menekültpolitikájában, közbiztonsági helyzetében bekövetkező változásokat, a tendenciákat és azok várható hatásait.

A rendőri szervek gyűjtik:

- a hazánkon át Nyugat-Európába irányuló migrációs útvonalakon működő embercsempész-szervezetekre vonatkozó információkat, ezen belül a csempészszervezetek szervezeti struktúrájára, személyi összetételére, az alkalmazott elkövetési módszerekre, tevékenységük földrajzi kiterjedésére, az alkalmazott technikai eszközeikre, az embercsempészéssel összefüggő más bűncselekmények (okmányhamisítás, emberkereskedelem stb.) elkövetésére vonatkozó információkat;[27]
- a Magyarországon működő, külföldi elkövetőkből álló embercsempészcsoportok, -szervezetek, okmányhamisító műhelyek működésére utaló információkat;
- a külföldiek jogszerűtlen magyarországi beutazását, Magyarországon való tartózkodását elősegítő szervezetek (pl. utazási irodák, szállítmányozási vállalatok, szállásadó helyek, alapítványok) tevékenységére utaló információkat;
- az államhatárhoz, valamint annak jogellenes átlépéséhez kötődő bűncselekményekre (pl. kábítószer, fegyverek és robbanóanyagok, jövedéki termékek, védett természeti értékek csempészetére, erőszakos, terror jellegű cselekményekre) vonatkozó adatokat;
- az államhatár őrzését, az államhatár jogellenes átlépésének megakadályozását, az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalom, a szállítmányok ellenőrzését, továbbá az államhatár rendjének fenntartását befolyásoló információkat;
- a külföldiek beutazására, magyarországi tartózkodására és a bevándorlásra vonatkozó jogszabályokban meghatározott rendőri feladatok ellátását befolyásoló adatokat, illetve az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és menekültügyi veszély kezeléséhez szükséges intézkedés megtételét szükségessé tevő információkat is.

A helyzettudatosság érdekében minden külső határon működő határrendészeti szolgálat, határrendészeti kirendeltség, horvát viszonylatban a határrendészeti feladatokat ellátó városi rendőrkapitányságok határrendészeti osztályai rendelkeznek az aktuális határrendészeti operatív helyzetnek megfelelő kockázatelemzéssel. A határrendészeti kirendeltségek vezetői negyedévente prognózist készítenek a határforgalom várható helyzetére, alakulására vonatkozóan. A prognózis készítése és beválásának vizsgálata a havonta elkészített és folyamatosan pontosított határrendészeti helyzetértékelés része.

[27] Gaál (2005)

A helyzetértékelést megalapozó elemző-értékelő munka kiterjed:

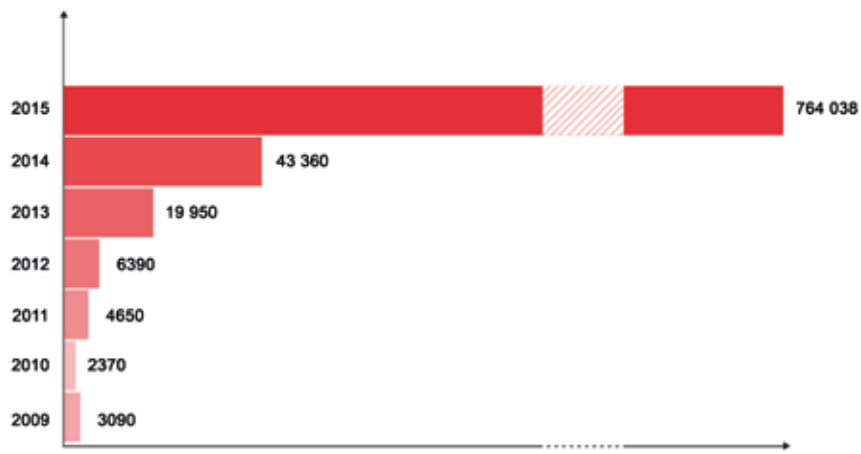
- a határforgalom összetételének, jellemzőinek, tendenciáinak vizsgálatára, a változások okainak megállapítására, a várható forgalomhoz igazodó szolgálatszervezés biztosítására;
- a személy- és teherforgalomban kialakult várakozások, az utaspanaszok és a menetrend szerint közlekedő járművek késleltetésének okaira, körülményeire;
- a határforgalom-ellenőrzés elmúlt időszaki helyzetének vizsgálatára, működési tapasztalataira az eredmények és a hiányosságok elemzése alapján;
- a határátkelőhely elméleti és gyakorlati áteresztőképességének összevetésére, az optimális áteresztőképességtől való elmaradás okainak feltárására, a szükséges intézkedések meghatározására;
- az ismertté vált jogsértő, valamint egyéb intézkedésköteles cselekmények tendenciáinak, jellemzőinek vizsgálatára, az elkövetés módszereire, várható változásaira;
- a rendelkezésre álló eszközök műszaki, technikai állapotára, valamint a szolgálati állatok alkalmazhatóságára;
- a társszervekkel és a szomszédos ország határforgalom-ellenőrzésért felelős szervével történő együttműködés tapasztalataira, eredményességére, a megtett intézkedések hatására;
- a jelentőszolgálat helyzetére;
- az egyes szolgálati beosztásokban lévő személyek felkészültségére, az intézkedőképességük állapotára, problémáira, az eljárások jog- és szakszerűségére, az ügyintézés minőségére;
- az állománykategóriák fegyelmi helyzetére, a mulasztások, a rezsimszabályok és a határátkelőhely rendjében foglaltak betartásának alakulására, az előzetes intézkedési tervben foglalt gyakorlatok végrehajtási színvonalára;
- az állomány szolgálati megterhelésének, járandóságai biztosítottságának vizsgálatára;
- az értékelt helyzetből a következtetések levonására, és ezek alapján a szükséges vezetői intézkedésekre vonatkozó javaslatok megfogalmazására.[28]

A kirendeltség határrendészeti helyzetértékelése kiterjed a határátkelőhelyek közötti terepszakaszok őrzésére és az illetékességi terület mélységében végrehajtott tevékenységekre is, azonban erre vonatkozó normatív intézkedés nincs. A végrehajtó szolgálat megszervezése minden esetben a határrendészeti operatív helyzet értékelése alapján történik, s a végrehajtó szolgálatba lépő rendőrök számára az eligazító köteles azt a vonatkozó mértékben ismertetni. Ez megalapozza a rendőrök saját szolgálati tevékenysége során megvalósuló taktikai kockázatelemzését és profilalkotását.

[28] Az országos rendőrfőkapitány 24/2015. (X. 15.) ORFK utasítása a Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról, 2. h) 3.

A tömeges méretű migráció rendőri kezelése

Az illegális migráció tömeges mérete a magyar társadalomra sokkszerűen hatott.[29] Az *1. ábra* szerkesztői is nehéz helyzetben voltak, mert még a mértékeket sem tudták szokványos eszközökkel érzékeltetni.



1. ábra

Az illegális határátlépések száma a nyugat-balkáni útvonalon 2009–2015 között

Forrás: http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/ (letöltve: 2016. 03. 29.)

Az államhatárok átlépése szerte a világon a határforgalom számára megnyitott határátkelőhelyeken történik. Az egységes schengeni térség külső határain való átlépés is gyors és kulturált módon lehetséges. Logikusan gondolhatjuk, hogy a háborús térségekből a biztonságos Európai Unióba igyekvők is ezt az utat veszik igénybe. A migrációs hullám azonban gyakorlatilag kikerülte a határátkelőhelyeket. Miért? Leginkább két okból. Az első, hogy többségük nem tudta teljesíteni a harmadik országok állampolgárainak határátlépéséhez és rövid idejű tartózkodásához a Schengeni határ-ellenőrzési kódex[30] 5. § 1. bekezdésében foglalt feltételeket. Csak azok léptethetők be az egységes schengeni térségbe:

a) akik olyan, érvényes határátlépésre feljogosító úti okmánnyal rendelkeznek, amely megfelel a következő kritériumoknak: érvényessége legalább három hónappal meghaladja a tagállamok területéről történő tervezett távozás időpontját (sürgős és indokolt esetben azonban e kötelezettségtől el lehet tekinteni), a megelőző tíz éven belül bocsátották ki;
b) érvényes vízummal rendelkeznek, amennyiben az szükséges a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes har-

[29] Ritecz–Sallai (2015) 1–128.

[30] Az Európai Parlament és a Tanács 2006. március 15-i 562/2006/EK rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról.

madik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló, 2001. március 15-i 539/2001/EK tanácsi rendelet értelmében, kivéve, ha érvényes tartózkodási engedéllyel vagy érvényes hosszú távú tartózkodásra jogosító vízummal rendelkeznek;

c) igazolják a tervezett tartózkodás célját és körülményeit, és megfelelő anyagi fedezettel rendelkeznek mind a tervezett tartózkodás időtartamára, mind pedig a származási országba való visszatéréshez vagy egy olyan harmadik országba történő átutazáshoz, ahová őket biztosan beengedik, illetve képesek ezt a fedezetet jogszerűen biztosítani;
d) nem állnak beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a SIS-ben;[31]
e) nem jelentenek veszélyt a tagállamok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira, különösen nem állnak a tagállamok nemzeti adatbázisaiban szereplő ugyanezen okok miatt beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt.

A kódex 13. §-a alapján attól, aki nem teljesíti valamennyi feltételt,[32] meg kell tagadni az egységes schengeni térségbe történő beléptetését. Ezen túlmenően a határőröknek biztosítaniuk kell, hogy más módon se lépjenek be az érintett tagállam területére.

Ám ugyanezen cikk szerint a belépés megtagadása nem érinti a menedékjogra és a nemzetközi védelemre, illetve a hosszú tavú tartózkodásra jogosító vízumok kiadására vonatkozó különös rendelkezések alkalmazását, tehát a menedékjogra, a nemzetközi védelemre vonatkozó kérelmet a határátkelőhelyen is benyújthatnák. A kérelem benyújtására azonban nem kerül sor, mert a menekültstátuszt egy tehetősebb, jobb életkörülményeket és enyhébb elbíráló, engedélyező eljárást ígérő célországban szeretnék kérelmezni és megkapni. Ráadásul a határátkelőhelyen benyújtott kérelem esetén a rendőrség azonnal elvégzi a regisztrációs eljárást, amely a kérelem megtagadása esetén a dublini szabályok szerint gyakorlatilag lehetetlenné teszi a további próbálkozásokat. Mindezek miatt az illegális migránsok túlnyomó többségének nem áll érdekében a (tiltott) határátlépés megkísérlése a határátkelőhelyeken, ezért a határátkelőhelyek közötti terepszakaszokon (a schengeni terminológia szokatlannak tetsző megfogalmazása helyett a köznyelvben inkább elfogadott szóhasználattal kifejezve: a „zöldhatáron") próbálják az államhatárt átlépni.

A rendőri tevékenység alapja a határátkelőhelyek közötti terepszakaszokon is az információk gyűjtésén, elemzésén, értékelésen alapul, alapvető formája a kockázatelemzés alapján megszervezett, az államhatárhoz közeli területsávban való járőrözés, valamint az államhatár őrzésével kapcsolatos konkrét helyzeti adatokra való azonnali reagálás. Ezt a valós idejű helyzettudatosságot leginkább az államhatár őrizetével kapcsolatos információk folyamatos gyűjtése, elemzése, értékelése, valamint a terep folyamatos megfigyelését biztosító korszerű technikai eszközök (stabil és mobil hőkamerák, nagy teljesítményű távcsövek, drónok, helikopterek stb.) összehangolt alkalmazása biztosítja.

A terepen feltartóztatott, elfogott külföldi illegális határátlépőkkel szemben a rendőrség idegenrendészeti hatósági jogkörében jár el, s döntését a külföldi meghallgatása után

[31] A Schengeni Információs Rendszerben.

[32] Továbbá nem tartozik az 5. cikk (4) bekezdésében említett személyek közé.

hozza meg. 2015. szeptember 15-ig nyitva állt a lehetőség arra, hogy az illegális migránsokat az Európai Közösség és a Szerb Köztársaság között a tartózkodási engedéllyel nem rendelkező személyek visszafogadásáról szóló, 2007. november 8-án kötött megállapodás alapján gyorsított eljárásban a szerb hatóságoknak visszaadjuk. A megállapodás 3. cikke alapján ugyanis Szerbia visszafogad minden olyan, harmadik ország állampolgárságával rendelkező vagy hontalan személyt, aki a megkereső tagállam területére való belépésre vagy tartózkodásra vonatkozó hatályos jogszabályi feltételeknek nem, illetve már nem felel meg, feltéve, hogy bizonyított vagy – meggyőző bizonyíték alapján – megalapozottan vélelmezhető, hogy az ilyen személyek:

a) rendelkeznek vagy a belépés idején rendelkeztek Szerbia által kiadott érvényes vízummal vagy tartózkodási engedéllyel; illetve
b) a tagállamok területére illegálisan és közvetlenül azután léptek be, hogy Szerbia területén tartózkodtak vagy átutaztak.

A visszavételre vonatkozó megkeresés bármilyen formában történhet (telefonon, faxon, elektronikus úton vagy szóban) és a helyi határrendészeti hatóságok hajtják végre. Az illegális migráció kezelése szempontjából fontos körülmény, hogy a gyorsított eljárás során úti okmány nem szükséges a visszafogadásra váró személy visszavételéhez.[33] Márpedig az illegális migránsok gyakori módszere, hogy valódi állampolgárságukat nem adják meg, s olyan ország állampolgárának igyekeznek feltüntetni magukat, amely alapján a menedékjogot vagy a nemzetközi védelmet megkapják. Ezt támasztja alá az is, hogy a Frontex statisztikai adatai szerint 2016 januárja és áprilisa között a nyugat-balkáni migrációs útvonalon 112 447 migráns lépte át illegálisan a schengeni térség határait, s közülük 102 311 személy állampolgársága nem volt hitelt érdemlően meghatározható.[34]

Meg kell jegyezni, hogy a visszafogadási egyezmény 2015. szeptember 15-e óta a szerb fél fogadókészségének hiánya miatt nem működik. A határforgalom ellenőrzése, a határátkelőhelyek közötti terepszakaszok őrzése és az idegenrendészeti hatósági eljárások közötti összefüggések a rendőrség reagálóképességét előbb a határrendészeti kirendeltségek, majd a megyei rendőr-főkapitányságok, s végül az országos rendőr-főkapitányságok szintjén alapjaiban érintették. Hatásukban azonban jóval túlmutattak a határrendészeti jellegen, s az ország közrendjében és közbiztonságában is egyértelműen éreztették hatásukat.

A normál időszakra kidolgozott határrendészeti rendszer az erőit és eszközeit a határrendészeti kirendeltségek illetékességi területén, többvonalas elrendezésben összpontosította, megyei és országos szinten mélyen lépcsőzött volt. Ez lehetővé tette azt, hogy sikeres legyen a határrendészeti feladatokra speciálisan felkészített, kiképzett erők és eszközeik átcsoportosítása, az erőkifejtés irányának és helyének – a kialakult helyzetnek megfelelő, leginkább a határtérségbe való – gyors áthelyezése. A határrendészet mobilitását jelentős mértékben a Készenléti Rendőrség erőinek a legfontosabb feladatokra való céltudatos alkalmazása, valamint a megyei rendőr-főkapitányságok megerősítő, kiegészítő, támogató tevékenysége segítette elő.

---

[33] Jegyzőkönyv a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szerb Köztársaság Kormánya között az Európai Közösség és a Szerb Köztársaság között a tartózkodási engedéllyel nem rendelkező személyek visszafogadásáról szóló, 2007. szeptember 18-án, Brüsszelben aláírt megállapodás végrehajtásáról, 3. cikk c)

[34] Frontex: *Migratory routes map.*

A tömeges méretű migráció kezelésére vonatkozóan az uniós szabályozás pontosan megszabott kereteket adott, ám emellett lehetőséget nyújtott arra is, hogy a rendőrség saját helyzetértékelése alapján, a nemzeti érdekeknek megfelelő sajátos intézkedéseket is tegyen. Erre kifejezetten felhatalmazta a Schengeni határ-ellenőrzési kódex, hisz annak 21. cikke szerint a határellenőrzés megszüntetése a belső határokon nem érinti az egyes tagállamok illetékes hatóságai által, a nemzeti jog alapján gyakorolt rendőrségi hatásköröket, sőt amennyiben az ilyen hatáskör gyakorlása nem a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmú, ez a belső határ menti területeken is érvényes. Teljeskörűen érvényesíthetők, ha a közrendet érintő esetleges veszélyekkel kapcsolatosak, általános rendőrségi információn és tapasztalaton alapulnak, és különösen a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányulnak.

A válságkezelés tapasztalatai ismételten alátámasztják az ideiglenes szervezetek és kötelékek alkalmazásának[35] szükségességét. Elsősorban a csapatszolgálati feladatok körében jöhetnek szóba, amelyek azoknak a rendőrség hatáskörébe tartozó bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatoknak vagy egyes eljárási cselekményeknek az összefoglaló megnevezése, amelyek a személyi állomány összevonását, kötelékbe szervezését, egyszemélyi parancsnoki vezetés alá helyezését és sajátos eljárások alkalmazását teszik szükségessé. A bonyolult, összetett, komplex feladatok eredményes végrehajtása érdekében rendőri műveletet is elrendelhetnek.[36]

„A rendőri művelet a rendőrség szolgálati ágainak, szolgálatainak és szakszolgálatainak egységes elgondolás és terv alapján, különböző szolgálati formákban és eljárási cselekményekkel együttesen megvalósított, cél, feladat, hely és idő szerint összehangolt tevékenységének az összessége, amely a bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörökhöz tartozó összetett rendőri feladatok megoldására irányul. A csapattevékenység a rendőri művelet része.”[37]

A rendőri művelet fogalmában szereplő csapattevékenység azon sajátos eljárási módok összessége, amelyek alkalmazásával a csapaterő a csapatszolgálati feladatokat végrehajtja. Tartalmi elemei kulcsszerepet kaptak a migrációs válság kezelése során is:

- a csapaterő vezetése, a parancsnoki munka;
- a törzsmunka;
- a vezetési pontok felépítése és működési rendje;
- a híradás;
- a vezetés informatikai támogatása.

Taktikai eljárásai közül a válságkezelés során is megjelent a zárás, a kutatás, az üldözés, a figyelőszolgálat, a nagy területű helyszín biztosítása, sőt a tömegoszlatás, az őrzés és a védelem is. A csapaterő alkalmazásának kiegészítő tevékenységeivel valósulhatott meg a gyorsan változó határrendészeti operatív helyzetre való hatékony rendőrségi szintű reagálás a sajátos körülmények között végrehajtott menettel (szállítással), átcsoportosítással,

[35] Varga (1992)

[36] Varga (2015a) 11.

[37] 11/1998. (IV. 23.) ORFK utasítás a Magyar Köztársaság Rendőrségének Csapatszolgálati Szabályzata kiadásáról, 20. pont.

váltással, elhelyezéssel. A mindenoldalú biztosításban elsősorban az anyagi, technikai, egészségügyi biztosítás jelentett nehéz feladatot.

Az országos rendőrfőkapitány az illegális migrációhoz kapcsolódó szolgálati feladatok eredményes végrehajtása, a rendőri szervek és az együttműködő hatóságok közötti koordináció, valamint a tevékenység mindenoldalú biztosítása érdekében 2015. május 15-én elrendelte a Határrendészeti Operatív Törzs működését. 2015 nyarára azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a migrációkezelő szervezetek az eredeti jogi felhatalmazásokkal, normál időszakra létrehozott szervezetükkel, műszaki-technikai eszközrendszerükkel és eljárásaikkal nem képesek a szűnni nem akaró migrációs hullámot kezelni. Belső erőforrásaik kimerültek.

A kormány által kezdeményezett aktív nemzetközi tevékenység, az összehangolt államigazgatási intézkedések, a kialakult helyzetnek megfelelő jogi szabályozás, a szükséges anyagi erőforrások rendelkezésre bocsátása, a tranzitzónákkal összehangolt ideiglenes biztonsági határzár új feltételeket teremtett a rendőrség számára is, amely szervezeti korrekciót hajtott végre. Ebből kiemelhető a bűnügyi szervezetfejlesztés, a Határrendészeti Igazgatóság létrehozása. Emellett a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatallal szorosan együttműködve megújította eljárásrendjét, s újabb ideiglenes meghallgató központokat hozott létre.

Az országos rendőrfőkapitány a Készenléti Rendőrség erőinek és eszközeinek átcsoportosításával hozta létre a Határrendészeti Igazgatóságot, amely a határrendészeti kirendeltségekkel és a határrendészeti szolgálatokkal szorosan együttműködve, 2106 fős személyi állománnyal, 2015. szeptember 15-én kezdte meg működését. Az alárendeltségébe tartozó határvadász bevetési osztályok bevetési központja Szegedről hangolja össze az államhatár védelmével, az államhatár rendjének fenntartásával kapcsolatos, elsősorban az Ideiglenes Biztonsági Határzár megfigyelésével, megsértésének megelőzésével, felderítésével és megakadályozásával kapcsolatos feladatokat. Ezek végrehajtását helikopteres, kutyás és lovas járőrök is támogatják. Hatósági jogosultságaik nem térnek el a rendőrségi törvényben és a rendőrség szolgálati szabályzatában foglaltaktól, de szolgálati tevékenységüket külön ebből a célból kidolgozott szakmai protokoll szerint hajtják végre. Felkészültségük, felszereltségük és nagy fokú mobilitásuk lehetővé teszi, hogy a határrendészeti helyzetben hirtelen beálló változás esetén is rugalmasan bevethetők legyenek.[38] Az országos rendőrfőkapitány az intézkedést sajtótájékoztatón is indokolta, s a döntést kiváltó okokat a prezentációjában közzétett statisztikai adatokkal szemléletesen alá is támasztotta.[39]

Az ideiglenes szervezetek tevékenységében figyelemreméltó az idegenrendészeti meghallgató központok (IMK) működtetése. Ezek célja a tömeges méretű migráció során, a szervezetszerű, valamint a megerősítő rendőri erők és eszközök összpontosított alkalmazásával hatékonyan végrehajtani a rendőrség idegenrendészeti hatósági jogkörébe tartozó feladatokat. Az első idegenrendészeti meghallgató központot a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság a koszovói állampolgárok tömeges méretű migrációjának kezelése során hozta létre 2014-ben, a Bácsbokodi Határrendészeti Kirendeltségen azért, hogy tehermentesítse az akkor éppen szorult helyzetben lévő Bácsalmási, valamint Kelebiai Határrendészeti Kirendeltséget. A kedvező tapasztalatok alapján az országos rendőr-fő-

[38] *Papp Károly: határrendészeti igazgatóság jön létre 2015. szeptember 1-jén a Készenléti Rendőrség szervezetén belül.*

[39] Az országos rendőrfőkapitány sajtótájékoztatóján bemutatott prezentáció.

kapitány intézkedésére 36 óra alatt felállították a kiskunhalasi IMK-t, amely 2015. február 5–17. között folyamatosan működött. A tizenkét nap alatt 2022 illegális migráns ügyében folytatták le az idegenrendészeti eljárást. A tevékenységek összehangoltságát, a Bács-Kiskun megyei és a Csongrád megyei rendőri együttműködést, valamint az országos szintű koordinációt hűen jellemzi, hogy az illegális migránsok közül 1442 fő a migráció fő irányában elhelyezkedő Csongrád megyei határszakaszról lett beszállítva, s „csupán" 580 fő érkezett a Bács-Kiskun megyei kirendeltségekről. Az IMK működtetésére más területi szervektől érkezett megerősítő állomány, de szükség volt a Mélységi Ellenőrző és Közterületi Támogató Osztály (MEKTO) határrendészeti felkészültséggel rendelkező állományának igénybevételére is. A MEKTO mélységi ellenőrzési feladatainak végrehajtása így a megye többi rendőrkapitányságára hárult.[40]

A 2015 nyarára kiteljesedő újabb migrációs hullám során ez az IMK ismét működött, de már többszörös kapacitással, s más megyékben is újabbakra volt szükség. Jelen tanulmánynak nem célja az IMK működésének szabatos, az idegenrendészeti eljárást hűen bemutató leírása, ám annak érzékeltetése mégis fontos lehet, hogy a rendőri szolgálat során, s különösen a rendőrség reagálóképessége kapcsán felmerülő feladatok mennyire igénylik a rendőr teljes ráhangoltságát, motiváltságát és empátiáját a migrációs válságkezelés szokatlan, rendkívüli helyzeteiben. *„A rendőrség bizalmi indexe a tavalyi évben a legmagasabb volt, amit eddig valaha mértek. Az illegális migráció során tett intézkedéseinknek hatalmas sajtóvisszhangja lett. A magyar rendőr fegyelmezetten és nagy türelemmel tette a dolgát, az állampolgárok pedig értékelték a munkánkat. A rendőrség nem öncélú szervezet, mi azért dolgozunk, hogy az emberek biztonságban érezzék magukat – hangsúlyozta Halmosi Zsolt, aki a közbiztonságot fontos értéknek tartja."*[41]

A helyszíni tanulmányozás alapján úgy vélem, hogy a megyei rendőr-főkapitányság határrendészeti szolgálatának tiszti állományából vezényelt IMK-vezető tevékenységének lényegét jól kifejezi, hogy szolgálati beosztásának megnevezése „koordinátor", ugyanis az ideiglenes jelleggel, konténerekből kialakított helyiségben, a rendelkezésre álló idő szorításában bonyolult folyamatok összhangját kellett megteremtenie és folyamatosan felügyelnie, szabályoznia. Különösen érzékeny időszak volt a szolgálatok váltása, amikor a munkafolyamatok helyzetét teljes pontossággal kellett felmérni, átadni és átvenni.

Az idegenrendészeti eljárás lényegi részét a MEKTO-tól, az Őrzött Szállástól, valamint a kirendeltségekről berendelt vizsgálók végezték. A meghallgatás során mindig tisztázni kellett az illegális migránsok indítékait, célját, keresni kellett a gyanúokokat. Elmaradhatatlan volt az úti célra történő rákérdezés.

A részfeladatokat végrehajtók, a biztosító szolgálatokat adók zöme az ország más rendőri szervezeteitől egy-egy hétre érkező megerősítő állományból került ki. Érkezésükkor részletes eligazítást kaptak a feladatuk jellegéről, tartalmáról. Külön felhívták a figyelmüket a migránsoktól várható viselkedésformák okaira, a velük való érintkezés szabályaira, az intézkedések empatikus, de határozott végrehajtására, az eltérő kultúrából adódó sajátosságokra. Hangsúlyozták az egészségvédelem,[42] a higiénia fontosságát, a gumikesztyű,

[40] Dávid (2015) 20–21. Az előadás elhangzott a Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozatának 2015. április 2-án rendezett, *A tömeges méretű migráció rendészeti kezelése* című konferenciáján.

[41] *A jó rendőr soha nem hátrál meg.*

[42] A WHO is támogatja a migránsok beoltását.

a szájmaszk használatának szükségességét, s még a többszöri (még a dohányzás előtt is ajánlott) kézfertőtlenítésre is kitértek.

A munkafolyamat már a határrendészeti kirendeltségen kezdetét vette, ahol a feltartóztatott, összegyűjtött illegális migránsokat különböző színű karszalagokkal látták el. Azért, hogy elősegítsék a jogszabályban meghatározott eljárás időkorlátainak betartását, feltüntették az elfogás helyét, idejét is. A szállítást úgy ütemezték, hogy az IMK-ban ne alakuljanak ki torlódások. Az ügyfelek fogadása, ruházatának átvizsgálása után, az elhelyezésük során figyelembe vették a családi körülményeket, különös tekintettel a gyerekekre, a terhes nőkre. Az idegenrendészeti eljárás során a megerősítő állomány végezte – menekültügyi nyilvántartásba vétel céljából – a természetes személyazonosító adatok felvételét, az arcképmás készítését, a 14 éven felülieknél az ujjnyomatvételt. A személyes meghallgatást és az idegenrendészeti eljárás további részét már szakképzett állomány folytatta le. A vándorlásban kifáradt, a mielőbbi továbbhaladás reményével érkező migránsokkal a rendőröknek el kellett fogadtatniuk az idegenrendészeti eljárás tényét, biztosítani az eljárás jogszerűségét, szakszerűségét, a migránsok alapjogainak érvényesülését… Az állomány pszichés megterhelése a határokat feszegette.

A tömeges méretű migráció kezelésében fontos szerepet kapott *az európai határőrizeti rendszer magyar nemzeti koordinációs központja* is, amely a következő feladatokat látta el:

- Folyamatosan végezte az információgyűjtést a külső határokon a határátkelőhelyek között, illetve a határterületen felfedett, illegális migrációval összefüggő jogellenes cselekményekről, az érintett helyi és területi szervektől beérkező jelentések, valamint az ott lévő technikai eszközök jelzései alapján.
- Követte az eseményeket a megfigyelés, felderítés, azonosítás, nyomon követés és elfogás fázisaiban.
- Ugyancsak gyűjtötte az információkat a külső határszakaszon szolgálatban lévő, valamint a határőrizeti feladatokra megerősítő erőként alkalmazható erőkről és eszközökről, azok mindenkori helyzetéről, szolgálati feladatáról.
- Pontos és valós idejű statisztikai kimutatásokat vezetett a külső határon, a határőrizeti feladatok végrehajtása során felfedett jogellenes cselekményekről.
- Felügyelte és nyomon követte a határőrizeti feladatok támogatására elrendelt akciókat és fokozott ellenőrzéseket, a Frontex közös műveleteinek keretében végrehajtott feladatokat, valamint a vendégtisztek és más tagállamok által a műveleti területre telepített technikai eszközök alkalmazását.
- Országos szinten naprakész nyilvántartást vezetett a megyei fogdák, őrzött szállások férőhelyeinek számáról, szükség esetén információt nyújtott a szabad férőhelyekről.
- Kapcsolatot tartott a határőrizeti tevékenységben részt vevő helyi és területi központokkal – és biztosította számukra a szükséges mértékű tájékoztatást a nemzeti határhelyzetképpel kapcsolatban –, a szomszédos tagállamok nemzeti koordinációs központjaival és a Frontex szituációs központtal, a szomszédos harmadik országok határrendészeti szerveivel (a közös határszakaszon bekövetkezett jogellenes cselekményekkel, valamint a közös határszakaszt érintő operatív szintű információkkal összefüggésben), továbbá – szükség esetén – a határőrizeti tevékenységbe bevonható más rendőri erőkkel és a társszervek ügyeleti szolgálatával.

A szolgálati információk gyors cseréje, az ennek során megvalósuló hazai és nemzetközi együttműködés sikerének köszönhetően tárhatta a közvélemény elé az Országos Rendőrfőkapitányság Kommunikációs Szolgálata, hogy a magyar–román határon a terrorizmus segítőit fogták el 2015. november 14-én. A lökösházi vasúti határátkelőhelyen kilépő nemzetközi gyorsvonat utasai közül két együtt utazó angol férfi nem tudta igazolni magyarországi tartózkodásának jogszerűségét. A határrendészeti kirendeltségre való előállításuk és meghallgatásuk során további gyanús körülmények merültek fel, sőt a személyi igazolvány adatai alapján a brit konzuli ügyelet egyiküket angol állampolgárként sem tudta azonosítani. A kiutasítást előkészítő őrizet alatt tovább folyt az adtok egyeztetése. Kiderült, hogy Angliában terrorcselekmény finanszírozása miatt egy alkalommal másfél évet, egy másik alkalommal három és fél évet töltöttek börtönben, 2009-ben szabadultak, de az ítélet szerint a szabadulásukat követő tíz évig csak az angol hatóságok engedélyével hagyhatták volna el az országot. Még az idegenrendészeti eljárás során a schengeni körözési rendszerben megjelent mindkettőjük európai elfogatóparancsa.[43] A Lökösházai Határrendészeti Kirendeltség két útlevélkezelője és a Békés Megyei Rendőr-főkapitányság Tevékenység-irányítási Központjának egyik főügyeletese a szolgálat példamutató ellátásáért dicséretben és jutalomban részesült.[44] A két angolt Londonban bíróság elé állították, amely két év börtönre ítélte őket a rájuk kirótt utazási korlátozások megszegése miatt.[45]

A rendőrség reagálóképességében nemcsak az egyes határesemények rendezése során, hanem a migrációs válságkezelés teljes időszakában kitüntetett szerepet kaptak a nemzetközi együttműködés lehetőségei. A szervezet nemcsak a meglévő, eddig is jól működő formákat vette céltudatosan igénybe, hanem kezdeményezően lépett fel az újabb együttműködési lehetőségek feltárásában és megvalósításában is. Ezt jól példázza az országos rendőrfőkapitány személyes szerepvállalása a koszovói állampolgárok tömeges méretű migrációs hullámának kezelése során: 2015. január 16-án Budapesten magyar, osztrák és német főkapitányi találkozóra került sor, majd 2015. február 13-án, Potsdamban megkötötték a Német Szövetségi Köztársaság Szövetségi Belügyminisztériuma, az Osztrák Köztársaság Szövetségi Belügyminisztériuma és Magyarország Országos Rendőr-főkapitánysága közötti együttműködési megállapodást a közös vasúti járőrszolgálat bevezetéséről a Magyarországból kiinduló, Ausztrián keresztül Németországba tartó vasútvonalakon.

2015. február 9-én, Belgrádban magyar, osztrák, német, szerb rendőri vezetői találkozót rendeztek, amelyen megállapodtak a német járőrök szerb–magyar államhatárra vezénylésében, a közös járőrszolgálat intenzitásának növelésében és hőkamerás megerősítésében, valamint egyeztették a szárazföldi toloncmegállapodásból adódó feladatokat, s az osztrák fél hőkamerákat ajánlott fel a szerbek részére. 2015. február 11-én a magyar és a szerb rendőrfőkapitány közös határbejáráson vett részt, s a válságkezelés további időszakában is többször személyesen egyeztettek, biztosították az együttműködés összehangoltságát.

„Az illegális migráció kezelése során a nemzetközi együttműködés több dimenziója is megjelent. A különböző színtereken folyó közös tevékenység keretei és szabályai gyakran lényeges kérdésekben is eltértek. Ezt jól kifejezi az a jelenség is, hogy a szerb–magyar közös határ menti járőrszolgálatra vonatkozó kétoldalú megállapodás értelmében magyar

[43] ORFK Kommunikációs Szolgálat: *A terrorizmus segítői.*

[44] Elismerték a briteket elfogó rendőrök munkáját.

[45] Elítélték a Lőkösházánál megfogott briteket.

területen járőröző szerb határőr fegyverrel látta el szolgálatát, míg a Frontex művelet keretében megfigyelőként tevékenykedő szerb határőr már nem viselhetett fegyvert. Feladatuk és hatáskörük is lényegesen eltérő volt. Mindez felhívja a figyelmet az együttműködés szabályai pontos ismeretének fontosságára, a végrehajtás körültekintő megszervezésére és az együttműködést megvalósító személyi állomány konkrét felkészítésére, a végrehajtandó feladatra vonatkozó konkrét felkészítésre.'[46] A visegrádi együttműködésben a cseh, a lengyel, a szlovák és a magyar rendőrök az Európai Unió Tanácsának a prümi szerződés keretében hozott határozata alapján kötött együttműködési megállapodás szerint vettek részt.[47] A magyar rendőrök szlovéniai szolgálatellátásáról is e határozat alapján született a konkrét megállapodás, de a magyar rendőrök macedóniai kiküldésére a délkelet-európai rendőri együttműködési egyezmény 26. cikke alapján került sor.

Összegzés

Az EU a határellenőrzésre szigorú követelményeket és szabályokat ír elő, de a végrehajtás nemzeti keretek között történik, ezért a nemzetközi együttműködésnek kitüntetett szerep jut. Ez a migrációs válság kezelésének tapasztalatai szerint az államközi kapcsolatok szintjén hatékony volt, uniós szinten azonban nem. E téren további lehetőségek és fontos feladatok vannak.

A schengeni egyezményeken alapuló döntés kiteljesítette az uniós polgárok szabadságérzetét, ám a belső határokon megszűnt határellenőrzés nyomán keletkezett biztonsági deficit kompenzálására alkalmazott közösségi elgondolások és gyakorlati megoldások a rendkívüli migrációs hullámnak összességében nem tudtak ellenállni. Nem állta ki a próbát az sem, hogy az unió a határőrizeti ügynökségét csupán az egységes schengeni térség külső határán folyó operatív együttműködés koordinálását lehetővé tevő kompetenciákkal ruházta fel. Bebizonyosodott, hogy ezt a szerepet is csupán formálisan töltötte be, tevékenységében radikális változások szükségesek. Még az EUROSUR sem kezelte fő irányként a nyugat-balkáni migrációs útvonalat. Ez a jelenség is aláhúzza, hogy rendkívüli helyzetben a nemzeti határőrszervezetek hatékony reagálásához szükséges a tagállami szervek szerepvállalása, a tagállamok államigazgatási szintjén megvalósuló reagálási képesség is. Az illegális migráció közösségi kezelése terén a jövőre vonatkozóan további izgalmas kérdéseket tehetünk fel. Hogyan tudjuk erősíteni közös tevékenységünket a harmadik országokkal? A Frontex valóban átalakul-e Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséggé? Az uniós sorok rendezése után milyen lesz a nemzeti határrendészeti hatóságok szerepe?

A migrációs veszélyhelyzet eseményeit mérlegelve megállapítható, hogy a rendőrség helyzettudatossága a jogszabályokban meghatározott feladatoknak megfelelt. A tömeges méretű migrációt előidéző körülmények azonban hirtelen alakultak ki, ezekkel kapcsolatban a rendőrség nem rendelkezett valós idejű információkkal. A megszerzett információk alapján végrehajtott elemző-értékelő tevékenysége a feladatellátását és hatékony reagálóképességét jól megalapozta.

---

[46] Varga (2015b) 240.

[47] A Tanács 2008/615/IB határozata (2008. június 23.) a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről.

A különböző szolgálati ágak, rendőri szervezetek közös, összehangolt tevékenysége alapján megállapítható, hogy a rendőrök válságkezelés előtti szemlélete megváltozott: napjainkban már jobban képesek egységben szemlélni a rendészetet és a határrendészetet. Kedvező körülmény, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán, a rendészeti mestervezető szakon már több száz rendőrtiszt tanulhatta a korszerű rendőri vezetés elméletét, s a parancsnoki és törzsmunka végzésében gyakorlati tapasztalatokat is szerzett. A tömeges méretű illegális migráció rendészeti kezelésére való felkészítést a rendészeti tisztképzésben fontos feladatként kezeljük, több színtéren is igyekszünk megvalósítani.[48]

Az ilyen típusú krízishelyzetek nem kezelhetők csupán egy bizonyos fogalom- és tevékenységkörben, jelen esetben a határrendészet és egy szervezet, a határrendészeti feladatokat is ellátó rendőrség kompetenciájában. A szervezeti kompetenciák csak bizonyos határig teszik lehetővé az önálló tevékenység sikerét, s ezután már szükség van a többi országos hatáskörű szerv tevékenységével együtt történő koordinációra, az egységes közigazgatási reagálásra, újraszabályozásra, sőt a nemzetközi színtéren való céltudatos fellépésre is.

A rendészeti tevékenység során szükséges az országos hatáskörű szervek tevékenységének hatékony koordinálása, tevékenységük szoros összehangoltsága. Indokolt, hogy az egyes rendészeti szervek tevékenysége egy új fogalomkörben jelenjen meg „az integrált rendészetben" vagy akár „az integrált rendészeti tevékenységben". Ezt a szemléletet erősítené, ha sokszori próbálkozás után megszületne a „rendőrségi stratégia" vagy akár maga a „rendészeti stratégia". A kutatóintézetek sorában már üdvözölhetjük a Migrációkutató Intézetet, ám ehhez hasonlóan sor kerülhetne a Rendészeti Kutatóintézet létrehozására is.

Felhasznált irodalom

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről.

11/1998. (IV. 23.) ORFK utasítás a Magyar Köztársaság Rendőrségének Csapatszolgálati Szabályzata kiadásáról.

21/2008. (OT 11.) ORFK utasítás az illegális migrációval összefüggő jogsértések kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására.

30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról.

1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

A jó rendőr soha nem hátrál meg. 2016. február 1. www.uni-nke.hu/hirek/2016/02/01/a-jo-rendor-soha-nem-hatral-meg (letöltve: 2016. 03. 30.)

A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata. Az Európai Unió Tanácsa. Brüsszel, 2009. március 19. http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=ST%207864%202009%20INIT (letöltve: 2016. 05. 15.)

A Tanács 2008/615/IB határozata (2008. június 23.) a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32008D0615 (letöltve: 2016. 03. 23.)

[48] Varga (2015c) 6.

A WHO is támogatja a migránsok beoltását. *Magyar Idők,* 2015. szeptember 4. http://magyaridok.hu/belfold/a-who-is-tamogatja-a-migransok-beoltasat-7876/ (letöltve: 2016. 03. 30.)

Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv határrendészeti szakmai stratégiája (2012–2017). ORFK, Budapest.

Az Európai Parlament és a Tanács 2006. március 15-i 562/2006/EK rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32006R0562 (letöltve: 2016. 05. 15.)

Az Európai Parlament és a Tanács 863/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32007R0863 (letöltve: 2016. 05. 15.)

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. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32011R1168 (letöltve: 2016. 05. 15.)

Az Európai Parlament és a Tanács 1052/2013/EU rendelete (2013. október 22.) az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) létrehozásáról. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32013R1052 (letöltve: 2016. 05. 15.)

Az országos rendőrfőkapitány 24/2015. (X. 15.) ORFK utasítása a Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról.

Az országos rendőrfőkapitány sajtótájékoztatóján bemutatott prezentáció. 2015. augusztus 26. www.police.hu/sites/default/files/prezentacio_2015.pdf (letöltve: 2016. 03. 30.)

Balla József (2013): *A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonságnövelő hatása a határ- és közbiztonság alakulására.* Doktori értekezés. NKE, Budapest.

Dávid Károly (2015): A tömeges méretű illegális migráció rendészeti kezelésének Bács-Kiskun megyei tapasztalatai. *Határrendészeti Tanulmányok,* 12. évf. különszám. 13–23.

Dsupin Ottó (1996): *A Határőrség Viszonylati Parancsnokság és az alárendeltségében alkalmazásra kerülő erők feladatai konfliktushelyzet kezelésében.* Doktori értekezés. ZMNE, Budapest.

Elismerték a briteket elfogó rendőrök munkáját. *Hir6.hu,* 2015. november 19. http://hir6.hu/cikk/115896/elismertek_a_briteket_elfogo_rendorok_munkajat (letöltve: 2016. 03. 29.)

Elítélték a Lőkösházánál megfogott briteket. *Hir6.hu,* 2016. január 9. http://hir6.hu/cikk/117318/eliteltek_a_lokoshazanal_megfogott_briteket (letöltve: 2016. 03. 29.)

Fórizs Sándor (2014): Az idegenrendészet problémái 1947-ben. *Magyar Rendészet,* 14. évf. 4. sz. 53–64.

Fórizs Sándor (2015): Menekültügyi válsághelyzet 1947-ben. *Belügyi Szemle,* 63. évf. 2. sz. 149–163.

Frontex: *Migratory routes map.* http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/ (letöltve: 2016. 05. 30.)

Gaál Gyula (2005): *Az embercsempész tevékenység megjelenési formáinak és módszereinek változásai a Magyar Köztársaság államhatárán 1991–2003 között.* Doktori értekezés. NKE, Budapest.

Hautzinger Zoltán (2011): A fegyveres szervek rendeltetésének alaptörvényi szabályozása. In Drinóczi Tímea (szerk.): *Magyarország új alkotmányossága.* PTE, Pécs. 67–75.

Hautzinger Zoltán (2012): *A külföldiekre vonatkozó magyar jogi szabályozás fejlődése és története.* NKE, Budapest.

Kovács Gábor (2001a): *A határőrségi csapaterő határrendészeti alkalmazásának szükségessége, elvei, módszerei és lehetőségei.* Disszertáció. NKE, Budapest.

Kovács Gábor (2001b): A határőrségi csapaterő határrendészeti alkalmazásának szükségessége, elvei, módszerei és lehetőségei. *Határőrségi Tanulmányok,* 6. sz. (különszám) 3–115.

Kovács Gábor (2015a): A határrendészetben ható törvényszerűségek és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények,* 16. kötet. 221–231.

Kovács Gábor (2015b): *A Magyar Rendőrség szerepvállalása hazánk határbiztonságában és a schengeni külső határok ellenőrzésében. Migráció és rendészet.* MRTT, Budapest. 69–84.

ORFK Kommunikációs Szolgálat: *A terrorizmus segítői.* 2015. november 17. www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/hatarrendeszet/a-terrorizmus-segitoi-announcement (letöltve: 2016. 03. 29.)

Papp Károly: határrendészeti igazgatóság jön létre 2015. szeptember 1-jén a Készenléti Rendőrség szervezetén belül. 2015. augusztus 26. www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/hatarvadasz/kozlemeny (letöltve: 2016. 03. 30.)

Ritecz György – Sallai János (2015): *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei.* Hanns-Seidel Alapítvány, Budaörs.

Sallai János (2008): Forró ősz a lengyel–magyar határon, 1939. In: *Gorąca jesień na granicy polsko-węgierskiej, 1939.* Újpesti Lengyel Kisebbségi Önkormányzat, Budapest.

Torma Béla (2006): A 907. évi pozsonyi csata – a magyarság első ismert honvédő háborújának döntő ütközete. *Felderítő Szemle,* 5. évf. 1. sz. 141–167.

Varga János (1992): *Ideiglenes tevékenységi formák és kötelékek alkalmazásának jelentősége az államhatár őrzésében, a vezetésükre való felkészítés helyzete és feladatai.* Doktori értekezés. ZMKA, Budapest.

Varga János (1999): A magyar határőrizeti szervek reagáló képessége (1867–1989). *Rendvédelmi Füzetek,* 1. évf. 26. sz. 1–23.

Varga János (szerk.) (2015a): *A rendőri műveletek vezetésének elvei.* NKE, Budapest.

Varga János (2015b): A nemzetközi együttműködés lehetőségei az illegális migráció rendőrségi kezelésében. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Migráció és rendészet.* MRTT, Budapest. 231–240.

Varga János (2015c): A tömeges méretű illegális migráció rendészeti kezelésére való felkészítés a rendészeti tisztképzésben. *Határrendészeti Tanulmányok,* 7. évf. különszám. 4–12.

A rendőrség vezetésirányítási rendszerének sajátosságai a migrációs válsághelyzet kezelése során

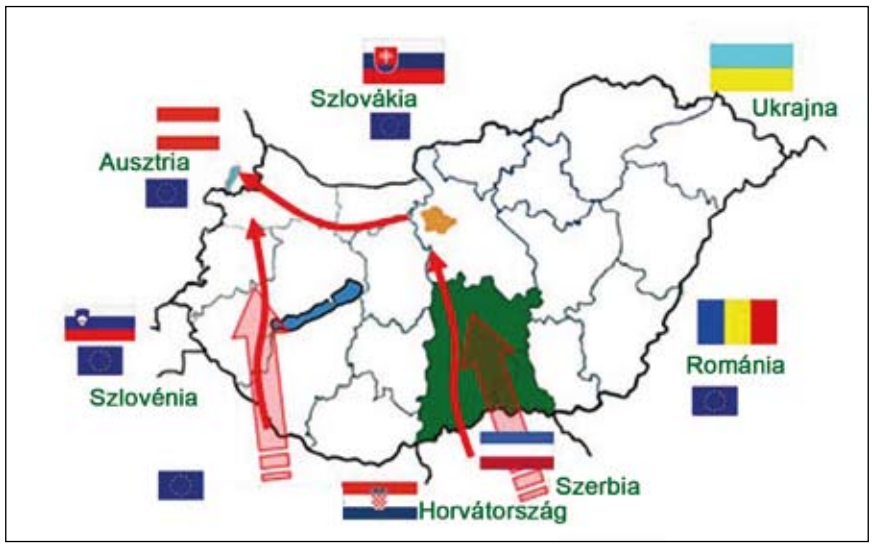
Kovács Gábor[1]

Bevezetés

A Közel-Kelet országaiban dúló, évek óta tartó háború miatt migránsok tömegei keltek útra Nyugat-Európa irányába. Magyarország geopolitikai helyzetéből adódóan az illegális migránsok által leggyakrabban használt balkáni útvonal hazánkon vezet keresztül. 2015 őszén hazánk válaszlépéseket foganatosított az illegális migráció megállítására, irányának elterelésére. E tevékenységláncolat megtervezése, megszervezése, vezetése komoly feladat volt, amelyből az együttműködő szervezetek mellett jelentős rész hárult a rendőrség szervezetére.

A határőrség 2008. január 1-jei megszűnésével a magyar államhatárok rendészetével kapcsolatos feladatrendszer a rendőrség felelősségi körébe került. A szervezeti integráció egyik oka az volt, hogy a 2006–2008-as évek környékén úgy tűnt, a hazánkkal szomszédos államok nagy része néhány éven belül az Európai Unió tagja lesz, majd teljesíti a schengeni követelményrendszert, ezáltal a határrendészeti feladatok elsorvadnak, háttérbe szorulnak. Az idő azonban rácáfolt ezekre a jövendölésekre. 2008 óta évről évre folyamatosan növekedett a hazánk déli határainál megjelenő illegális migránsok száma. A Magyarország déli államhatára mentén kialakult tömeges méretű illegális migrációs jelenség kezelése jelentősen átformálta a rendőrség vezetési rendszerét, ideiglenes szervezetek és a hozzájuk kapcsolódó vezető-irányító rendszer jött létre.

[1] Kovács Gábor (kovacs.gabor@uni-nke.hu) r. ddtbk., egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Vezetéstudományi Tanszék.



1. ábra

Illegális migrációs útvonalak, 2015–2016

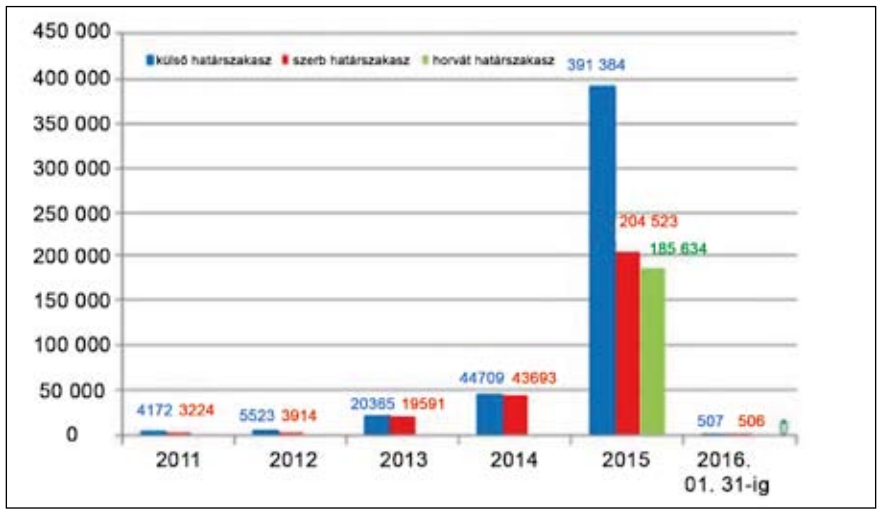
Forrás: saját szerkesztés.

A szervezetek rendszertani osztályozása alapján a rendőrség társadalmi szervezet, amely a biztonság[2] megteremtésének társadalmi igényét elégíti ki. Egyik feladata a határrendészeti feladatok végrehajtása, amelyet – normális migrációs helyzetben – alapvetően a határrendészeti szolgálati ág valósít meg.

Néhány adat az illegális bevándorlókra vonatkozóan

Az illegális bevándorláshoz kapcsolódó jogellenes cselekmények száma Magyarországon 2015. január 1. és november 11. között 588%-kal növekedett a 2014-es adatokhoz képest. Az jogsértő cselekmények száma 62 014-ről 426 863-ra nőtt. 2015. január 1. és november 11. között 391 014 fő követett el befelé irányuló tiltott határátlépést, ebből a magyar–szerb határszakaszon 204 246 fő, a magyar–horvát határszakaszon pedig 185 634 fő elfogására került sor. Az intézkedés alá vont embercsempészek száma 1667 fő volt.

[2] *„A biztonság nehezen meghatározható fogalom. A »biztonság« szó latin megfelelője a »securitas sine cura« (»securitas«, ill. »securus«, két összetevője »sine = nélkül«, és »cura = aggodalom/félelem«. A biztonság alatt legegyszerűbb megközelítésben a fenyegetettség nélküli állapotot vagy bármiféle veszélyeztetettség hiányát értjük. Más megfogalmazásban a biztonság mindazoknak a céloknak, feladatoknak és eszközöknek a rendszere, amelyek felhasználásával csökkenthető a fenyegetettség és/vagy hatékonyan elhárítható bármiféle veszélyhelyzet. A biztonság fogalmának meghatározásakor számolnunk kell azzal, hogy az másként értelmezhető az egyén, az állam, illetve a nemzetközi közösség szintjén."* Lásd: A biztonság meghatározása.



2. ábra

Befelé irányuló illegális határátlépések

Forrás: ORFK Határrendészeti Főosztály.

A szerb viszonylatú déli határon épített ideiglenes biztonsági határzár élőerővel történő biztosítása komoly kihívás elé állította a rendőrség és a honvédség vezetését. Ezen feladat sikeres végrehajtásához szükségessé vált a békeidőszakra, normális határ menti viszonyokra kialakított vezetésirányítási rendszer átszervezése, s a rendőrségi bevetési szerveknél alkalmazott ideiglenes szervezeti elemek alkalmazása.

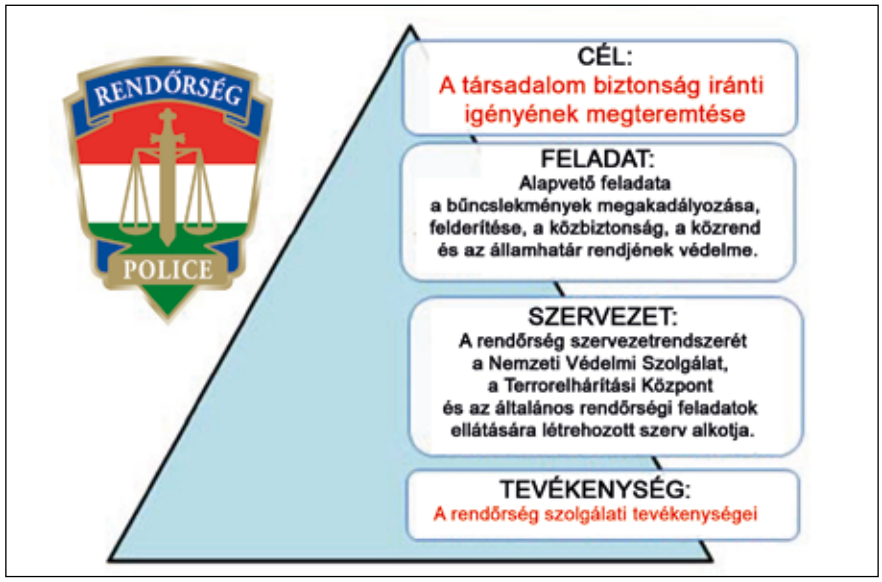
A rendőrség irányításának általános rendszermodellje

Magyarország kormányának elsődleges szerepe van az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságának fenntartásában és megőrzésében. Ezen feladatok végrehajtásában meghatározó szerep jut a rendészeti szerveknek, amelyek közül a rendőrséget – az Rtv. 4. § (3) bekezdése alapján[3] – a kormány a rendészetért felelős miniszter útján irányítja.[4] A Rendőrségről szóló törvény 100. §-a – a *Felhatalmazó rendelkezések* cím alatt – tételesen rögzíti a kormány rendőrséget érintő szabályozási, rendeletalkotási témaköreit. Ezek keretében a kormány többek között rendeletben szabályozza a rendőrség szervezetét, az egyes szervek létrehozását, megszüntetését, e szervek feladatát, hatáskörét.[5]

[3] 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről.

[4] 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (Ksztv.); 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításáról.

[5] 1401/2015. (VI. 17.) Korm. határozat a rendkívüli bevándorlási nyomás kezelése érdekében szükséges egyes intézkedésekről.



3. ábra

A rendőrség cél-, feladat- szervezet- és tevékenységrendszere

Forrás: saját szerkesztés.

A rendészeti szervek, így a rendőrség irányításának rendszerében is jelentős helyet foglal el az Országgyűlés Honvédelmi és Rendészeti Bizottsága (amely egy összesen 24 főből álló testület).

A bizottság – a rendészeti tevékenységgel kapcsolatban – a következő feladatokat végzi:

- beszámolókat, javaslatokat, tájékoztatókat hallgat meg, elfogadja vagy elutasítja azokat;
- határozati javaslatokat nyújthat be az Országgyűlésnek, amelyekben rendészeti jellegű intézkedések, feladatok megszabását kezdeményezheti;
- mint állandó bizottság, albizottságán keresztül ellenőrzi a törvények végrehajtásának tényleges helyzetét, e rendészeti szerv állapotát, a részére megszabottak végrehajtási szintjét;
- kinevezése előtt meghallgatja a szakminisztert és a központi közigazgatási szerv vezetőjét;
- megtárgyal konkrét, bekövetkezett eseményeket, azokkal kapcsolatban beszámoltatja az érintett vezetőt;
- véleményezi a miniszter beszámolóját, jelentését.

A 212/2010. (VII. 01.) Korm. rendelet 37. §-a szerint[6] a belügyminiszter – többek között – felelős az élet- és vagyonbiztonság védelméért, a bűncselekmények megelőzéséért, a határrendészetért, az idegenrendészetért és menekültügyért, a közbiztonságért, a közlekedésrendészetért, a rendészetért, a szabálysértési szabályozásért. A 39. § rögzíti, hogy a miniszter előkészíti a rendőrség jogállásáról, szervezetéről és működéséről, a hivatásos állományúak szolgálati viszonyáról, az államhatár őrizetéről, a határforgalom ellenőrzéséről, a közlekedésrendészeti szabályokról, a bűncselekmények megelőzéséről szóló jogszabályokat.

A rendőrség feladatai általában, a szűkebb és tágabb szervezeti környezet befolyásoló hatásai

A rendőrség szervezetét számtalan hatás éri, hiszen a rendszer környezetéből érkező impulzusok befolyásolják és meghatározzák annak működését. A rendszer környezetét a szervezethez való viszony alapján a tanulmány témájához kapcsolódóan két nagy csoportra bonthatjuk: támogató és nem támogató környezeti hatásokra.

1. Támogató környezeti hatások: Magyarország kiterjedt nemzetközi szerepvállalása maga után vonja a rendőrség nemzetközi szervezetekkel kialakított széles körű kapcsolatrendszerét. A legjellemzőbbek az Európai Unió országaival kialakított szoros együttműködések. Kiemelkedőek a határrendészeti feladatok terén felhalmozódott szolgálati tapasztalatok, a kapcsolat a Frontexszel[7] és az egyéb rendészeti szervezetekkel (INTERPOL,[8] EUROPOL,[9] NEBEK[10] stb.)

2. Nem támogató környezeti hatások: idetartozik a nemzetközi biztonsági helyzet állandó változása, a jogellenes cselekmények tendenciái, az elkövető személyek magatartása, az illegális migrációs és határhelyzetet alakító folyamatok hatása, amelyek a biztonság megteremtésére törekvő szervezetek tevékenységével ellentétes hatásúak. Sajnos a rendőrség tevékenységét nem támogató környezeti hatások a 2015-ös évben megerősödtek, főként a tömeges méretű illegális migrációban öltve testet.

A rendőrség cél- és feladatrendszere

A rendőrség létrejötte a társadalom biztonság iránti igényének megteremtéséhez kapcsolódik. A szervezet működésének pontosan meghatározott társadalmi célkitűzései az Alaptörvény 46. cikkében fogalmazódnak meg.

---

6 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről.

7 Frontex: Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség. Forrás: www.frontex.europa.eu/

8 A Bűnügyi Rendőrség Nemzetközi Szervezete, *International Criminal Police Organization.*

9 Európai Rendőrségi Hivatal (az Európai Unió bűnüldöző szerve), *European Law Enforcement Organisation.*

10 Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ.

„(1) A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.
(2) A rendőrség működését a Kormány irányítja."[11]

A rendőrségi szervezet határrendészettel kapcsolatos feladatai lefedik az államhatárral kapcsolatos teljes rendészeti tevékenységet, amelyet a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 1. §-ának (1) bekezdése határoz meg:

- *„a rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés, valamint a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése,*
- *őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat,*
- *ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat – ide nem értve a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK rendeletben meghatározott vámellenőrzést –, valamint végzi a határátléptetést, továbbá biztosítja a határátkelőhelyek rendjét, valamint végzi a közúti határátkelőhelyek üzemeltetését és a fenntartásukra és fejlesztésükre vonatkozó feladatok végrehajtását,*
- *irányítja a határesemények kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységét, felügyeli az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését,*
- *megteszi az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedéseket, továbbá elhárítja az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekményeket."*[12]

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 1. § (1)–(5) bekezdés 17. pontja alapján a rendőrség határrendészeti, bűnüldözési és bűnmegelőzési célból a nemzetbiztonsági szolgálatokkal együttműködve külföldön felderítő tevékenységet végezhet, amely során információkat gyűjt az államhatár rendjét veszélyeztető cselekmények, valamint a terrorizmussal összefüggő cselekmények felderítése és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtása érdekében.

Közös rendőri műveletek esetében a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 46/D. §-a így intézkedik:

„(1) A rendőrség a közrend és a közbiztonság fenntartása, valamint bűncselekmények megelőzése érdekében az Európai Unió más tagállamának kijelölt, rendészeti feladatokat ellátó hatóságával írásbeli megállapodás alapján közös műveleteket folytathat az Európai Unió kötelező jogi aktusa alapján.
(2) A közös műveletek során – ha erről az írásbeli megállapodás kifejezetten rendelkezik – a magyar rendőr az Európai Unió más tagállamának területén, az Európai Unió más tagállama rendészeti feladatokat ellátó hatóságának tagja Magyarország területén intézkedési jogosultsággal rendelkezhet.
(3) Közös művelet különösen közös járőrözés révén folytatható."

[11] Magyarország Alaptörvénye, 46. cikk.
[12] 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről.

A rendőrség szervezete, rendszermodellje, szolgálati tagozódása, felépítése[13]

Az Rtv. 100. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendelet deklarálta a rendőri szervek kialakítását. A rendőrség szervezetrendszerét a Nemzeti Védelmi Szolgálat, a Terrorelhárítási Központ és az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv alkotja. A vezetéselmélet tudományának egyik alaptétele, hogy minden szervezet valamely rendszernek az alrendszerét képezi, esetenként maga is rendszert alkot. Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv központi szerve az Országos Rendőr-főkapitányság, amely közfeladatait a kormányrendeletben foglaltak szerint végzi, az ország egész területére kiterjedő illetékességgel.

A rendőri szerv: az Országos Rendőr-főkapitányság, a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányság, a rendőrkapitányság, a határrendészeti kirendeltség, a Készenléti Rendőrség, a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság, a Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet, a Központi Gazdasági Ellátó Igazgatóság, a Terrorelhárítási Központ, valamint a Nemzeti Védelmi Szolgálat.

Az Országos Rendőr-főkapitányság szervezeti egységei és szervezeti elemei: a Bűnügyi, a Rendészeti és a Gazdasági Főigazgatóság, a Kommunikációs, az Ellenőrzési és a Humánigazgatási Szolgálat, a Hivatal, a Titkársági Főosztály, valamint a Költségvetési Ellenőrzési Iroda. A főigazgatóságok, a Humánigazgatási Szolgálat és a Hivatal főosztályokra, osztályokra tagozódik. A többi központi szerv osztályokra osztottan végzi feladatait. A rendőrség területi szervei: a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok (20); helyi szervei: a rendőrkapitányságok (154) és a határrendészeti kirendeltségek (21).

A rendőrség központi szakigazgatásának tagozódása

A rendőrséget az országos rendőrfőkapitány vezeti, akit a Belügyminiszter javaslatára a miniszterelnök nevez ki és ment fel. A jelöltet a kinevezést megelőzően az Országgyűlés e feladatkörrel rendelkező bizottsága meghallgatja, és alkalmasságáról állást foglal. Az országos rendőrfőkapitány, a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei által meghatározott keretek között, önállóan, teljes felelősséggel és hatáskörrel vezeti az Országos rendőr-főkapitányságot (a továbbiakban: ORFK). Irányítja, ellenőrzi és felügyeli a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok, valamint az egyes speciális feladatok ellátására létrehozott rendőri szervek – a Készenléti Rendőrség és a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság – tevékenységét, részükre parancsokat, intézkedéseket ad ki.

Az ORFK ellátja a közvetlen alárendeltségében lévő szervek működésének és szakmai tevékenységének központi irányítását, ellenőrzését. Emellett biztosítja a rendőrség szerveinek rendeltetésszerű és törvényes működése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme érdekében a jogszabályok és a kormányzati irányítás által meghatározott feladatok végrehajtásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket.

[13] 7/2013. (II. 22.) ORFK utasítás az ORFK Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

A rendőrség vezetésirányítási rendszere, a vezetési funkciók gyakorlásának általános rendszermodellje

A rendőrségi szervezet a vezetési funkciók gyakorlása során, a rendészeti vezetés specifikus jellege miatt, a következő sajátosságokkal rendelkezik: a rendészeti tevékenységből adódóan a hatalmi viszonyok erőteljes érvényesülése (alá-fölé rendeltség); szigorúan egyszemélyi parancsnoki rendszer; a tevékenység esetenként életveszélyes helyzetben történik; a rendészeti tevékenységek végrehajtása magas fokú tervszerűséget és több szerv koordinált tevékenységét igényli.

A rendészeti vezetés legfontosabb elvei, amelyek figyelembevétele biztosítja a szervezet működését[14]

- Az *egyszemélyi vezetés elve* értelmében a vezető teljes és oszthatatlan felelősséggel tartozik a rábízott szervezet tevékenységéért, működéséért. Felelős mindazért, amit megtett vagy megtenni elmulasztott. Gyakorlatilag a szervezete és a saját munkájáért teljes mértékben a vezető felel.
- A *centralizált vezetés elvének* érvényesítése érdekében minden vezető alapvető feladata az elöljáróktól kapott intézkedések, utasítások maradéktalan végrehajtása és végrehajtatása. Ezzel jut érvényre a felsőbb vezetői akarat megvalósulása.
- A *szubszidiaritás elve*[15] az az elv, amely szerint minden döntést és végrehajtást a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni, ott, ahol ahhoz a legtöbb információval és a legnagyobb hozzáértéssel rendelkeznek.
- Az *alárendeltek kezdeményezésének elve* a végrehajtás során keletkezett új helyzetekre való reagálást jelenti. A vezető tudomására kell hozni az új információkat, tájékoztatni kell a bekövetkező eseményekről és változásokról. Az alárendeltek ezen magatartása lehetővé teszi a kialakult helyzet pontos megismerését, a rendelkezésre álló lehetőségek közül az optimális megoldás kiválasztását.
- A *vezetés állandó készenlétének elve* azt jelenti, hogy a szervezet különböző szintjein lévő vezetőknek állandóan készen kell állniuk az előre nem látható, váratlan feladatok megoldására (a fegyveres és rendvédelmi szervek esetében ezt a követelményt az ügyeleti és kiértesítési rendszer biztosítja).
- A *vezetés logisztikai biztosítása elvének* értelmében kidolgozzák azon intézkedéseket, rendszabályokat, amelyek biztosítják a kedvező feltételeket, a feladat végrehajtását, a vezetés zavartalanságát (logisztikai/anyagi, technikai, egészségügyi biztosítás megszervezése).
- Az *együttműködés elvét* figyelembe véve a szervezetek tevékenysége csak akkor lehet eredményes, ha az alárendeltek és együttműködők tevékenysége folyamatosan koordinált, jól megszervezett. A tevékenységben részt vevő minden egyes alrendszer a saját feladatát pontosan ismeri, az együttműködő alrendszerek tevékenységéről

[14] Czuprák–Kovács (2013)

[15] A szubszidiaritás elve: minden döntést a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni, ahol a legnagyobb hozzáértéssel rendelkeznek.

pedig tájékozott. A jól szervezett együttműködés a siker elérésének alapvető feltétele, működtetése szinte a vezetés alapfilozófiája. Sikeres alkalmazásával nagy mennyiségű erő és eszköz takarítható meg.

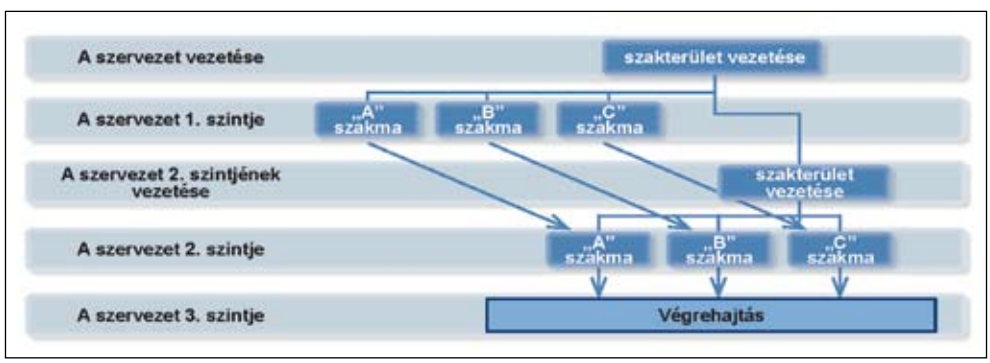
- A *szinergia elve*[16] olyan együttműködés, együtthatás, amikor több tényező együttes hatásából nagyobb teljesítmény jön létre. Az összegzett teljesítmény több, mintha az egyes elemeket vagy tényezőket egyszerűen összeadnánk.

A vezetési elvekkel kapcsolatban megjegyzendő, hogy ezeket mindig a változó körülményeknek megfelelően, rugalmasan kell alkalmazni.

A rendőrség szakigazgatási rendszere és annak vezetéselméleti alapjai

A funkcionális-törzskari szakigazgatási rendszer

A rendőrségi szervezetben alapvető a funkcionális-törzskari szakigazgatási rendszer és irányítási modell alkalmazása. A szervezetben működik a különböző szervezeti szintek között a közvetlen vezető-vezető kapcsolat. A szakmai irányító szervek a szakmai terület irányításához közvetlen felhatalmazással rendelkeznek úgy, hogy az irányított alsóbb szintű szervezet vezetőjének tájékoztatása mellett közvetlenül az alsóbb szervezeti szint szakirányító szerveinek juttatják el az információkat. Napjaink szervezeteiben a feladatok túlnyomó többsége annyira speciális szakértelmet igényel, hogy a szakmai és az általános vezetői irányítás különválik.[17]



4. ábra

A funkcionális törzskari vezetési modell

Forrás: saját szerkesztés.

[16] A szinergia elve: az egész több, mint a részek összessége.

[17] Kovács (2014) 57–92.

A szakterületi vezetők, akik általában az egyes szakterületeknek a vezető szakemberei, a helyes szakmai döntések meghozatalához lehetőséget kapnak a közvetlen információszerzésre, amit esetenként adatszolgáltatással, helyszíni ellenőrzéssel, beszámoltatással oldanak meg. A modell előnye a nagy fokú szakszerűség biztosításában, a homogén szakmai folyamatok egységes irányításában, a közvetlen szakmai tapasztalatok összegyűjtésében és átadásában áll.

Ez a vezetési modell a vezetők szakmai hozzáértését kevésbé igényli, de felelősséget és jó helyzetfelismerő képességet igényel. A vezetők tájékoztatási kötelezettsége bürokratizálhatja a szervezetet és a szervezeti szintek közötti viszonyokat.

A rendőrség felső szintű szakigazgatási rendszerének megfelelően került sor a területi szintű szervezet kialakítására a következő különbségekkel:

- A megyei rendőrfőkapitány jogköre az állománytáblában meghatározott szervezeti egységekre terjed ki, hatásköre a megye közigazgatási határán belüli területre vonatkozik.
- A megyei rendőr-főkapitányság szervezetének irányítása a főkapitány egyszemélyi felelősségi körébe utalt.
- A megyei rendőrfőkapitány-helyettesek szolgálati elöljárói az alárendeltségükbe tartozó szervezet teljes személyi állományának, közvetlen felelős vezetőként irányítják az alárendeltségükbe tartozó megyei szintű szervezetek munkáját, irányítják a helyi szervezetek tevékenységét.
- A megyei főkapitány-helyettesek és az osztályvezetők a megyei főkapitány feladat- és hatásköréből átruházott jogokat gyakorolják, amelyek összhangban vannak a rendőrség ügyrendjével és a belső szabályzókkal.

A rendőrség és a határőrség 2008. január 1-ji összevonását követően a szervezetben három különböző megyei szintű rendőri szervezeti típus jött létre attól függően, hogy az adott megyei főkapitányság rendelkezik-e határszakasszal vagy sem. Így különböző típusú megyei főkapitányságok jöttek létre Magyarország belső és külső schengeni határain, valamint az ország mélységében.

A rendőrség feladatrendszere

A rendőrségi rendészeti szakirányítás módszereiben megjelenik néhány sajátosság, amely biztosítja a szervezet elemeinek reagálóképességét a váratlan feladatok végrehajtására.[18]

Ezen sajátosságok a következők:

- a rendőrség erőinek, eszközeinek a gyorsan változó körülmények miatt szükséges operatív alkalmazása;
- az irányított szervezetekre való folyamatos ráhatás biztosítása, a vezetés és irányítás aktivitása, szilárdsága;
- a rendőrség által alkalmazott vezetési módszerek rejtett, esetenként váratlan, bizonyos esetekben kiszámítható alkalmazása;

[18] 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról; 7/2010. (IX. 02.) BM utasítás a BM Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

- a szervezet tagjainak alá-fölé rendeltségi viszonya, a parancsadási jog és a végrehajtási kötelezettség;
- a dicsérő-fenyítő jogkör alkalmazása;
- a rendőri szervezetre jellemző egyszemélyi parancsnoki rendszer;
- a korszerű vezetéstechnikai és bevetési központok alkalmazása és az állandó és valós idejű információkat szolgáltató technikai háttér biztosítása;
- a beavatkozó (bevetési) erők sajátos szervezeti hierarchiája, amely lehetővé teszi a horizontális és vertikális szervezeti felépítés kialakítását.

A felsorolt szempontok alkalmazásával megteremthető a viszonylag önállóan alkalmazott rendőri szervezetek összehangolt, egységes elgondolás alapján történő alkalmazása.

A rendőrség helyi szervezeti rendszere

A helyi, alsó szintű rendőri szervezetek funkcionálisan elkülönült, eltérő nagyságú szervezetek, amelyek sajátos szervezeti és vezetésmódszertani jellemzőkkel rendelkeznek. A helyi szervek vezetési rendszerét az egyszemélyi felelős vezető kizárólagos felelőssége jellemzi, mely tevékenységét a helyettesei közötti funkcionális munkamegosztás segíti.

Lineáris irányítási modell alkalmazása a rendőrségi szervezetben

A lineáris irányítási modellt általában a kis létszámú, homogén jellegű feladatokat végrehajtó rendőri szervezeteknél alkalmazzák. Ilyen rendszerben történik a bevetési erők század-, szakasz- és rajszintű szervezeteinek irányítása, a különböző ideiglenes szervezetek (járőrcsoportok, járőrök) vezetése. Jellemzője, hogy a szervezet élén álló parancsnok a szolgálati utat használja fel a tevékenység vezetésére. A szervezetszerű helyettes(ek) segíti(k), tehermentesíti(k) a parancsnokot a vezető-irányító munkában, illetve bizonyos feladatok végrehajtásában.

Az irányítás sajátossága, hogy az alárendelt szervezetek vezetőit bevonják a magasabb vezetői szint vezetési munkájának folyamatába. A modell előnye, hogy közvetlen a vezetői szintek közötti kapcsolat, az információáramlás gyors és pontos, s ez lehetővé teszi a feladatok pontosabb meghatározását és a közvetlen visszacsatolást. A modell a csapaterős alkalmazás területén a legjellemzőbb (raj-, szakasz-, századszintű kötelékek vezetése).

Az ORFK irányítási feladatai különleges jogrendben

Az országos rendőrfőkapitány különleges jogrendi időszakban:

- *„gondoskodik a védelmi felkészüléssel kapcsolatban szükségesnek ítélt feladatok ellátásáról;*
- *felelős a különleges jogrendi időszaki feladatok szervezéséért és teljesítéséért;*
- *irányítja, ellenőrzi a bevezetésre kerülő rendkívüli intézkedések végrehajtását;*
- *gondoskodik a különleges jogrendi időszak bevezetése miatt indokolt belső normák kiadásáról;*

- *dönt ideiglenes szervezeti egységek létrehozásáról, illetve megszüntetéséről, tervezi, szervezi, irányítja és ellenőrzi a rendőri szervek közötti átcsoportosítással kapcsolatos feladatokat;*
- *bevezeti a Magyarország államhatárának őrizetével, a határforgalom ellenőrzésével és a határrend fenntartásával kapcsolatos rendkívüli intézkedéseket, gondoskodik a végrehajtás folyamatos ellenőrzéséről;*
- *intézkedik az államhatár és az idegenforgalom korlátozásából eredő rendészeti feladatok végrehajtására;*
- *intézkedik a konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására;*
- *elrendeli az Országos Törzs felállítását, szükség esetén gondoskodik folyamatos, fokozott működtetéséről;*
- *intézkedik a veszélyeztetett határszakaszokon szükséges átcsoportosítást követően a határrendészeti erők és eszközök, ideiglenes irányító szervezetek alkalmazására;*
- *intézkedik a veszteségek pótlására;*
- *tájékoztatja a rendészetért felelős minisztert az aktuális eseményekről, a megtett intézkedésekről és javaslatairól;*
- *intézkedik a rendőri szervek alkalmazására, készenlétének fokozására;*
- *intézkedik a belső átcsoportosításra vonatkozó tervek soron kívüli pontosítására, a végrehajtás koordinálására;*
- *ellenőrzi a vonatkozó intézkedési tervekben meghatározott feladatok végrehajtását."*[19]

Rendészeti főigazgatói irányítás

A rendészeti főigazgató az országos rendőrfőkapitány által kiadott ügyrend szerint – mint az országos rendőrfőkapitány első helyettese – közvetlenül vezeti az alárendeltségébe tartozó szervezeti egységeket. A szakterületébe tartozó körben irányítja a megyei rendőrfőkapitányságok tevékenységét, koordinálja az ORFK egészét érintő tervező, szervező, irányító és ellenőrző tevékenységet. [20]

A Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztályának vezetője az országos rendőrfőkapitány nevében és megbízásából kiadományozza: a) a határrendészettel összefüggő másodfokú hatósági döntéseket; b) az államhatárt érintő építményekkel – beleértve az általános és sajátos építményfajtákat is – kapcsolatos másodfokú szakhatósági döntéseket; valamint c) a településrendezési eszközök véleményezésével összefüggésben készített állásfoglalásokat.[21]

[19] 20/2015. (IX. 10.) ORFK utasítás az Országos Rendőr-főkapitányság Szervezeti és Működési Szabályzatáról.
[20] Uo. 5386.
[21] Uo. 5378.; 5383.

A rendőrség reagálóképességének növelésére létrehozott szervezetek

A tevékenységirányítási központok[22] szerepe elengedhetetlen az eseményekre, bejelentésekre való reagálásban, az intézkedés megkezdésében, a munka szervezésében, az információk kezelésében, továbbításában. A megfelelő és időbeni szervezeti reagálás lényeges fokmérője a szervezet működőképességének. A hívásfogadó központok (HIK) működtetéséről a rendőrség gondoskodik, amelyek folyamatos üzemben, a nap 24 órájában állnak rendelkezésre. E központok a hozzájuk beérkező segélyhívásokat továbbítják, szükség esetén továbbkapcsolják az arra hatáskörrel rendelkező készenléti szervnek. Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervnél tevékenységirányítási központok (TIK) hálózata biztosítja a lakossági bejelentések jogszerű, szakszerű kezelését, a végrehajtó állomány irányítását, munkája összehangolását, a jelentési, tájékoztatási, adatszolgáltatási kötelezettség teljesítését.

A bevetésirányítási törzsek az összetett műveletek vezetésében

A rendőrség szolgálati tevékenységében kiemelt jelentősége van az összetett rendőri műveletek vezetésének, amely műveletek előkészítése és végrehajtása a rendőri szervek vezető és beosztott állományától magas fokú szakmai ismereteket, hozzáértést és tervszerűséget igényel.[23] A törzs a rendőri műveletek vezetésének alapvető szerve. Ideiglenesen működtetett szervezeti elem, amely közvetlenül részt vesz az alárendeltek feladatainak megtervezésében, a végrehajtás szervezésében és irányításában.[24]

„A bevetésirányítási törzs alapvető feladatai:

- *a közbiztonsági és a bűnügyi helyzetre, valamint a rendőri és együttműködő szervek helyzetére vonatkozó adatok állandó ismerete, azok gyűjtése, nyilvántartása, elemzése, értékelése;*
- *a rendőrfőkapitány elhatározásának meghozatalához szükséges számvetések, javaslatok elkészítése;*
- *az alkalmazási tervek, írásos intézkedések, parancsok, jelentések, tájékoztatások kidolgozása, a szóban kiadott parancsok okmányolása;*
- *a feladatoknak az alárendeltekhez való eljuttatása és azok végrehajtásához a felkészülés megszervezése;*
- *a vezetési pont működtetése;*
- *a tapasztalatok gyűjtése, tanulmányozása, elemzése, általánosítása, az alárendeltekhez és az elöljáróhoz való eljuttatása;*
- *az alárendeltek részére megszabott feladatok végrehajtásának segítése és ellenőrzése;*

---

22 57/2013. (XII. 21.) ORFK utasítás az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv tevékenységi-irányítási központjai, egyes rendőri szervek ügyeletei, valamint a segélyhívásokat fogadó központok egységes működéséről.

23 Kovács (2015) 104–113.

24 11/1998. (IV. 23.) ORFK utasítás a Magyar Köztársaság Rendőrségének Csapatszolgálati Szabályzata kiadásáról.

- *a mindenoldalú biztosítás feladatainak megtervezése és végrehajtásuk összehangolása;*
- *a híradás és az együttműködés fenntartása."*[25]

A bevetésirányítási törzsekkel szemben támasztott fontosabb követelmények

A törzsek munkájával szembeni legfontosabb követelmény a céltudatosság, az operativitás, a szervezettség, az előrelátás, a kezdeményezőkészség, a törzsek és az alárendeltek közötti szoros kapcsolat. A *céltudatosság* azt jelenti, hogy a törzs állandóan törekszik a feladatok közül a legfontosabb kiválasztására és megoldására, meghatározza azokat a prioritásokat, amelyek a tevékenység végrehajtása szempontjából a legfontosabbak. Az *operativitás* a törzseknek azon képessége, amelynek birtokában meghatározott időn belül végrehajtják a feladatokat, a rendelkezésre álló időből kétharmad részt biztosítanak az alárendeltjeik részére a felkészülésre, a kialakult helyzettől függően alakítják a további munka formáit és módszereit. A *szervezettség* a logikusan megtervezett munkafolyamatok végrehajtásában ölt testet, amelynek érdekében szükséges a feladatok és tevékenységek észszerű megosztása a különböző vezető és végrehajtó szervek között.

Az *előrelátás* abban nyilvánul meg, hogy a törzs képes előre látni a folyamatokat, egyben meghatározni a helyzet valószínűsíthető alakulását, megállapítani a kialakult helyzet további kimenetelének lehetőségeit, azokra ellenintézkedéseket foganatosítani. A *kezdeményezőkészség* azt jelenti, hogy a törzs felismeri a döntési pontokat, ellentevékenységet folytatva kezeli a kialakult helyzetet, megtalálja az adott szituációban a legcélravezetőbb megoldásokat és kivitelezi azokat. (Ez a követelmény a gyorsan változó és bonyolult helyzetek között rendkívül fontos, hiszen új vagy váratlan feladatok jelentkezése esetén az alárendeltek igénylik az elöljáró törzs azonnali reakcióját.[26])

A *törzsek és az alárendeltek közötti szoros kapcsolat* kialakításának alapvető és elengedhetetlen feltétele az alárendeltek állapotának ismerete. Ez megteremthető a híradó és informatikai csatornák segítségével történő folyamatos információáramlással, információcserével. Az alárendeltek és a törzsek közötti kapcsolat akkor lesz megfelelő, ha közösen tudják kezelni a megoldandó problémákat, a törzs időben tájékoztatja az alárendelteket a kialakult helyzetről, a várható feladatok végrehajtásának módjáról, az anyagi-technikai biztosításról, a vezetésről, a híradásról, a végrehajtás helyzetéről, a szomszédok és együttműködők tevékenységéről és állapotáról. A törzs legfontosabb feladata az információk összegyűjtése, elemzése, a felmerülő igények összegyűjtése, a prioritások meghatározása, adatszolgáltatás a parancsnoknak, valamint a tevékenység előkészítése, vezetése, ellenőrzése.

---

[25] Uo. 385–386. pont.

[26] Az események gyors és éles változásai idején nincs sem idő, sem lehetőség a hosszas parancsnoki mérlegelésre, feladatszabásra, egyre inkább a valós idejű vezetési módszer kerül előtérbe.

A törzsek általános felépítése

A törzsek általános felépítését tekintve a következő három szintet különböztethetjük meg: a törzsfőnök és a parancsnok személyi törzse; a koordináló és szaktörzs; valamint az összekötő tisztek.

5. ábra
A törzsek általános felépítése

Forrás: saját szerkesztés.

A törzs munkája a rendőri művelet végrehajtása során

„A törzs eredményes munkája elérhető az oda beosztott állomány magas szintű szakmai felkészítésével, a törzs folyamatos és szilárd vezetésével; a rendőrfőkapitány intézkedéseinek és az elöljáró törzs által meghatározott feladatoknak a pontos és időbeni végrehajtásával; a közbiztonsági és bűnügyi helyzet, valamint a rendőri szervek feladatainak, a végrehajtás feltételeinek és lehetőségeinek pontos ismeretével; a feladatok törzsön belüli helyes elosztásával, a kölcsönös helyettesítések biztosításával; a törzs és az alárendelt, együttműködő vezető szervek munkájának összehangolásával; az alárendeltekkel szembeni magas fokú követelménytámasztással és a kiadott intézkedések végrehajtásának szigorú ellenőrzésével; a híradás megbízható fenntartásával; a vezetésautomatizálásra szolgáló informatikai rendszerek és eszközök hozzáértő alkalmazásával”.[27]

A migrációs veszélyhelyzet rendőrségi kezelése, a Készenléti Rendőrség Határrendészeti Igazgatóságának létrehozása

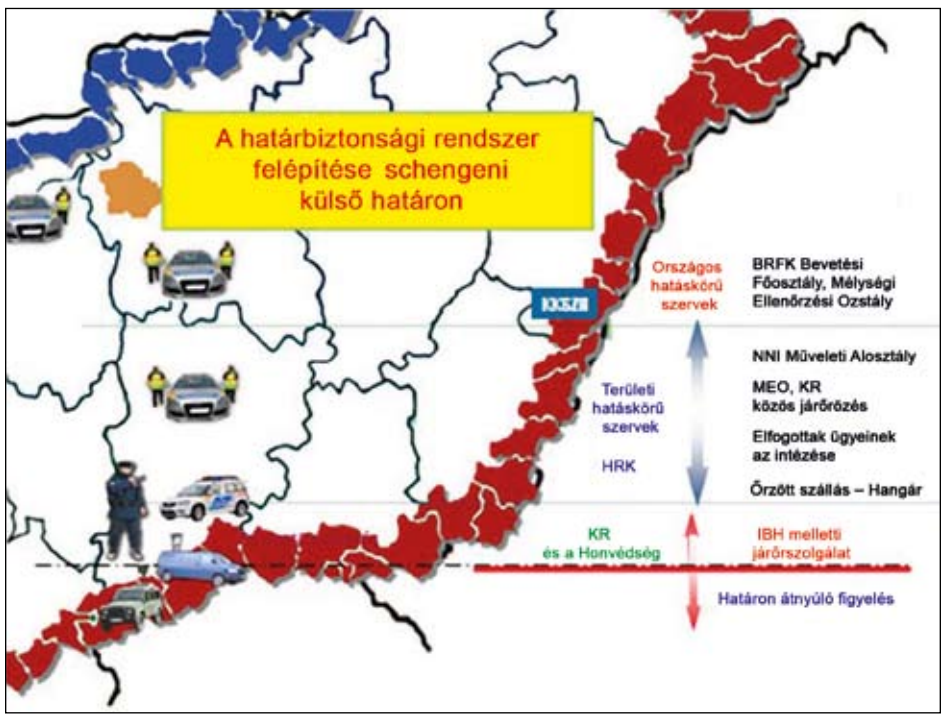
2008-ban a határőrség megszűnésével a rendőrség vette át a határrendészeti feladatok végrehajtását. A schengeni külső határokkal rendelkező megyei rendőr-főkapitányságok szervezetében megmaradtak a határrendészeti kirendeltségek. Korábbi határrendészeti feladataikat változatlan formában hajtják végre. 2008-tól 2012-ig évente 3–5 ezer migránst fogtak el hazánk schengeni külső határainál. Az államhatár mellett kialakult helyzetet

[27] 11/1998. (IV. 23.) ORFK utasítás a Magyar Köztársaság Rendőrségének Csapatszolgálati Szabályzata kiadásáról, 398. pont.

a határrendészeti szervezetek eredményesen kezelték. 2013-ban a határsértők számában jelentős emelkedés következett be: ekkor az illegális migránsok száma 20 566 fő volt, majd 2014-ben 44 709 fő, 2015-ben pedig már 150 ezer fő.

2009-től a szerb határviszonylat megerősítésében folyamatosan részt vettek a vidéki székhelyű bevetési osztályok – mintegy 160 fővel. A migránsok számának drasztikus növekedését követően ez a megerősítés már nem volt elegendő, így 2014 végétől a szerb határszakasz megerősítésében közreműködtek a Budapesti és más vidéki bevetési osztályok is.

Az egyre bonyolultabb – az illegális migráció kezelésével kapcsolatos – feladatok koordinálására 2015. május 15-től Határrendészeti Operatív Törzs kezdte meg munkáját, majd 2015. augusztus 27-től országos törzsként működött tovább, amely összehangolta a rendőrségi tevékenységet és összeköttetést biztosított az együttműködő szervezettekkel, különösen a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatallal (a továbbiakban: BÁH).



6. ábra

A határbiztonsági rendszer felépítése a schengeni külső határon

Forrás: saját szerkesztés.

2015. szeptember 14-től – a migrációs helyzet kezelésével kapcsolatos feladatokat koordináló központi operatív törzs felállításáról szóló 23/2015. (IX. 11.) BM utasítás alapján – a Belügyminisztérium Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központjában a Központi Operatív Törzs kezdte meg működését.

Augusztus végén a magyar–szerb határszakaszra naponta több ezer illegálisan érkező személy ügyének intézése, a személyek elhelyezése, ellátása, szállítása már jelentős nehézségekbe ütközött. A Röszkén kialakított „hangárban" (ideiglenes gyűjtőpont), valamint a Budapesten és Bicskén – a befogadóállomásokon – történt események kapcsán egyértelművé vált, hogy az illegális bevándorlók jelentős része nem kíván együttműködni a magyar hatóságokkal. A menedékkérők többsége az eljárási idő alatt engedély nélkül akart továbbutazni Nyugat-Európába. Jelentős számú személy gyűlt össze a továbbutazás szándékával a Keleti pályaudvaron és környékén, ezért 2015. szeptember 4-én kiürítették.

A Készenléti Rendőrség 14 bevetési osztállyal rendelkezik, amelyek közül nyolc Budapesten, hat vidéken található (Győr, Kiskunhalas, Miskolc, Nyírbátor, Pécs, Szombathely).

7. ábra

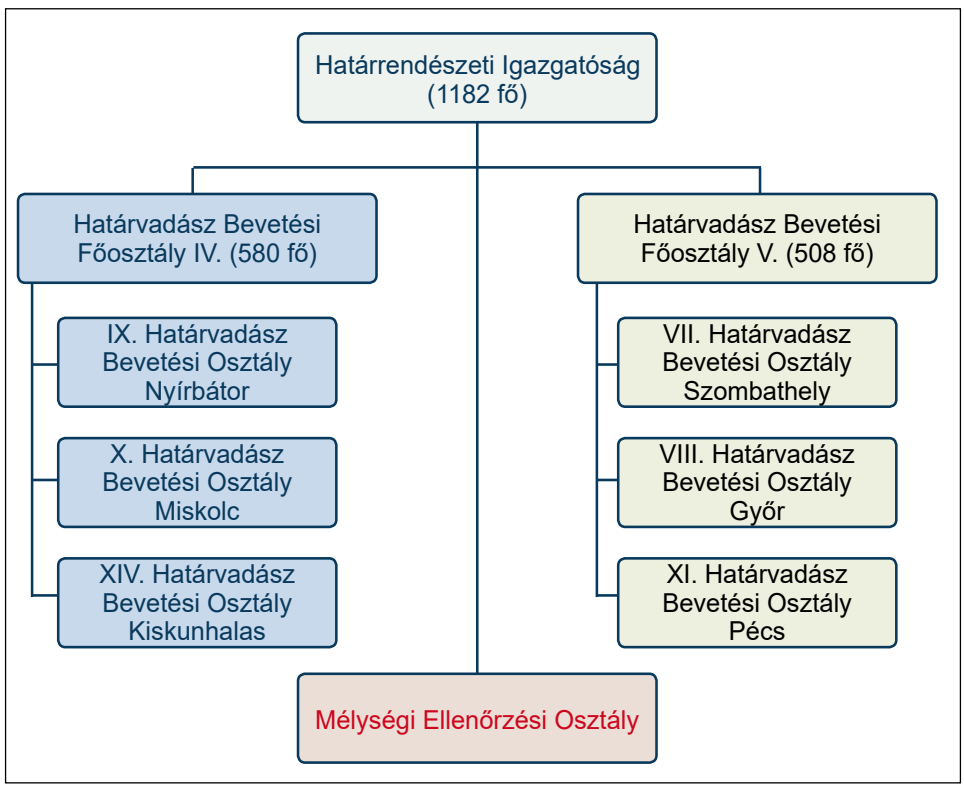
A Határrendészeti Igazgatóság diszlokációja

Forrás: saját szerkesztés.

Jelenleg a magyar–szerb és a magyar–horvát közös államhatáron az Ideiglenes Biztonsági Határzár (a továbbiakban: IBH) 174,6 km, illetve 116,1 km hosszan nyúlik.[28] Az IBH javítására a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságával kötött együttműködési megállapodásban

[28] 2015. évi CXXVII. törvény az ideiglenes biztonsági határzár létesítésével, valamint a migrációval összefüggő törvények módosításáról.

foglaltak szerint szabályozottan kerül sor. A jogszabályi környezet megváltozott, az új Btk. életbe lépett, az embercsempészet minősítése bűncselekménnyé változott. Az illegális migráció kapcsán kialakult helyzet kezelésére az országos rendőrfőkapitány kezdeményezésére 2015. szeptember 1-ji hatállyal új szervezeti elemként – a Készenléti Rendőrség kötelékében – megalakult a Határrendészeti Igazgatóság. Az igazgatóság két főosztállyal (Határvadász Bevetési Főosztály IV. és V.), alárendeltségében három-három határvadász bevetési osztállyal, valamint egy önálló osztállyal (Mélységi Ellenőrző Osztály) jött létre, közvetlenül a Készenléti Rendőrség parancsnokának alárendeltségében. A szervezet létszámának megnövelésére a rendelkezésre álló státuszok felhasználásával és a kinevezés előtt álló másodéves szakközépiskolai tanulók (próbaidős státuszra) járőrtársként beosztásával történt.



8. ábra

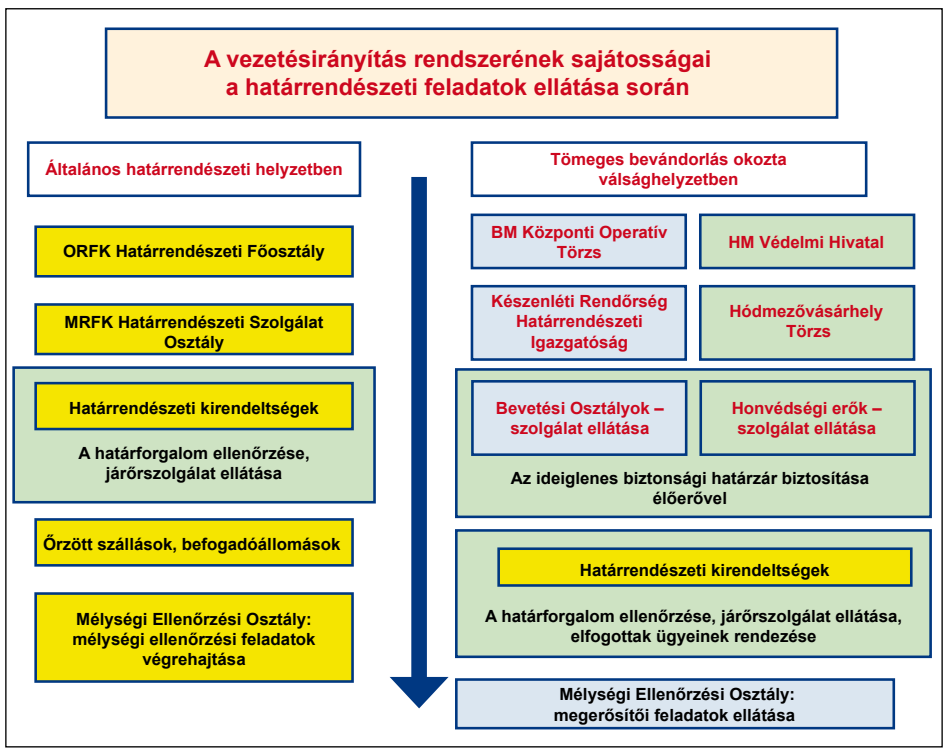
A Határrendészeti Igazgatóság szervezete

Forrás: saját szerkesztés.

A Készenléti Rendőrség minden szervezeti eleme az egész országra kiterjesztve végzi feladatát. Az illegális migránsok budapesti feltorlódása fokozott feladat-végrehajtásra kényszerítette a rendőrség állományát. 2015. szeptember 5-én az illegális migránsok tömege elindult Győr felé, majd megkezdődött a migránsok Ausztriába történő szervezett elszállítása. A Készenléti Rendőrség országos hatáskörű szervként – elsőként a 2011-ben megalakult

Kiskunhalasi Bevetési Osztállyal – Csongrád és Bács-Kiskun megyében vette át a határőrizeti feladatok végrehajtását. Az elfogott illegális migránsokat a határrendészeti kirendeltségek állományának (területi szervek) adták át, akik a vizsgálati munkát lefolytatták. 2015. szeptember 14-én a teljes magyar–szerb határszakasz határrendészeti feladatainak ellátására két logisztikai bázist alakítottak ki a Szegedi Rendészeti Szakközépiskolában és Kiskunhalason. A nagy létszámú rendőri erő alkalmazása sikeresnek ítélhető, az IBH és a nagy létszámú élőerő hatására az illegális migránsok útvonalat változtattak, és Horvátország felé indultak el.

A vezetésirányítás rendszerének sajátosságai a rendőrség szervezetében, a határrendészeti feladatok ellátása során

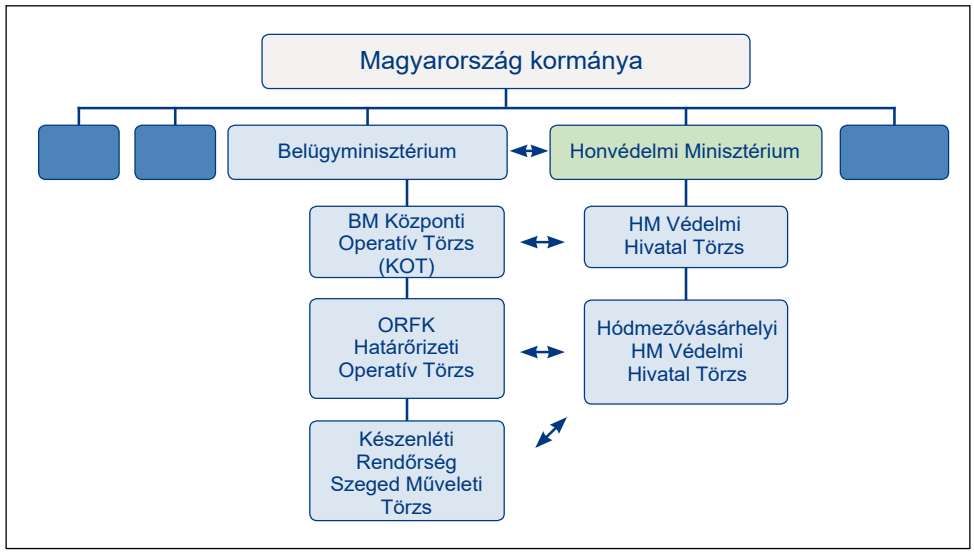


9. ábra

A vezetésirányítási rendszer sajátosságai

Forrás: saját szerkesztés.

2015 májusától az ORFK-n megalakították a Határőrizeti Operatív Törzset (HOT), amely gyakorlatilag az illegális migránsok elosztásával, szállításával foglalkozott. 2015. szeptember 15-re a BM-ben megalakult a Központi Operatív Törzs. Ezt követően a Készenléti Rendőrség létrehozta a Szegedi Műveleti Törzset, amely a határőrizeti feladatok végrehajtását koordinálta.



10. ábra

A kormány és a minisztériumi szervek kapcsolata

Forrás: saját szerkesztés.

A hármas szintű védelem (jogi, technikai, élőerő) megteremtése új fejezetet nyitott a tömeges méretű illegális bevándorlás kezelésében. Az IBH kialakítását, az új jogszabályi környezet hatálybalépését és a Határrendészeti Igazgatóság feladat-végrehajtásának megkezdését követően a szerb határszakaszról szinte azonnal a horvát határszakaszra terelődött az illegális migráció útvonala, ahol több mint 185 ezer illegális bevándorló érkezett hazánkba egy hónap alatt. 2015. szeptember 15-ét követően a szerb határszakaszon és az ország mélységi területein jelentős mértékben visszaesett az elfogások, ezzel párhuzamosan az embercsempészek száma is, akik addig aktívan részt vettek az illegális bevándorlók jogellenes szállításában az országon belül. Az új migrációs útvonalon megtörtént a horvát határszakasz technikai eszközzel (IBH) való lezárása, az előzetes tervek elkészültek, a szemrevételezések megtörténtek, de a kialakult helyzet nem igényelte a megerősítő rendőrségi és honvédségi erők letelepítését és igénybevételét a magyar–horvát határszakaszon. A magyar–horvát határszakasz október 17-i lezárását követően a déli határainkat elkerülő migrációs útvonal Szlovénia felé fordult és vezetett tovább Nyugat-Európa irányába. Biztonsági okból az IBH-val nem rendelkező magyar–szlovén határszakaszon is szükségessé vált a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása 2015. október 18-tól.

Ezt követően – miután az IBH teljes készenlétét elérte – az illegális migráció tömeges mérete megszűnt, a törzs 2015. december 15-ig működött. A Magyar Honvédséggel kialakított jó kapcsolat következtében a honvédségi erők az ideiglenes biztonsági határzár építésén túl jelenleg is részt vesznek annak élőerővel történő őrzésében.

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetése

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetéséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 269/2015. (IX. 15.) Korm. rendelet alapján 2015. szeptember 15-én válsághelyzetet hirdettek ki Csongrád és Bács-Kiskun megye, illetve a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet Baranya, Somogy, Zala és Vas megye területére, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 270/2015. (IX. 15.) Korm. rendelet alapján[29] 2015. szeptember 18-án Baranya, Somogy, Zala és Vas megyére (később ezt kiterjesztették az ország teljes területére). A válsághelyzet elrendelését megalapozó feltételek fennállásáról az országos rendőrfőkapitány és a menekültügyi hatóság vezetője a válsághelyzet elrendelését követően 15 naponként közösen tájékoztatja belügyminisztert.

Amennyiben a válsághelyzetet megszüntetik, a Magyar Honvédség erőinek alkalmazására a továbbiakban nem kerülhet sor, a határzárral kapcsolatosan elkövetett bűncselekmények miatt folytatott büntetőeljárások nem élveznek elsőbbséget, továbbá a határzárral kapcsolatos bűncselekmények elkövetése miatt elrendelt előzetes letartóztatások és házi őrizetek nem hajthatók végre őrzött szálláson és menekültügyi őrzött befogadó központban.

Együttműködés a szerb hatóságokkal

Az illegális migrációs helyzet első időszakában a határ menti közös szolgálatok számának növelése és magyar részről a hőkamerákkal történő megerősítése, valamint a stabil hőkamerákat irányító központokba a szerb vendégtisztek fogadására tett felajánlás nem hozta meg azt a kívánt hatást, hogy az illegális bevándorlókat még Szerbia területén elfogják. Az illegális bevándorlással kapcsolatos folyamatok erősödése, a szerb határ szeptemberi lezárása következtében a szerb fél egyre passzívabb magatartást tanúsított.

Frontex-együttműködés

Szerb viszonylatban, Röszkén és Kelebián is folyamatos volt a Frontex[30] által szervezett fókuszponti művelet. Emellett 2015. március 4-től hajtották végre a flexibilis műveletet, amely során 308 fő vendégtiszt és 21 fő megfigyelő segítette a magyar rendőrség munkáját. A szárazföldi műveletek légi támogatásaként a Frontex egy magyar helikopter alkalmazását hazánkkal közösen finanszírozta 2015. szeptember 14. és november 13. között, napi 3 óra időtartamban. A Készenléti Rendőrség az illegális bevándorlás kritikus időszakában folyamatosan két helikoptert biztosított a légi támogatási feladatok végrehajtásához. A migrációs

[29] 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról.

[30] A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról.

helyzet függvényében a jelenlegi Frontex-műveletek módosítása várható: a tagállami megerősítő erőket elsősorban a Nyugat-Balkán európai uniós tagállamaiban alkalmazzák majd.

Az egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXLII. törvény módosította a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényt. A honvédség állománya tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén a menekültkénti elismerés iránti kérelmek regisztrálásában és az ehhez kapcsolódó feladatok ellátásában történő részvételre volt tervezve, azonban a hatékony határőrizet és a tranzitzónák alkalmazása nem tette szükségessé ez irányú alkalmazását, ezért a határőrizeti feladatok ellátásában, közös járőrszolgálatban vett részt.

A Visegrádi négyek határrendészeti vezetőinek 2015. október 1-jén és 2-án megtartott prágai találkozóján a szlovák, a cseh és a lengyel fél rendvédelmi erő Magyarországra történő delegálására tett felajánlást. Ennek alapján október 20-tól 50 fő szlovák, november 1-től 50 fő cseh rendőr és november 5-től 43 fő lengyel határőr hajtott végre a magyar–szerb határon közös szolgálatellátást a Készenléti Rendőrség szakmai irányításával.

Befejezés

A Magyarország déli államhatára mentén kialakult tömeges méretű illegális migrációs jelenség kezelése jelentősen átformálta a rendőrség vezetési rendszerét. Ideiglenes szervezetek és hozzájuk kapcsolódó vezető-irányító rendszer jött létre, amely sajátos működéssel bír. A tanulmány ezen jellegzetességeket vette számba. A rendőrségi ideiglenes szervezetek feladataikat a követelményeknek megfelelően, jól teljesítették, biztosították a hatékony és releváns rendészeti válaszlépések foganatosítását. A tömeges méretű illegális migráció kezelését irányító szervezetek a végrehajtó állomány nélkül nem tudják a feladatokat elvégezni, ezért köszönet illet – a tömeges méretű illegális migrációs válsághelyzet kezelésében részt vevő – minden kollégát.

Felhasznált irodalom

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről.

11/1998. (IV. 23.) ORFK utasítás a Magyar Köztársaság Rendőrségének Csapatszolgálati Szabályzata kiadásáról.

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről.

7/2010. (IX. 02.) BM utasítás a BM Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról.

38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításáról.

7/2013. (II. 22.) ORFK utasítás az ORFK Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

57/2013. (XII. 21.) ORFK utasítás az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv tevékenységi-irányítási központjai, egyes rendőri szervek ügyeletei, valamint a segélyhívásokat fogadó központok egységes működéséről.

2015. évi CXXVII. törvény az ideiglenes biztonsági határzár létesítésével, valamint a migrációval összefüggő törvények módosításáról.

1401/2015. (VI. 17.) Korm. határozat a rendkívüli bevándorlási nyomás kezelése érdekében szükséges egyes intézkedésekről.

20/2015. (IX. 10.) ORFK utasítás az Országos Rendőr-főkapitányság Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról.

A biztonság meghatározása. Fogalmi meghatározások. International Antiterrorist Association Citizen' Corps. http://iaacentrum.wix.com/hungary#!blank-7/t6ljm (letöltve: 2016. 03. 23.)

A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról.

Czuprák Ottó – Kovács Gábor (2013): *Vezetés- és szervezéselmélet.* NKTK, Budapest.

Kovács Gábor (szerk.) (2014): *A rendészeti szervek vezetés- és szervezéselmélete.* NKE, Budapest.

Kovács Gábor (2015): The Problem Solving Management Process and the Best Practise of the National University of Public Service. In Bărsan, Ghiță – Udeanu, Gheorge – Căruțașu, Vasile (szerk.): *The Complex Physiognomy of the International Security Environments.* Nicolae Bălcescu Land Forces Academy, Nagyszeben. 104–113.

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

www.frontex.europa.eu/ (letöltve: 2016. 03. 13.)

„Rendőri helyzetjelentés a frontvonalról”. A 2015. évi migrációs helyzet rendőri kezelése

Christián László[1]

Kiindulási alapok, releváns körülmények

„Világszerte érzékelhető az átmenet a korábbi, etatista érdekérvényesítésről a globálisra, ami lehetővé teszi az egyének számára vágyaik, törekvéseik viszonylag befolyásmentes megvalósítását. Az egyének elképzelései – tömegesen egybeesvén – már kezdik szétfeszíteni az állami kereteket.”[2] – állapította meg Szabó A. Ferenc professzor, demográfus éppen egy évtizeddel ezelőtt. Ennek egyik következményeként az állami intézményrendszert és szabályozást folyamatosan átértékelik és módosítják a nagy nyomás alatt, amelyet aktuálisan épp a migráció idéz elő. Korábban megdönthetetlennek hitt szabályok és feltételek változnak meg, sőt úgy tűnik, hogy *„csökken az állami szuverenitás, az egyéni oldalról kezdeményezett, de nagyjából azonos irányt felvevő nemzetközi áramlás szétbomlasztja a korábbi, harmonikusan organizált hatalmi központokat.”* – szól a vészjósló megállapítás 2006-ból, majd a szerző a következő konklúziót vonja le. *„A nemzetközi migrációval együtt járó biztonságcsökkenéssel szemben a befogadó társadalom védekezik. Ennek kézenfekvő eszköze a limitált, fokozatos befogadás, ami magas minőségi feltételszabással jár együtt. Ugyanis a legnagyobb kockázattal a nehezen követhető, megemészthetetlen, hirtelen változások járnak.”*[3]

Az illegális migráció kapcsán kialakult helyzetnek persze számos olvasata van. Erre bizonyíték a számtalan és egyre sokasodó, a témában megjelent hazai és külföldi szociológia, idegenrendészeti, nemzetközi jogi és egyéb publikáció, tanulmány, szakkönyv. Az egyik sajátos aspektus – amellyel talán kevesebbet foglalkoznak a szakemberek – annak vizsgálata, hogy az állam rendészeti szervei – mint fontos szereplők – miként vesznek részt a helyzet kezelésében, hogyan látszanak a szemszögükből a történtek. A híradásokból megismert rendészeti intézkedések hátterében számos kevésbé érzékelhető tényező húzódik, érdemes tehát egy kicsit a felszín mögé nézni, és kiemelni néhány meghatározó jelentőségű körülményt, amelyek révén tisztábban láthatunk, könnyebben eligazodhatunk a rendészet részvételét illetően. Éppen ezért jelen tanulmány nem elsősorban a fellelhető hazai és nem-

[1] Christián László (christian.laszlo@uni-nke.hu) tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar.

[2] Szabó (2006) 10.

[3] Uo. 11.

zetközi migrációs irodalmat dolgozza fel, hanem sokkal inkább a rendőri közreműködés bemutatását célozza.

A tanulmány olyan rendőri vezetőkkel készített interjúkon alapul, akik a „frontvonalban" teljesítettek szolgálatot 2015-ben, egészen pontosan közvetlenül irányították a migrációval kapcsolatos rendőri tevékenységet. Itt szeretném köszönetemet kifejezni dr. Balogh János rendőr vezérőrnagynak, a Készenléti Rendőrség parancsnokának, országos rendőrfőkapitány-helyettesnek azért, hogy engedélyezte az interjúk elkészítését. Külön köszönöm az alábbiakban nevesített interjúalanyoknak, hogy készséggel rendelkezésemre álltak:

- Szabó Ferenc rendőr ezredesnek, a Készenléti Rendőrség Határrendészeti Igazgatóság igazgatójának és parancsnokhelyettesének,
- dr. Karsai Sándor Levente rendőr őrnagynak, a Készenléti Rendőrség Határrendészeti Igazgatóság, Határvadász Bevetési Főosztály V. megbízott főosztályvezetőjének,
- dr. Pethő Balázs rendőr alezredesnek, a Készenléti Rendőrség Rendészeti Igazgatóság Bevetési Főosztály VI. főosztályvezetőjének,
- illetve a migráció kezelésében érintett végrehajtó állomány néhány tagjának is.

„A világon az országok közötti migrációs mozgás egyik fő célterülete Európa – ezen belül az Európai Unió. A nyugat-európai országokban lehetőség van a külföldiek legális letelepedésére és munkavállalására, de jelentős azoknak a száma, akik engedélyek nélkül teszik mindezt, növelve a biztonsági kockázatot az illető tagállamban. Magyarország is központi szerepet tölt be a nemzetközi migrációs útvonalakban, hiszen az utóbbi évtizedekben gyakorlatilag az Európai Unió irányába haladó kelet-nyugat és dél-nyugat irányú mozgás egyik fő csatornájává vált."[4]

Újabban a szakirodalom joggal tesz különbséget a reguláris, vagyis az ellenőrzött keretek között megvalósuló ki- és bevándorlás, valamint a jogszerűtlenül végbemenő vándorlás, az irregurális migráció között.[5] Az vitán felül áll, hogy az illegális migráció egy súlyos, komplex probléma, amelynek megoldatlansága komoly katasztrófához vezethet, az egyes nemzetállamok szintjén és összeurópai szinten is. A szuverén államok határai csak meghatározott feltételek mellett átjárhatók, s a 2015 során kialakult helyzetben ez kérdőjeleződött meg. A szakemberek szerint egy újkori népvándorlással állunk szemben, amely folyamat lehet, hogy még csak az elején tart.

A 20. század migrációs tapasztalata alapján megállapítható, hogy a nem zsidó-keresztény kultúrkörből származó migránsok társadalmi integrálása nem megy végbe a megszokott módon sem Amerikában, sem Nyugat-Európában.[6] A probléma nem új keletű és átmenet nélküli Magyarország esetében sem, hiszen már hosszú évek óta érkeznek hazánkba migránsok, a probléma lassan és fokozatosan gyűrűzött be. A schengeni térség nagyszerű vívmány, de a határok nélküliség problémáit messze a valós jelentőségük alatt kezelték évekig, különösen a mélységi ellenőrzés fontossága volt alulértékelve – állapítja meg az egyik határrendészeti területen is jártas rendőri vezető beszélgetésünk során. A rendőri vezetők azt hangsúlyozták, hogy álláspontjuk szerint az Európába történő ellenőrizetlen beáramlás komoly biztonsági kockázatokat rejt magában. *„Nem kegyes zarándokok ők – meg-*

4 Kovács (2015) 73.

5 Hautzinger (2015) 49.

6 Szabó A. (2006) 14.

jelenésük alapjaiban rázza meg az európai országok jogrendjét, biztonságát” – állapítja meg éles kritikával Kondorosi Ferenc *A legújabb kori népvándorlás: a migráció és az iszlám Európában* című művében.[7]

Jelen tanulmány a 2015-ös évben bekövetkezett robbanásszerűen jelentkező migrációs eseményekre fókuszál, ezért a vonatkozó statisztikák is ezen év adatainak alapulvételével készültek. A magyar rendőrség hivatalos honlapja szerint az illegális bevándorlókkal szembeni intézkedések 2015. január 1-től december 31-ig összesen 391 384 főt érintettek Magyarország schengeni külső határain.[8] A szám 2016. április végére elérte és meghaladta a 400 ezret.[9] Az új büntető törvénykönyv (Btk.) alapján 2015. szeptember 15. és december 14. között a magyar–szerb határszakaszon 1031 fő ellen indult büntetőeljárás.[10]

Az első vonalban szolgálatot teljesítő rendőrök tapasztalata szerint a migránsok minden eszközzel igyekeztek kivonni magukat a regisztrációs kötelezettség alól. Az egyik interjúalanyom, egy rendőr-szakközépiskolában, még 2015. januárban tartott előadásában 80–100 ezer főre becsülte azokat a migránsokat, akik a 2015-ös év során várhatóan belépnek majd az országba. Akkor a többség kételkedett ezekben a számokban, túlzónak tartva azokat, azóta azonban kiderült, hogy az eredeti becsléshez képest négyszer több migráns érkezett hazánkba. Jelen tanulmány kéziratának lezárásakor (2016 májusában) újfent arról szólnak a hírek, hogy az ország déli határainál átlagban napi 90–100 fő lép be illegálisan az ország területére.[11] A kerítés megépítését követően jelentős visszaesés volt tapasztalható a határt átlépő migránsok tekintetében, mostanra azonban egyre több migráns (embercsempész) veszi a bátorságot a kerítés átvágásához, megrongálásához, még akkor is, ha ez a magyar büntetőjogi szabályozás fényében bűncselekménynek minősül.

A megkérdezett szakemberek tapasztalatai szerint először 1-2 évvel ezelőtt, többségében irakiak, afgánok jöttek, ők főként a háború elől menekültek. Ez változott meg 2015-ben, s már sok olyan személy is érkezett, akik nem közvetlenül a háború elől menekültek, vagy akik esetében nem lehetett megállapítani a nemzetiségüket.[12] Míg korábban jobbára családosok alkották a menekülők csoportjait, addig 2015-ben már 70–80%-ban egyedülálló, 17–35 év közötti fiatal férfiak. A rendészeti munka során tapasztaltak közül itt érdemes kiemelni, hogy a családosok sokkal együttműködőbbek voltak, míg a fiatal férfiak között sokkal gyakrabban merültek fel ellentétek, amelyekből erőszakos összetűzés, ellenállás alakult ki. A tömeges vándorlás komplex problémakörét a rendészet eszközeivel egy-egy határszakaszon csak tünetileg és átmenetileg lehet kezelni, de az illegális migráció felszámolása nem rendészeti feladat.

Azt is látni kell, hogy az illegális migráció jelenleg sajnos a legnagyobb globális üzletté nőtte ki magát a szervezett bűnözés számára.[13] Hatalmas nyereséggel kecsegtető „üzletág” lett, és kis kockázattal fenyeget, hiszen például a kábítószer-csempészetnél jóval enyhébb

---

7 Kondorosi (2015) 7.

8 Napi tájékoztató. ORFK Információs Szolgálat. 2016. január 1.

9 Elfogott migránsok száma – dátum szerinti lekérdezés.

10 Napi tájékoztató. ORFK Információs Szolgálat. 2015. december 15.

11 Elfogott migránsok száma – dátum szerinti lekérdezés.

12 2015-ben a migránsok összesen több mint száz országból érkeztek Magyarországra, a legtöbben, 158 ezren szírnek vallották magukat, 73 ezren afgánnak, míg 36 ezer esetben nem tudták megállapítani az érkezők nemzetiségét. Lásd: *Jövőre is folytatódik a migrációs nyomás Európában.*

13 Lásd még Ritecz–Sallai (2015) 45–51.

a büntetési tétele. Az embercsempész-hálózatok mögött komoly szervezettség és konspiráció sejlik fel a háttérből. A szervezett bűnözői körök kíméletlenül kihasználják a migránsok tudatlanságát és hiszékenységét. Sokukat még a 2015. szeptember közepe óta hatályban lévő Btk.-módosítás szigorúbb szabályozása és a Magyarország déli határszakaszán felépített kerítés ellenére is hazánk felé irányítják az embercsempészek, mondván, ez a legrövidebb útvonal. Holott közben létrejött egy „all inclusive" útvonal, ahol jórészt regisztráció nélkül utaztatják az illegális migránsokat a szerb–horvát–szlovén–osztrák folyosón, az álmaik beteljesülését jelentő Németország felé. Vagyis a kerítés és a szigorúbb szabályozás ellenére is érkeznek még migránsok Magyarország déli határára, akiket a kerítésen történő átjutás után jó eséllyel elfognak, és akiket a rendőrség a nyomozó és igazságszolgáltató szervek elé állít. Itt az utazás megszakad, mert többségüket bűncselekmény miatt kiutasítják az ország területéről. 2015. szeptember közepéig naponta 2–3 ezer fős tömeget kellett kezelni, beleértve a regisztrálás folyamatát is, amely hatalmas teher volt az érintett szervek munkatársai számára. A szigorúbb szabályozásnak és a kerítésnek köszönhetően 2015 végére napi 20–30 emberre csökkent az illegális határátlépők száma, de ősszel volt olyan nap is, amikor mindössze négy emberrel szemben kellett intézkedni. Persze arról sem szabad megfeledkezni, hogy az illegális migráció szankcionálásának a büntetőjog mellett vannak büntetőjogon kívüli eszközei is, különösen a szabálysértési szankciók és az idegenrendészet körében alkalmazható bírságok és intézkedések. A 2015-ös események hatására az irreguláris migráció tekintetében egy gyors kriminalizációs folyamat vette kezdetét, amelyet hazánkban a 2015 szeptemberében hatályba lépő Btk.-módosítások idéztek elő.[14]

A rendészet példás helytállása

Mivel hatóságaink – így a rendőrség is – szokásos mértékű feladatellátásra vannak berendezkedve, azt a hatalmas nyomást, amelyet a migrációs hullám eredményezett, nehezen lehetett kezelni. A legszűkebb keresztmetszet a bevethető rendőrök létszáma volt. Már elöljáróban kijelenthetjük, hogy katonák nélkül a helyzetet nem sikerült volna hatékonyan kezelni.

A 2015-ös esztendőben azonban kiderült, hogy a magyar rendőrség együttműködő partnerei támogatásával és megfeszített munkával képes volt kezelni a helyzetet. A nemzetközi szakmai visszhang is rendkívül pozitív volt, a külföldi rendőri vezetők egyöntetűen elismerően nyilatkoztak a magyar rendőrségről, amelynek tagjai magas szakmai színvonalon teljesítették feladataikat. A probléma kapcsán aktuálisan érintett külföldi rendőrök nem titkoltan tanulni érkeztek hazánkba, és azóta is kérik rendőreink személyes közreműködését külföldön is.

Érdemes egy gondolat erejéig visszatekinteni, ugyanis a rendőrségbe integrált, korábban önálló határőrség jól felszerelt szervezet volt, szűkebb feladatkörrel. A rendőrség mára szintén minden olyan eszközt és támogatást megkapott, ami a kialakult helyzet eredményes kezeléséhez szükséges. Az egyik leggyakrabban felmerülő kérdés a téma kapcsán, hogy indokolt lehet-e újra egy önálló határőrség visszaállítása. A rendészeti szakma többsége úgy látja, hogy nem indokolt, hiszen ennek a feltételei nincsenek meg, a rendőrség

[14] Hautzinger (2015) 53–68.

pedig képes a határrendészeti feladatok hatékony ellátására. Ne feledjük, hogy az Országos Rendőr-főkapitányságon állandó jelleggel működik a Határrendészeti Főosztály, illetve a migrációs helyzet következtében a Készenléti Rendőrség szervezetében (szeptember 1-től) létrehozták a Határrendészeti Igazgatóságot, valamint vidéki területi szerveknél is létrejöttek külön határrendészeti, határvadászegységek. Mások szerint azonban a hosszú távú megnyugtató megoldást a határőrség visszaállítása jelentené, hiszen a mostanihoz hasonló feladatok ellátása érdekében a rendőri erők jelentős részének átcsoportosítása szükséges az eredeti szolgálatellátás helyéről.

Az interjúalanyok egységes véleménye szerint a rendészet adekvát választ tudott adni a migrációs helyzet kezelése kapcsán felmerült kérdésekre. A helyzet kezelésének feltételei között szerepel a politikai felhatalmazáson alapuló határozott fellépés, a határvédelem technikai feltételeinek megteremtése (pl. kerítés), illetve a szükséges jogszabályváltozások. A korábbi megengedő jogszabályi környezet számos kiskaput hagyott nyitva, hiszen például a nyitott befogadóállomásról bármikor elmehetett az érintett. További akadályozó körülmény volt az is, hogy az illegális migrációhoz kapcsolódó tevékenység embercsempészetként történő értékeléséhez még egészen nyilvánvaló esetekben sem volt elég lehetőség az ügyészi, bírói mérlegelés során. Ezért például a nyilvánvalóan embercsempészjárműveket a határig kellett kísérni, mert a nyomozó hatóság, illetve az igazságszolgáltatás csak a határátlépési kísérlet pillanatában tekinthette bizonyíthatónak a feltételezést. Az illegális fuvarozásra szakosodott „vállalkozók” és illegális utasaik standard, betanított válaszokat ismételgettek. A jogalkotó által elfogadott, 2015. szeptember 15-én hatályba lépett új bűncselekmény-kategóriák nélkül a technikai határzár önmagában elégtelen megoldás lett volna.

Az erőket szinte megsokszorozta a jelentős társadalmi támogatás. Szerencsés módon az ország határainak megvédése tekintetében a társadalmi elvárás és a kormányzat elképzelései is egy irányba mutattak. Ez a konszenzus fontos kiindulópontja a kialakult helyzet sikeres és eredményes kezelésének.

A gyors és hatékony rendőrségi közreműködéshez szükség volt egy olyan állománytábla-módosításra, amelynek révén koncentráltan, egyidejűleg lehet mozgósítani az erőforrásokat. Éppen ezért talán a humán erőforrás volt a legszűkebb keresztmetszet 2015 során, különösen az, hogy sikerüljön kellő nagyságrendű rendőri állományt átcsoportosítani. A 870 szakközépiskolás próbaidőre helyezésével újabb tartalékok szabadultak fel. A hírekkel ellentétben a fokozott terhelés mellett is egészen elenyésző szinten maradt az állomány fluktuációja. Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy ilyen mértékű műveletet a magyar rendőrség még nem hajtott végre. A sokrétű tevékenység felölelte a logisztikai bázisok kiépítését, a szervezet igényeknek megfelelő átformálását, a háttérfeltételek megteremtését. Számos döntést nagyon gyorsan kellett meghozni, a feltételeket ugyancsak gyorsan kellett megteremteni, a feladatokat azonnali hatállyal kellett végrehajtani. Ez persze magában hordozza a hibalehetőséget, illetve azt, hogy nem minden zajlik zökkenőmentesen, de összességében abszolút pozitív a mérleg. Az ismert körülmények között hatékony intézkedéscsomagot hajtottak végre.

A honvédség és a rendőrség korábban még nem működött ilyen szorosan együtt, a rendőrökből és katonákból álló járőrpárok történelmi jelentőségűnek is tekinthetők. A Honvéd Vezérkar, illetve a rendőrség vezetése között érdemi, állandó, aktív párbeszéd zajlott. A közös cél érdekében, az „együtt előre” jelmondat jegyében hatalmas eredményeket ért el közösen a két szervezet, ami nagy jelentőségű, kézzelfogható változás a két szervezet

viszonya tekintetében. Az eltérő szervezeti rendszer ellenére kiváló együttműködés alakult ki, élő, napi kapcsolat valósult meg, és az eltérő készségek összeillesztéséből komoly szinergiák szabadultak fel, sokat tanultak egymástól a rendőrök és a katonák. Ez az együttműködés fontos hozománya a migrációs helyzet kezelésének.

A rendőrség vonatkozásában azonban az alapfeladatok ellátásáról sem szabad megfeledkezni, hiszen az élet és a bűnözői tevékenység nem állt meg, vagyis párhuzamosan országszerte is helyt kell állni. A határokra összpontosított állomány 4-5 nap után hazautazott, és otthon is pótolni kellett a néhány napos kiesést. Az állomány nagyon felelősen gondolkodott ebben a kritikus helyzetben. 2015. október második felében, amikor Magyarországon könnyebbé vált a helyzet, a kormány úgy döntött, hogy Szlovéniának segítséget nyújt harminc tapasztalt magyar rendőr helyszíni támogatásával (azóta újabb kontingensek utaztak külföldre segíteni). Ebben a helyzetben a végletekig elfáradt állomány megkérdezett tagjai önként vállalták a kiküldetést, túljelentkezés volt az utazó egységbe, holott az utazás érintette az év végi ünnepeket is.

A kellő rendőri létszám kiállításához született egy olyan döntés, miszerint 870 rendőri szakközépiskolás hallgatót vettek fel őrmesterként próbaidőre. Ez a fiatal állomány csillogó szemmel, elszántan vállalta a munkát, utólag egyértelműen sikeresnek értékelhető a bevetésük. Az egyik vezetőjük egy alkalommal megkérdezte tőlük, hogy mit választanak: maradnak-e a rendőr kollégákkal a határon, vagy inkább visszamennének az iskolapadba? A válasz egybehangzóan az volt, hogy szeretnének maradni, és segíteni a többieknek. Erre a hozzáállásra nagy szükség lehet, mert elképzelhető, hogy hosszabb migrációs válsággal kell szembenézni Európa határain. Dezinformációk is elterjedtek, miszerint a migránshelyzet komoly leszerelési hullámot eredményezett, holott egészen minimális (szokásos) fluktuáció volt csak tapasztalható.

A sajtó egyedi nézőpontból közvetítette az eseményeket, ez nem feltételül esett egybe a rendőrök által tapasztaltakkal. A média esetében elsődleges szempont az eladhatóság. Talán ennek tudható be az a magatartás, hogy az egyik magyar internetes sajtóorgánum újságírója azért vegyült el a migránsok között huzamosabb időre, hogy a magyar hatóságok munkáját személyes tapasztalata alapján tudja kritizálni. Nehéz jó megoldást találni például egy olyan helyzetben, amikor az ételosztáshoz a migránsok nem hajlandóak sorba állni, ezért a rendőrök – annak érdekében, hogy a más nációhoz tartozó, a tömeg hátsó részeiben lévő embereknek is jusson belőle – egyszerűen hátradobták a szendvicseket a távolabb állóknak. Későbbi híradásokból láttuk, hogy osztrák rendőrök is alkalmazták ezt, az újságírók által embertelennek minősített megoldást. A média esetében tehát elkülöníthetők a tényközlő és tájékoztató, valós információkra kíváncsi médiumok, illetve azok, amelyek a tájékoztatás zászlaja alatt manipulálásra, befolyásolásra használták fel a helyzetet. A független tudósítók, oknyomozó újságírók, szenzációhajhászok egyszerre voltak jelen. Egy ilyen helyzetben a hiteles tájékoztatás lett volna a valódi küldetésük. A médiumok jelenléte gyakran gyújtópontként szolgált: amint észlelték a migránsok, hogy nyilvánosságot kapnak, azonnal hangosabbak lettek, és terebélyesedtek a problémák. Nem egyszer éppen a közvetítő autók megjelenését követően kezdődött meg az ellenállás a migránsok részéről (lökdösődés, az étel átvételének megtagadása stb.), mintha a helyzet mesterséges kialakítása lett volna a cél. Ezzel együtt a média jelenléte nem volt munkát gátló tényező, a média munkatársai együttműködőek voltak.

Összefogás itthon és külföldön

Fontos körülmény, hogy példaértékű hazai és nemzetközi összefogás mutatkozott meg a migrációs helyzet kezelése kapcsán. Az erős társadalmi támogatás olyan kreatív, innovatív kezdeményezéseket szült, amelyek egyike révén például két hónap alatt egy közösségi oldalon egy magyar rendőröket és katonákat támogató oldal jött létre, és tudott felmutatni közel 40 ezer követőt.[15] Ezek az emberek egyrészt komoly lelki támogatást, másrészt kézzelfogható segítséget is nyújtottak az egyenruhások számára. Egy másik, szintén nagyon népszerű közösségi oldal kimondottan arra vállalkozott, hogy olyan dolgokkal segítse az egyenruhásokat, amire leginkább szükségük van.[16] A végrehajtó állomány egyik tagja meghatottan mesélt arról, hogy mindent megkaptak az emberektől; volt, aki az élelem mellé még C-vitamint is csomagolt.

A társadalom mellett a teljes közigazgatás is összefogott, mindenki segített, amivel tudott, így nagy szükség volt az egészségügyi szervezetek támogatására, a NAV terepjárókat biztosított, a mentősök egytálételt főztek, egyszóval mindenki odaállt a rendészet és a honvédelem mögé, ez a hozzáállás pedig megsokszorozta az energiákat. Az összefogás a testületen belül is kézzelfogható, olyan értékek kerültek felszínre, amelyek eddig rejtve maradtak, s amelyekből a szervezet sokat profitálhat. A ma is aktív egykori határőrtisztek önzetlenül felajánlották szakmai kapacitásaikat és elszántak voltak a közös munkára.

Nemzetközi téren kiemelendő pozitívum, hogy az európai rendőrségek közül több szolidaritást vállalt a magyar rendőrséggel, ebben a Visegrádi négyek élen jártak. A szolidaritás és az önzetlen segítség mellett többen bevallottan tanulni is jöttek hozzánk, ami komoly szakmai elismerés is egyben. Tudjuk, hogy a Frontex (az Európai Unió Tagállamainak Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség) is jelen van a térségben, komoly többletforrásokat biztosít a probléma megoldására, azonban a szervezet talán kissé nehézkesen reagált az ilyen hirtelen keletkező, hatalmas embertömeg mozgásával járó helyzetre.

Konklúzió

Az elmúlt két-három évtizedben a fejlődő országok között zajló migráció nagyságrendje is jelentősen és gyorsan növekedett, s ehhez többek között a kétpólusú világ megszűnése, a megindult gyors fejlődés, az új piacok megteremtése és a közlekedés forradalma is hozzájárult. Az elmúlt időszak hazai és nemzetközi társadalmi életének dinamikus változásai miatt a régi fogalmak megújítására, újraértelmezésére van szükség.[17]

Az egyik legkényesebb kérdés a téma kapcsán az, hogy meddig tartható fenn a hazánk szempontjából aktuálisan tapasztalható „nyugalmi helyzet”. Ez minden bizonnyal addig marad így, ameddig működik a már említett folyosó, és Németország fogadja a migránsokat. Amennyiben Németország úgy dönt, hogy nem tud több migránst fogadni, akkor a kérdés

[15] Magyar Rendőrök és Katonák vele-TEK vagyunk Facebook-csoport: www.facebook.com/ittvagyunkveletek/ (letöltve: 2015. 05. 15.)

[16] Zsaruellátó Facebook-csoport: www.facebook.com/zsaruellato/ (letöltve: 2015. 05. 15.)

[17] Ritecz–Sallai (2015) 107–108.

úgy merül fel, hogy mi történik a hatalmas, Európa felé hömpölygő migránsáradattal. Több tízezres tömegek feltartóztatására nincsenek berendezkedve az európai államok. Abban a pillanatban, amikor lezárják valamelyik határt, hazánk jelenleg kevésbé védett határszakaszán újra beindulhat az „átjáróház". A várakozásokkal ellentétben a hűvösebb, hideg időjárás sem állította meg a migránsokat. Ennek ékes bizonyítéka, hogy a magyar határ lezárása óta 250 ezer migráns kelt át Horvátországon, átlagosan napi 5–10 ezer ember érkezett ezen a folyósón, a zord időjárás ellenére is.

A kialakult migrációs válság a szakemberek szerint még csak elkezdődött, de messze nem fejeződött be. A megoldást firtató kérdésekre nehéz adekvát választ adni. Az azonban látszik, hogy az egyes érintett országokon belül, sőt összeurópai szinten – és az EU határain túl is – minden korábbinál nagyobb jelentősége van az összefogásnak, az együttműködésnek és az információcserének, koordinációnak.[18] Wetzel Tamás már 2011-ben[19] felhívta a figyelmet az illegális migráció veszélyeire és a szervezet, szabályozás, stratégiaalkotás kapcsán fellelhető hiányosságokra, amelyek orvoslása a közelmúlt eseményeinek tükrében tovább már nem halogatható. A 2015-ben kialakult illegális migrációs válság komoly kihívás és hatalmas feladat elé állította hazánk rendőrségét. Ebben a végletekig kiélezett helyzetben rendőreink összességében kiválóan helyt álltak, kivívva a társadalom, a politikusok, a hazai és a külföldi szakemberek elismerését.

Felhasznált irodalom

Cseresnyés Ferenc (2005): *Migráció az ezredfordulón.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.

Elfogott migránsok száma – dátum szerinti lekérdezés. www.police.hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/elfogott-migransok-szama-lekerdezes (letöltve: 2016. 05. 15.)

Hautzinger Zoltán (2015): Az irreguláris migráció büntetőjogi aspektusai. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Migráció és rendészet.* MRTT, Budapest.

Jövőre is folytatódik a migrációs nyomás Európában. www.kormany.hu/hu/hirek/jovore-is-folytatodik-a-migracios-nyomas-europaban (letöltve: 2015. 03. 16.)

Kézikönyv a menekültügyre, határokra és bevándorlásra vonatkozó európai jogról. (2014) Az EU Alapjogi Ügynöksége, Belgium.

Kondorosi Ferenc (2015): *A legújabb kori népvándorlás. A migráció és az iszlám Európában.* Magyar Önkormányzatok Szövetsége, Budapest.

Kovács Gábor (2015): A Magyar Rendőrség szerepvállalása hazánk határbiztonságában és a schengeni külső határok ellenőrzésében. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Migráció és rendészet.* MRTT, Budapest.

Kőszeg Ferenc (szerk.) (2012): *Emberi jogi garanciák és a nemzetközi migráció.* Magyar Helsinki Bizottság, Budapest.

Napi tájékoztató. ORFK Információs Szolgálat. 2015. december 15. www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/hatarvadasz/napi-tajekoztato-15 (letöltve: 2015. 12. 15.)

Napi tájékoztató. ORFK Információs Szolgálat. 2016. január 1. www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/hatarrendeszet/napi-tajekoztato-82 (letöltve: 2016. 05. 15.)

[18] Lásd Kovács (2015) 76.

[19] Wetzel (2011)

Nyusztay László (szerk.) (2011): *Tanulmányok a nemzetközi migráció köréből.* Perfekt Kiadó, Budapest.

Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter (2008): *Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok.* HVG-ORAC, Budapest.

Ritecz György – Sallai János (2015): *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei.* Hanns-Seidel Alapítvány, Budapest.

Sik Endre (szerk.) (2001): *A migráció szociológiája.* Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest.

Szabó A. Ferenc (2006): *A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai.* Zrínyi Kiadó, Budapest.

Szarvas Zsuzsa (szerk.) (2007): *Migráció és turizmus. Migrációs folyamatok hatása a helyi társadalmak változásaira a mai Magyarországon.* MTA Néprajzi Kutatóintézet, Budapest.

Tarrósy István – Glied Viktor – Vörös Zoltán (szerk.) (2014): *Migrációs tendenciák napjainkban.* Publikon Kiadó, Pécs.

Tóth Pál Péter (szerk.) (2006): *Bevándorlás Magyarországra.* Lucidius Kiadó, Budapest.

Wetzel Tamás (2011): *A bevándorlás kérdése Magyarországon.* Publikon Kiadó, Budapest.

A Magyar Honvédség feladatai, szerepének és helyzetének jogi aspektusai a tömeges migráció kapcsán

Farkas Ádám – Horváth Tibor – Padányi József – Petruska Ferenc[1]

Bevezetés

A Magyarországra érkező migránsok számának drasztikus emelkedése miatt a kormány 2015. június 17-én döntött arról, hogy lezárja a zöldhatárt a magyar–szerb szakaszon, arra ösztönözve a bevándorlókat, hogy a legális belépési pontokat vegyék igénybe. A kormányhatározat megfogalmazása szerint az érintett szakaszon *„körülbelül 175 km hosszúságban 4 méter magas határőrizeti célú ideiglenes kerítés"*[2] létesítését kellett előkészíteni.

Az Országgyűlés 2015. július 6-án módosította az államhatárról szóló törvényt a határzárral kapcsolatban, közérdekű használati jogot adva a magyar államnak a schengeni külső határokon, a határvonaltól számított tízméteres sávon belül. A módosítás kimondja, hogy *„Magyarország területének a Közösségi Kódex 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti határvonaltól, illetve a határjeltől számított 10 méteres sávja az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmények építése, telepítése és üzemeltetése, valamint a honvédelmi, nemzetbiztonsági, katasztrófavédelmi, határőrizeti, menekültügyi és idegenrendészeti feladatok ellátása céljából e törvény szerint igénybe vehető."*[3] Ezzel megteremtődtek a határzár telepítésének és fenntartásának jogi feltételei.

2015. július 13-án jelentették be, hogy Mórahalom térségében elkezdődött az ideiglenes műszaki határzár építése. Először egy 150 méter hosszú mintaszakasz készült, majd ezt követően – az ott szerzett tapasztalatokra alapozva – megkezdődött a magyar–szerb határ teljes hosszán a határzár elemeinek telepítése. A kormány július 21-i ülésén úgy döntött, hogy a kerítés – hivatalos megnevezésén: ideiglenes biztonsági határzár, rövidítve: IBH – egy méter mélyen a talajba sajtolt acéloszlopokból, a rajtuk lévő dróthálóból és a kerítés tetején és tövénél elhelyezett dróthengerből áll. Kivételt jelent a 30–40 kilométernyi, nehezen

[1] Farkas Ádám (farkas.adam@uni-nke.hu) egyetemi tanársegéd; Horváth Tibor (horvtah.tibor@uni-nke.hu) egyetemi docens; Petruska Ferenc (petruska.ferenc@uni-nke.hu); Padányi József (padanyi.jozsef@uni-nke.hu) egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

[2] 1401/2015. (VI. 17.) Korm. határozat a rendkívüli bevándorlási nyomás kezelése érdekében szükséges egyes intézkedésekről.

[3] 2015. évi CXXVII. törvény az ideiglenes biztonsági határzár létesítésével, valamint a migrációval összefüggő törvények módosításáról.

járható szakasz, ahol csak dróthenger alkotja az akadályt. A műszaki határzár létrehozására a kormány mintegy 6,6 milliárd forintot csoportosított át.[4]

A teljes határzár építésének legnagyobb terhét a Magyar Honvédség viselte. Katonáink egy időben, egyszerre több száz fővel, tíz-tizenkét helyszínen végezték az építést. A kerítés felépítésének eredeti határideje 2015. november 30-a volt, de a kormányfő ezt az időpontot – július 25-én – a fokozódó migrációs nyomás miatt augusztus 31-ére módosította. Az építkezés felgyorsítása érdekében a honvédségi erőket mintegy 250 fő közmunkással egészítették ki. A telepítési munkát hat cölöpverő géppel segítették.

Az előrehozott határidő miatt először a korábban elfogadott típusoknál egyszerűbb változatú, mindössze 1,5–2 méter magas határzárat, úgynevezett *gyorstelepítésű drótakadályt* (GYODA) telepítettek, amelyen acélkarókra feszített vezetődrótok tartották a három sor dróthengert.

Az IBH telepítésével párhuzamosan az Országgyűlés előtt volt azoknak a törvényeknek a módosítása, amelyek a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet jogintézményét, valamint az ezzel kapcsolatos hatósági eljárási szabályok szükséges változtatásait szavatolták a magyar jogrendszerben. Ezzel összefüggésben 2015. szeptember 8-án lépett hatályba az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény, amely egyrészről a menedékjogi szabályozásba illesztette a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet részletes szabályait, másrészről pedig az ehhez kapcsolódó eljárási kérdéseket is rendezte.

A Hende Csaba honvédelmi miniszter lemondását követően kinevezett honvédelmi miniszter, Simicskó István szeptember 11-én bejelentette, hogy 3800 katona naponta 10 km kerítést épít meg. 2015. szeptember 14-én este nyolc órakor a határzár utolsó szabad átjáróját is lezárták egy tehervagonnal a Szeged és Horgos közötti szakaszon. A vasúti átjáró lezárásával teljessé vált a magyar–szerb zöldhatárt lezáró műszaki határzár.

Szeptember 15-én a külgazdasági és külügyminiszter bejelentette, hogy a magyar–román határon felállítandó kerítés megépítésének előkészítéséről döntött a kormány. Eszerint a határzárat meghosszabbítják a magyar–román határ mentén a magyar–szerb–román hármas határtól a Marosig, és még azon is túl néhány kilométerre. Három nappal később, 18-án pedig a miniszterelnök úgy nyilatkozott, hogy a magyar–horvát határon is műszaki határzár épül, 41 kilométeres hosszban. A munka a horvát határszakaszon még aznap elkezdődött. Szeptember 21-én jelent meg az 1665/2015. (IX. 21.) Korm. határozat, amely elrendelte a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetésével érintett megyéknek a Magyarország schengeni határával azonos külső határán a biztonsági határzár megépítését. A miniszterelnökséget vezető miniszter október 15-én jelentette be, hogy a magyar–horvát műszaki határzár elkészült.

Ezzel párhuzamosan az ideiglenes biztonsági határzár élőerős őrzésének biztosítása érdekében is szükség volt további törvénymódosításokra. E tekintetben az Országgyűlés úgy határozott, hogy a feladatba a Magyar Honvédséget is bevonják. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben való közreműködéssel a Magyar Honvédségnek új feladatot szabott a jogalkotó, amelyet a 2015. szeptember 22-én hatályba lépő, az egyes törvények

[4] 1453/2015. (VII. 7.) Korm. határozat a határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár fizikai létrehozása érdekében a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékból történő előirányzat-átcsoportosításról.

Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXLII. törvény határozott meg mint fegyverhasználati joggal ellátandó feladatot. Október 16-án éjfélkor a magyar–horvát határon is életbe lépett az a határrendészeti módszer, amelyet a magyar–szerb határon egy hónappal korábban vezettek be: a zöldhatárt fizikai eszközökkel és élőerős védelemmel lezárták, így ezeken a szakaszokon csak a hivatalos határátkelőhelyeken lehetett belépni Magyarország területére.

A határzárás témaköre azóta is akut és mindennapi kérdése a magyar közéletnek, valamint a feladatban érintett szervezeteknek. Jelen tanulmány megírásakor a román–magyar határszakasz zárásának kérdése van napirenden. Mindez pedig várhatóan addig része is lesz az érintett szervek feladatlistájának, amíg a migrációs kihívásra nézve nem születik hosszú távú európai megoldás. Erre figyelemmel szükségszerű a Magyar Honvédség határzárással kapcsolatos feladatainak jogi, műszaki és egyes gyakorlati aspektusait is megvizsgálni annak érdekében, hogy a kérdéskört jobban érthetővé tegyük az érdeklődők számára.

A Magyar Honvédség tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben való közreműködésének jogi aspektusai

Hazánk, mint Európa schengeni határának egyik őrzője, megújult biztonsági kihívásként nézett szembe 2015-ben azzal a tömegessé és hatalmassá váló migrációs hullámmal, amely egész Európát rendkívüli nyomás alá helyezte. A hazánkon keresztül Európába igyekvő bevándorlók tömegének jogszerű, ellenőrzött beléptetése az Európai Unió más tagállamaiban nem, vagy nem kielégítően történt meg, és ez a tömeg már a 2015. november 13-i párizsi terrortámadás előtt is egyértelmű biztonsági kockázatokat jelentett. Mindezek oda vezettek, hogy megkerülhetetlenné vált a határokon történő belépés, valamint az államhatár rendjének szigorítása. Magyarország kormánya azt a döntést hozta, hogy az Országgyűlés ez irányú törvényhozói döntése esetén a feladatba be kell vonni a Magyar Honvédséget is.

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel összefüggő feladatok azonban jogi minőségben két kategóriára oszthatók a honvédség tekintetében. Magának a határzárnak a létesítése a honvédség számára jogi értelemben nem jelentett új feladatot, hiszen az a honvédelmi törvény[5] 36. § (2) bekezdés b) pontja szerinti katonai szakértelmet és speciális eszközöket igénylő feladatok ellátásába beleérthető. A Magyar Honvédség határszakaszon történő élőerős őrzésbe és védelembe való bevonását azonban új, fegyverhasználati joggal ellátott feladatként kellett statuálni, amihez már az Országgyűlés minősített döntésére volt szükség.

Ezzel a döntéssel a Magyar Honvédség – mint Magyarország fegyveres ereje – egyértelműen egy belbiztonsági feladat címzettjévé vált, s ez nem példa nélküli a magyar történelemben. Érdemes ugyanis felidézni, hogy – még ha alkotmányos konfliktusok sorát előidézve is – a 19. század végéig létezett a katonai határőrségek és a katonai határőrvidék

[5] 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről (a továbbiakban: Hvt.).

intézménye,[6] sőt a Magyar Királyi Honvédség feladatrendszerében – alkotmányos viták nélkül – a második világháborúig jelen volt a belrend fenntartásában való közreműködés feladata.[7] Emellett a két világháború között a Magyar Királyi Honvédségnek a határvédelem is alapfeladata volt a csendőrség és az országos hatáskörű államrendőrség létezése mellett is.[8] Ezeket a feladatokat és hatásköröket a rendszerváltó jogalkotói akarat a politikai indulatok jegyében jelentősen csökkentette, nagyrészt felszámolta, azonban a biztonsági környezet elmúlt években tapasztalható változása miatt, úgy tűnik, a Magyar Honvédség és még tágabban Magyarország fegyveres testületeinek feladat- és hatáskörmegosztását, valamint kooperációját szükségszerűen újra kell gondolni és újra kell szabályozni. Az persze jelenleg még nyitott kérdés, hogy a Magyar Honvédség migrációs krízisbe való bevonása egy egyedi eset a szabályozásban, vagy egy rendszerszintű átalakítás kezdete, amit a biztonsági környezet változásából adódó szükség kényszerített ki.

Ennek a szükségnek a nyitányaként is értelmezhető a Magyar Honvédség bevonása a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelésébe, ezért a következőkben ennek az új feladatnak a honvédelmi jogi hátterét kívánjuk felvázolni az alkotmányos és törvényi, valamint az alacsonyabb jogszabályi és közjogi szervezetszabályozói szintek áttekintésével. Ezt követően pedig bemutatjuk azokat a gyakorlati feladatokat, amelyeket katonáink a helyzet normalizálása érdekében látnak el a határzárás kezdete óta.

A honvédelmi törvény módosítása és az Alaptörvény kérdése

Magyarország alkotmányos rendszerében az 1989-es politikai átmenet óta a honvédelem alapvető kérdéseit az úgynevezett honvédelmi alkotmány,[9] vagyis a mindenkori alkotmány – napjainkban Magyarország Alaptörvénye – honvédelemre vonatkozó, rendszert alkotó szabályai határozzák meg. Itt szabályozzák a Magyar Honvédség feletti hatalommegosztási rendszert, ennek keretében a vezetés és irányítás közjogi rendszerét, a Magyar Honvédség alapvető feladatát, valamint azokat a szabályokat, amelyeket a jogalkotó alkotmányos szinten kíván elhelyezni, ezzel is hangsúlyozva a kérdés jelentőségét. Ebbe a rend-

---

6 Lásd: Farkas (2013) 148–161.; Szádecky (1908); Sebess (1916) 463–464.; Soós (2011) 36–37.; Ember (1989) 475–493.

7 A honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk 1. §-a szerint *„A honvédség a fegyveres erőnek kiegészítő része, háború idején a hadsereg támogatására és a belvédelemre, békében kivételesen a belrend és biztosság fenntartására is van hivatva."* Közel azonos megfogalmazásban és azonos tartalommal ezt a meghatározást tartja fenn az 1890. évi V. törvénycikk, valamint az 1912. évi XXXI. törvénycikk, amely azonban már nem kivételes eshetőségként tartja számon a béke idején fennálló belrendi feladatokat. Bővebben lásd: Farkas (2014) 44–50.; uő (2015)

8 A m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk 1. §-a szerint: *„A magyar állam fegyveres ereje a m. kir. honvédség. A m. kir. honvédség feladata a belső rendnek és biztonságnak fenntartása s az ország határainak megvédése."* Ehhez mérten az első, egységes, honvédelemről szóló törvény, az 1939. évi II. törvénycikk 14. §-a az (1) és (2) bekezdésben már így fogalmazott: *„(1) A magyar állam hadereje a m. kir. honvédség. (2) A honvédség feladata az országnak külső ellenség ellen való megvédése, a honvédelmi határszolgálat ellátása, közreműködés egyéb határőrizeti és határellenőrzési, továbbá a folyamrendészeti szolgálatban, valamint az ország belső rendjének és biztonságának fenntartásában az erre vonatkozó külön rendelkezések szerint."*

9 Bővebben lásd: Patyi (2016) 233–249.; uő (2009) 1419–1452.

szerbe – bizonyos nézetek szerint – a különleges jogrend honvédelemre vonatkozó szabályrendszere is beleérthető, azonban jelen keretek között a hangsúlyt a Magyar Honvédség feladatainak alkotmányos meghatározására kell helyeznünk.

Magyarország Alaptörvényének 45. cikk (1) bekezdése szerint *„Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség. A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése."* Ezt a 45. cikk (5) bekezdése azzal egészíti ki, hogy *„A Magyar Honvédség szervezetére, feladataira, irányítására és vezetésére, működésére vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg."*

Az Alaptörvény szabályaira figyelemmel adott volt a kérdés, hogy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet szabályainak megteremtését követően[10] a Magyar Honvédség igénybevételét az Alaptörvény vagy az (5) bekezdés szerinti sarkalatos törvény, azaz a Hvt. szintjén kell-e elhelyezni. Az alaptörvényi szintű szabályozást képviselők álláspontja szerint a 45. cikk (1) bekezdése szerinti, Magyarország határainak katonai védelmére irányuló feladatba a rendőrség határrendészeti támogatása nem értendő bele, és erre figyelemmel az (5) bekezdés szerinti részletes feladatok között sem határozható meg ilyen irányú új feladat. Ehhez mérten a jogalkotó a törvényi szintű szabályozás álláspontjára helyezkedett. Ennek fő érve, hogy az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése nem kizárólagos feladattaxáció a Magyar Honvédség számára, hanem az úgynevezett alapvető feladatok meghatározása, amelyek mellett a 45. cikk (5) bekezdésének felhatalmazásával a Hvt. további feladatokat tételezhet. Másik érv emellett, hogy az Alaptörvény nem határozza meg a katonai védelem tartalmát, így annak kibontását tulajdonképpen az (5) bekezdés szerinti sarkalatos törvény keretei között a törvényhozóra bízta az alkotmányozó hatalom, másrészről pedig a honvédelmi törvény már így is tartalmazott olyan belföldi fegyverhasználati joggal ellátott feladatokat, amelyek közvetlenül nem vezethetők le Magyarország Alaptörvényének 45. cikk (1) bekezdéséből, csak a 45. cikk (5) bekezdéséből.[11]

Ezen érvelés alapján az Országgyűlés módosította – mások mellett – a honvédelmi törvényt[12] is, és lehetővé tette a Magyar Honvédség bevonását a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelésébe, amelyre nézve több részletszabályt is meghatározott a sarkalatos törvényi szinten. A törvénymódosítás eredményeként a Magyar Honvédség fegyverhasználati joggal látja el a Hvt. 36. § (1) bekezdés h) pontja alapján a következő feladatot: *„a menedékjogról szóló törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején közreműködés az államhatár őrzésében, az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végre-*

---

[10] A kategóriát az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény vezette be a magyar jogrendszerbe.

[11] Ilyen például a Hvt. 36. § (1) bekezdés b) pontja szerint a Szent Korona és a hozzátartozó egyes jelvények, d) pontja szerint a honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények, továbbá e) pontja szerint egyes kijelölt létesítmények őrzése és védelme. A Magyar Honvédség feladatainak alkotmányos kapcsolódásai tekintetében bővebben lásd: Till (2015)

[12] A módosítás az egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXLII. törvénnyel történt meg.

hajtásában, valamint az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárításában."

A feladat meghatározása mellett a jogalkotó a honvédelmi törvényben – az előterjesztés eredeti szövegezésétől az országgyűlési szakaszban eltérő szövegezéssel ugyan, de – elhelyezte a feladatellátás különös szabályait részletező 35/B. alcímet *„A katona tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben való közreműködése"* kapcsán felmerülő szabályok meghatározására. Ennek keretében az 54/D. § részletezi mások mellett a közreműködői feladat kapcsán a katona intézkedési – egyebek mellett igazoltatási, előállítási, elfogási, ruházatátvizsgálási, határforgalom-ellenőrzési, kép- és hangfelvétel-készítési – jogköreit a rendőrségi törvényre mutatva,[13] a közúti forgalom irányítására és korlátozására vonatkozó jogkörét, valamint a közreműködői feladatra vonatkozó speciális kényszerítő eszközökkel kapcsolatos szabályozást.

A kényszerítő eszközök tekintetében a Hvt. egyrészről kiemeli, hogy a feladattal összefüggésben a katona, ha egyéb, a Hvt.-ben meghatározott kényszerítő eszköz nem áll rendelkezésre, vagy annak használatára nincs lehetőség, akkor használhat olyan más – a Hvt.-ben nem nevesített – kényszerítő eszközöket is, amelyek testi sérülés okozására alkalmasak.[14] Ezek használata azonban nem irányulhat az emberi élet kioltására. Emellett a Hvt. azt is részletezi, hogy *„a közreműködői feladat végrehajtása során nem minősül lőfegyverhasználatnak a gumilövedék, a pirotechnikai eszköz, a könnygázgránát, az elfogó háló lőfegyverrel vagy az e célra szolgáló egyéb kilövő eszközzel történő célba juttatása."*[15]

Figyelemmel arra, hogy a szolgálati feladatok jellegéből adódóan a katona fegyveresen ellátott feladatai során a Hvt. 56. § (3) bekezdése szerint nemcsak jogosult, hanem köteles is fegyvert használni, a jogalkotó fontosnak tartotta kiemelni, hogy a katonát a közreműködői feladat során nem terheli a fegyverhasználatra vonatkozó 56. § (3) bekezdése szerinti kötelezettség. E tekintetben persze kiemelendő, hogy a jogosító szabályok változatlanul élnek a közreműködői feladat során is.

Mindezekkel tehát a jogalkotó a honvédelemről szóló törvényben határozta meg a Magyar Honvédség tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben való közreműködésének feladatát és az ehhez kapcsolódó főbb szabályokat, amelyek tekintetében kiemelendő, hogy azok nem téveszthetők össze sem a Magyar Honvédség felhasználásával,[16] sem pedig annak belföldi alkalmazásával.[17] Az előbbi szükségállapot, az utóbbi rendkívüli állapot idején valósulhat meg az Alaptörvény és a honvédelmi törvény hatályos rendelkezései szerint. Jelen körülmények között, a kihívás jellegére, nagyságára és összetettségére figyelemmel a Magyar Honvédség szigorúan közreműködőként vesz részt a migrációs válság kezelésében, annak elismerésével, hogy a feladat belügyi, elsősorban rendőrségi alapfeladat. Az így meghatározott főbb törvényi szabályok érvényesíthetőségéhez azonban elkerülhetetlenül szükséges volt további rendeleti, közjogi szervezetszabályozói, valamint belső rendelkezési szintű normák

---

13 Lásd: Hvt. 54/D. § (1) bekezdés a) pont.

14 Uo. (3) bekezdés b) pont.

15 Uo. (3) bekezdés c) pont.

16 A Hvt. 36. § (1) bekezdés f) pontja szerint a Magyar Honvédség felhasználása a Magyar Honvédség részvételét jelenti szükségállapot idején az erőszakos cselekmények elhárításában.

17 A Hvt. 80. § a) pontja szerint a Magyar Honvédség alkalmazása a fegyveres erő rendeltetésszerű használatát, vagyis a harctevékenységet jelenti.

meghatározása is a Magyar Honvédség szervezetszintű közreműködésének biztosításához, valamint a feladatba bevont állomány egyes feladatainak részletezéséhez.

A Magyar Honvédség közreműködését érintő további szabályozás áttekintése

A Magyar Honvédség tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet elhárításában való közreműködésének szabályozását és hatáskörének ez irányú bővülését – tekintet nélkül annak ideiglenes, illetve tartós intézményi (rendszerszintű) bevezetésére – politikai, stratégiai és jogalkotási szempontból is indokolt törvényi szinten tartani. A szabályozás rendeleti, valamint az alatti szintjének egyetlen célja marad: a törvényi szabályozás érvényesülésének garantálása – egyértelmű, de rugalmasan módosítható részletszabályokon keresztül.

2015. szeptember 15-e 12.00 órától, 2016. március 15-e 00.00 óráig Magyarország kormánya Bács-Kiskun és Csongrád megyére rendeletben hirdette ki a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet,[18] és ezzel meghatározta a Magyar Honvédség közreműködési feladatellátásának időbeli és területi hatályát. Három nap múlva azonban a kormány a válsághelyzetet Baranya, Somogy, Zala és Vas megyére is kiterjesztette. A 2016. március 9-én hatályba lépett új kormányrendelet[19] a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet már az egész ország területére kiterjesztette, 2016. szeptember 9-ig. A rendeletek értelmében az idegenrendészetért és a menekültügyért felelős minisztert azonnali tájékoztatási kötelezettség terheli a válsággal kapcsolatos szabályozásról és intézkedésekről a közszolgálati, valamint körzeti műsorszolgáltatók útján. Emellett az országos rendőrfőkapitány és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatója[20] 15 naponként tájékoztatni köteles a belügyminisztert a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet megalapozó körülményekről.

A tömeges bevándorlás területi és időbeli hatályát megállapító kormányrendeletek után a negyedik legfontosabb kormányrendelet, a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő és más kormányrendeletek jogharmonizációs célú módosításáról szóló 260/2015. (IX. 14.) Korm. rendelet a migrációs törvénycsomaghoz kapcsolódó végrehajtási szabályokat tartalmazza, s nyolc kormányrendeletet módosított. Ennek értelmében a válsághelyzet kezeléséhez – kártalanítás ellenében – ideiglenesen használni lehet az állami vagy önkormányzati tulajdonban, illetve használatban lévő ingó és ingatlanvagyont, s ez nemcsak az IBH létesítése, de úgy a kerítésépítési, mint az élőerős őrzés-védelmi feladatba bevont erőforrások elhelyezése szempontjából is jelentős szabályozási elem. Hasonlóan fontos a műszaki határzár létesítése szempontjából, hogy e kormányrendelet szabályai révén a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel összefüggésben építési tilalom alá eső területen is lehet

[18] Lásd: 269/2015. (IX. 15.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetéséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról; valamint 270/2015. (IX. 18.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Baranya megye, Somogy megye, Zala megye és Vas megye területére történő kihirdetéséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról.

[19] Lásd: 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról.

[20] Lásd: 162/1999. (XI. 19.) Korm. rendelet a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalról.

nemzetbiztonsági célú építményt[21] – azaz IBH-t és kapcsolódó objektumokat – létesíteni. Fontos – alapjogi vonatkozású szabály – mindezek mellett, hogy az őrizetben[22] a férfiakat és nőket, a házastársakat, a kiskorú gyermekkel rendelkező családokat, valamint az idegenrendészeti őrizet és az előzetes letartóztatás hatálya alatt lévő személyeket külön épületben vagy épületrészben kell elhelyezni.

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel összefüggésben tehát a Magyar Honvédség és az Országos Rendőr-főkapitányság folyamatosan együttműködik az államhatár őrzésében, az államhatár rendjének védelmében, valamint a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet miatt szükséges humanitárius, illetve sajátos katonai és rendőri szakértelmet igénylő feladatokban. Ezzel összefüggésben azonban a törvényi keretek közötti együttműködés részletes szabályait is szükséges volt kialakítani a honvédség a rendőrség állománya tekintetében. Ezt a célt szolgálta az egyes szervek saját belső szabályozói mellett a Magyar Honvédségnek a rendőrségi feladatok ellátásában történő közreműködése rendjéről szóló 25/2015. (IX. 14.) BM–HM együttes utasítás, részletezve különösen a járőrözési és intézkedési feladatok egyes sajátos szabályait.

A közreműködés során a honvéd köteles a rendőrrel szorosan együttműködni. Egy közös járőrszolgálat[23] során a járőrvezető mindig rendőr, aki elsősorban köteles az intézkedést a rendőrségre vonatkozó jogszabályi rendelkezések szerint foganatosítani vagy kezdeményezni. Ha az intézkedésre okot adó eseményt vagy körülményt a honvéd járőrtárs észleli, intézkedést önállóan csak akkor kezdeményezhet, ha a rendőr járőrvezetővel nincs közvetlenül kapcsolatban, vagy azonnal kell intézkednie.[24] Az esetleges intézkedést biztosító honvéd járőrtársnak folyamatosan figyelnie kell közvetlen környezetét, valamint az intézkedés alá vont személyt, és a továbbiakban készen kell állnia az érintett esetleges menekülésének megakadályozására vagy támadásának elhárítására. A szabályozás értelmében a rendőr járőrvezető nem utasíthatja, csupán felkérheti intézkedésre a jelen lévő honvéd közvetlen elöljáróját vagy magát a honvédet. A rendőri felkérés teljesítését a honvéd meg is tagadhatja, ha az megítélése szerint nem jogszerű[25] vagy nem lehetséges, illetve annak végrehajtása tőle nem várható el.[26] A felkérő rendőrt erre figyelmeztetnie kell. Az intézkedés foganatosítása során – tekintettel arra, hogy a járőr tagjai különböző jogszabályok hatálya alá tartozhatnak – a foganatosító személy tekintetében irányadó jogszabályokban meghatározott kényszerítő eszközök alkalmazhatók. Ha a rendőr vagy a honvéd intézkedett, az intézkedés tényét és körülményeit haladéktalanul jelentenie kell saját elöljárójának. Hangsúlyozni szükséges, hogy akár rendőr, akár honvéd intézkedett, mindkét esetben a járőrvezető felelős a megtett intézkedés jog- és szakszerűségéért,[27] ez a kitétel azonban csak az intézkedés panaszjogi vetületét érinti, és nem jelenti azt, hogy az intézkedés során tanúsított magatartásért a fegyelmi vagy büntetőjogi felelősséget szükségképpen a járőrvezető viselné. A feladatellátással kapcsolatos esetleges fegyelmi jogi és büntetőjogi felelősség

[21] Lásd: 260/2015. (IX. 14.) Korm. rendelet, 3. §
[22] 25/2015. (IX. 14.) BM–HM együttes utasítás, 4. §
[23] Uo. 6. §
[24] Uo. 8. § (2) bek.
[25] Uo. 4. § (2) bek. a) pont
[26] Uo. 4. § (2) bek. b) pont
[27] Uo. 7. §

a büntetőjogi értelemben vett katonákra vonatkozó szabályok szerint alakul, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetre vonatkozó szabályozástól függetlenül.

A határátlépéssel leginkább érintett államhatárszakaszokon úgynevezett tranzitzónák[28] alakíthatók ki, ahol a tömegével érkező bevándorlók ideiglenes elhelyezése mindaddig megtörténhet, ameddig esetükben a menekültügyi eljárást – az Európai Parlament és Tanács nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26. napján kelt 2013/32/EU irányelvének 43. cikkével összhangban kialakított speciális eljárási keretek között – lefolytatják. Ezeket a tranzitzónákat is a rendőrség és a Magyar Honvédség önálló intézkedésre jogosult állománya biztosítja, őrzi, védi, valamint azokban, az előző szabályok alapján, szükség esetén intézkedik.[29] A rendőrök és honvédek a közös intézkedés mellett együttműködnek a kölcsönös logisztikai támogatásban, egészségügyi támogatásban, a lakosság tájékoztatásában, a menekültek regisztrálásban és a menekülteknek szóló szaktanácsadásban. A Magyar Honvédség felhasználhatja a nemzetközi, külszolgálati, valamint civil-katonai együttműködésben szerzett tapasztalatait ezen új feladatellátása során, úgy a lakosság tájékoztatása és az együttműködés, mint a migránsok kezelése terén. A honvédek külföldi humanitárius feladataik során alkalmazott pszichológiai ismereteiket kamatoztatják, segítenek ételosztásban, adminisztrációban, regisztrációban, valamint a gyűjtőpontokon a rendőrséggel egyeztetett esetekben. A Honvédelmi Minisztérium, az Országos Rendőr-főkapitányság, valamint a Készenléti Rendőrség az együttműködés eredményeit folyamatosan elemzi, értékeli, valamint a felmerülő újabb és újabb feladatokhoz igazítja a részt vevő személyi állomány számát és összetételét, logisztikai biztosítását és eszközeit.

2015-ben a jelenlegi jogi szabályozás bevezetése és fenntartása szükségesnek, emellett elégségesnek bizonyult a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelésére. Jelenleg nehezen prognosztizálható a migrációs válság alakulásának pontos iránya, így azt sem lehet tételesen előre meghatározni, hogy a Magyar Honvédség vonatkozásában milyen további szabályozási igények, illetve feladatok merülhetnek fel.[30] Az azonban biztosan állítható, hogy a kihívás leküzdéséhez átfogó megközelítésre van szükség, vagyis ennek részeként – amíg hosszú távú megoldás nem születik – a Magyar Honvédség közreműködésére úgy a műszaki határzár létesítése, mint az élőerős védelmi feladatok tekintetében nélkülözhetetlen szükség van.

---

[28] Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény 15/A. §-a alapján a tranzitzónák a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerését kérő személyek átmeneti tartózkodására és a menekültügyi, idegenrendészeti eljárások lefolytatására, valamint az ezekhez szükséges létesítmények elhelyezésére szolgálnak.

[29] Lásd: 25/2015. (IX. 14.) BM–HM együttes utasítás, 10–11. §

[30] *„A honvédelmi miniszter rámutatott: míg a honvédség külföldi katonai missziókban, például Afganisztánban és Irakban legjobb tudása szerint küzd a terrorizmus ellen, addig Magyarországon ezt nem teszi lehetővé teljes mértékben a jogszabályi környezet. Ahhoz, hogy a Magyar Honvédség a legmagasabb színvonalon tudja teljesíteni feladatát, és megfeleljen a megváltozott biztonsági kihívásoknak, szükség van az Alaptörvény módosítására is."* – nyilatkozta dr. Simicskó István honvédelmi miniszter 2016. március 24-én. Lásd: Révész (2016)

A határzár létrehozásának katonai-műszaki feladatai

A műszaki zárak jellemzői

A katonai gyakorlatban alkalmazott zárak két nagy csoportját a robbanó műszaki zárak és a nem robbanó műszaki zárak jelentik. Mindkettőnek alapvető feladata a mozgás akadályozása, az élőerő és a technikai eszközök megadott irányba terelése. A robbanó műszaki zárak ezzel együtt veszteség okozására is alkalmasak az aknák, aknamezők, robbanószerkezetek használatával.

A műszaki zárak másik nagy csoportja a nem robbanó zárak, ezen belül is a kerítések. A délszláv válság kapcsán katonáink számtalan esetben építettek ilyen zárakat, kombinálva a kerítést más elemekkel. Ezek a zárak alkalmasak a mozgás akadályozására vagy korlátozására, a tömegek mozgásának irányítására, táborok, telephelyek védelmének megerősítésére. A drótakadály elsősorban a fontos területek és irányok lezárására, egyéb anyagokból készült akadályok megerősítésére alkalmazható. A katonai erő objektumaiba vezető utakon, a bejárati kapuknál, a kerítés mentén és a tábor belső területein egyaránt széles körben alkalmazzák ezt a zártípust, ez ugyanis telepíthető meglévő kerítések tetejére, de alkalmazható önállóan is. Lehet több sorba és több szintre építeni.

Napjainkban a kerítés azért került reflektorfénybe, mert a határon átkelő tömegek kezelésének egyik meghatározó eszközévé vált. A következőkben – szakmai szempontok mentén – mutatjuk be a különböző kerítések, zárak típusait, alkalmazásuk lehetőségeit és gyakorlatát, különös tekintettel az ellenőrizetlenül áramló tömegek elleni védekezésre. Sajátos aktualitást ad kutatási témánknak a déli határainknál kialakult helyzet, amelynek egyik kulcsa az oda telepített drótakadály. A katonai gyakorlatban az élőerő elleni nem robbanó zárak nagyobb csoportját képezik a drótzárak, amelyek lehetnek helyhez kötöttek vagy hordozhatóak.

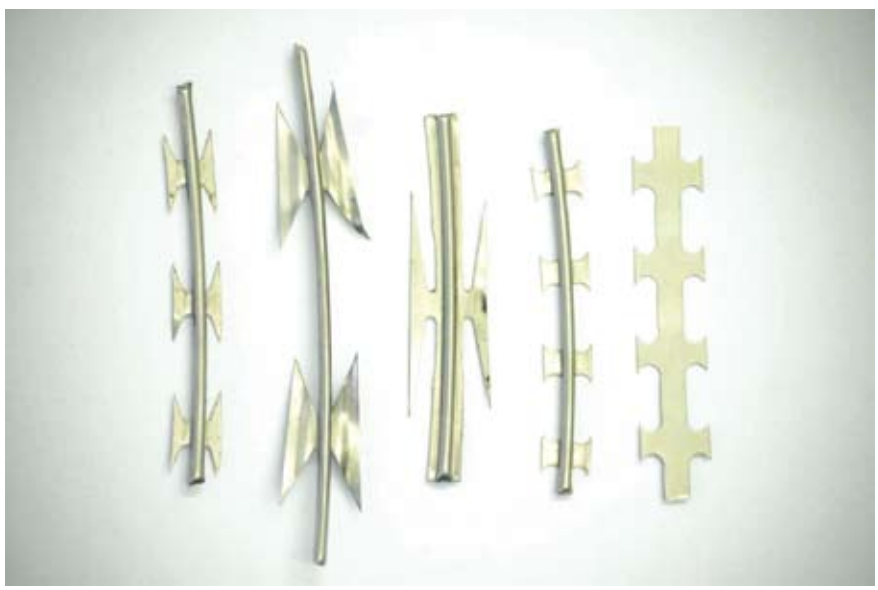
A helyhez kötött drótzárakat, mint azt a nevük is mutatja, egy meghatározott helyre, terepszakaszra telepítik, ott fejtik ki akadályozó hatásukat. Idesoroljuk a különböző drótkerítéseket (egy- vagy többsoros), valamint a dróthálókat. A leggyakrabban alkalmazott zárfajta a drótkerítés, amely viszonylag könnyen és gyorsan létrehozható a rendelkezésre álló erőforrás függvényében. A hordozható (mobil) zárak közé tartoznak a dróthengerek (vagy a gyorstelepítésű drótakadály: GYODA), a dróthálók, a jelzőzárak. Ezek az akadályok könnyen mozdíthatók, többször is alkalmazhatók, áthelyezésük nem okoz nehézséget. Elkészíthetők előre vagy az alkalmazás helyszínén, esetenként szükséganyagokból is. Kiválóan alkalmazhatók a kívánt területek, utak, objektumok gyors és megbízható lezárására.[31] Az *1. képen* jól látható az egymásra telepített dróthengerek elhelyezése, de az is látszik, hogy leküzdésük nem lehetetlen. Az ilyen típusú telepítés előnye a gyorsaság, a zár inkább demonstratív jellegű.

A zárakhoz felhasznált drót tulajdonságai alapvetően meghatározzák, hogy milyen zárelem hozható létre belőle, és az milyen cél ellen alkalmazható. Az élőerő elleni felhasználásra tervezett drótfajták többségében acélból készülnek, közepes szakítószilárdsággal és kisebb drótvastagsággal (Ø 1,5–3,5 mm) rendelkeznek, míg a járművek elleni drótok szakítószilárdsága és vastagsága (Ø 3,5–5,5 mm) jóval nagyobb.

[31] Kovács (2001) 231–241.

1. kép
Kétsoros drótakadály a határon

Forrás: Honvéd Vezérkar.



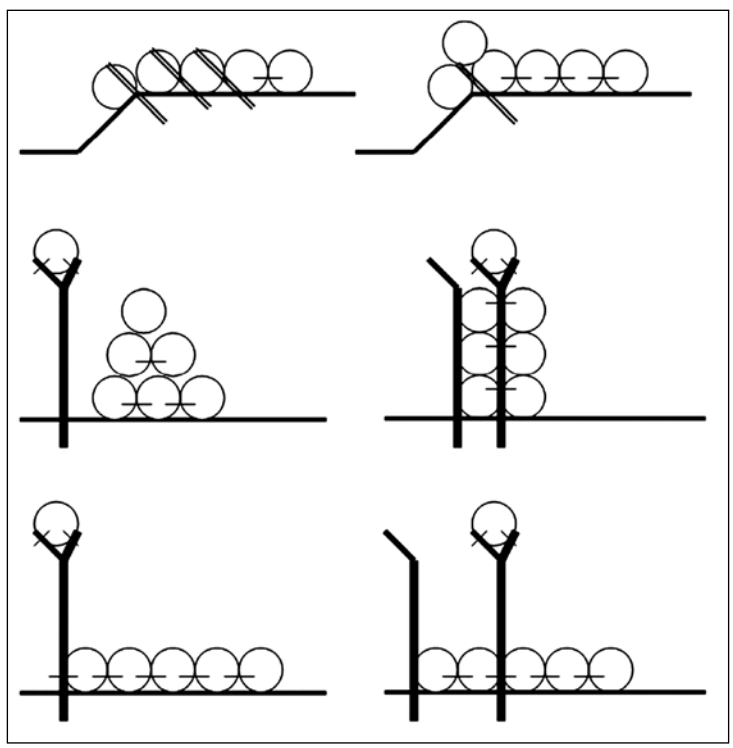
2. kép
Különböző kialakítású vágóélek

Forrás: a szerzők felvétele.

Az alkalmazott drótok fajtáit tekintve acélból, esetleg (nagyon ritkán) rézből készülnek, sima felületűek vagy valamilyen szúró, vágó tüskével felszereltek, valamint egymással összefonva vagy pedig szálanként kifeszítve kerülnek felhasználásra. A *2. képen* a dróthengereknél alkalmazott vágóélek típusai közül mutatunk be néhányat. A vágóélek rögzítése és kialakítása olyan, hogy komoly sérüléseket okozhat, ha valaki vigyázatlanul közeledik felé.

A műszaki zárként alkalmazott kerítések a magasságukat tekintve széles skálán mozognak, de leggyakrabban 1,8–4 méter közti értéktartományba esnek (de a gyakorlatban találkozhatunk 7 méteres magassággal is). Előnyük, hogy a leküzdésük időigényes folyamat (főleg a többsoros, esetleg más zárelemmel megerősített kerítés esetében), megbízható akadályt képeznek a gyalogosokkal szemben. Hátrányként merül fel azonban a kialakításukhoz szükséges idő, munkaerő- és anyagszükséglet, valamint a terep okozta nehézségek. Dróthengerekkel, elektromos zárakkal, valamint jelzőszerkezetekkel kombinálva hatékony feltartóztató és terelő erőt jelent.

A dróthengerek jól alkalmazhatóak személyek és járművek ellen is, a felhasznált drót vastagságától, minőségétől függően. Egyik fontos ismérvük, hogy vágóéllel ellátott drótból készülnek, amely jelentősen megnehezíti leküzdésüket.



1. ábra

A dróthengerek alkalmazásának néhány módja

Forrás: Padányi (2015) 23.

A dróthengerek a leggyakrabban alkalmazott drótzártípusok, felhasználásuk igen széles körű. A dróthengerek különböző méretben készíthetők el, mind az átmérőjüket (20–150 cm), mind a hosszukat (10–30 m) tekintve. Alkalmazható egy- vagy többsoros formában, egy- vagy többemeletes kialakításban, önálló zárelemként vagy pedig más zártípusok megerősítésére[32] *(1. ábra).* A dróthengerek egymásra helyezését, azaz a többszintű műszaki zár kialakítását befolyásolja az eszköz állékonysága, amely függőleges merevítéssel javítható. Ez a rendszer jól alkalmazható beépített környezetben, zavargások esetén a saját erők védelmére, utak, terek, épületek lezárására.

A Magyar Honvédség részvétele a határzár kialakításában

Nem lenne teljes a kép, ha nem szólnánk a Magyarország déli határán létrehozott műszaki zárról, hivatalos nevén a határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár technikai kivitelezéséről.[33] A hivatkozott kormányrendelet meghatározza mind az ideiglenes biztonsági határzár területét, mind az ideiglenes biztonsági határzár fogalmát. Eszerint:

- *Az ideiglenes biztonsági határzár területe:* Magyarország területének a Közösségi Kódex 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti határvonaltól, illetve a határjeltől számított – az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmények építése, telepítése és üzemeltetése, valamint a honvédelmi, nemzetbiztonsági, katasztrófavédelmi, határőrizeti, menekültügyi és idegenrendészeti feladatok ellátása céljából igénybe vett – 10 méteres sávja.
- *Az ideiglenes biztonsági határzár:* az 1. pont szerinti területen az államhatár rendjének védelme érdekében épített, telepített, az állam tulajdonában álló létesítmény.

A megfogalmazás nem részletezi a létesítményt, így kellő rugalmasságot ad a kivitelezésnek és a továbbfejlesztésnek. Annál is inkább szükség van erre, mert a terep eltérő nehézségű, így a biztonsági határzár építése is eltérő követelményeket támasztott. Tucatnyi helyen keresztezi vízfolyás a határzár vonalát, vasútvonal és közút is található a magyar–szerb és a magyar–horvát határon. Ezeken a pontokon sajátos megoldásokat alkalmaztak az építők – gondoljunk csak az elhíresült „megerősített vagonra", amellyel a határon átvezető vasútvonalat zárták le.

A magyar–szerb és a magyar–horvát határon építetett műszaki zár célja a tömeges migráció megfékezése. A műszaki zár a nyitott irányok lezárásával a migránsokat a jól őrzött és ellenőrzött kapukhoz tereli, így csökkentve a biztonsági kockázatokat. Ennek megfelelően a műszaki zár jól látható, többnyelvű eligazító táblákkal, kapukkal felszerelt akadály. Alapvető célja a tömegek terelése, az ellenőrzött mozgás feltételeinek megteremtése. A műszaki zár telepítése – különösen a határon – nagy odafigyelést igényel. Egyrészt a határ tiszteletben tartása, másrészt a megfelelő nyomvonal kialakítása kíván figyelmet.

---

[32] Kovács (2004)

[33] 213/2015. (VII. 31.) Korm. rendelet a határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár építésén dolgozók védelméről, továbbá az államhatárról szóló törvény szerinti közérdekű használati joggal összefüggő kártalanításról szóló 211/2015. (VII. 23.) Korm. rendelet módosításáról.

Az átszegdelt terepen, a sűrű növényzet és a változó talajviszonyok nehezítik a gyors előrehaladást. Ugyancsak lassíthatja a tempót a szélsőséges időjárás (nagy meleg, eső, por), a sajtó tolakodó érdeklődése, a gyakori – esetenként magas szintű – elöljárói látogatás, az anyagellátás hiányosságai.

A hosszabb távra tervezett műszaki zár – mint a határt lezáró kerítés – karbantartása komoly odafigyelést és felkészültséget igényel. Korábbi tapasztalataink alapján már most kijelenthető, hogy a rendszeres karbantartás hiánya rövid időn belül jelentősen csökkentheti a kerítés hatékonyságát. Általános gyakorlat szerint – például a katonai táborok köré épített kerítés esetén – a kivitelezés az alapozással kezdődik. A tervezett nyomvonalon és a kívánt szélességben a humuszt eltávolítják. Az így kialakított árokba geotextíliát fektetnek, arra kavicsréteg kerül, ezt követi a kerítés és a dróthengerek telepítése. Ez a módszer megakadályozza azt, hogy az aljnövényzet felkapaszkodjon a kerítésre és rongálja azt. Még az ilyen kivitelezés mellett is szükséges a folyamatos karbantartás. A határt lezáró kerítés esetében a másik kockázati tényező a rongálás, a kerítés átvágása, amely szintén folyamatos javítást és karbantartást tesz szükségessé.

Munkaszervezési szempontból az ilyen jellegű vonalas munkáknál alapvető a „leggyengébb láncszem" meghatározása. A tömeges munkaerő nem sokat ér, ha a kerítés építéséhez elengedhetetlenül szükséges gépek, eszközök (cölöpverő, dróthenger) nem állnak rendelkezésre, de ez igaz fordítva is. Növelhető a munkavégzés hatékonysága, ha egy időben több szakaszon kezdődik a munka. Ugyancsak nem hagyható figyelmen kívül a munkaerő felkészültsége. Nem a technikai eszközök kezelőiről van szó, hanem a tömeges kézi munkát végzőkről. Mivel a kerítés építésében szerzett korábbi tapasztalatok és a szakemberek is elkoptak, a katonáknak is újra kellett tanulniuk a fogásokat. Az olyan szervezett erőnél, mint a honvédség, ez nem probléma, de a közmunkásként érkezett emberek felkészítése komoly kihívás. Igaz ez mind a felkészítésre, mind a biztonságos és fegyelmezett munkavégzésre.

A határ biztonságát szolgáló létesítmény határidőre elkészült. Első ütemben megtörtént a nyomvonal felmérése és kijelölése, ezt követte a terep rendezése, majd a dróthengerek fektetése, végül a kerítés megépítése és jelölése, majd a folyamatos őrzés és fenntartás.

A *3. képen* jól látható a kerítés és a dróthengerek együttes alkalmazása. Ez a megoldás már komoly feltartóztató erőt jelent, de az állandó járőrözés itt sem hagyható el.

Leírva nem sok az elvégzett feladat, de ami mögötte van, az szakmai szempontból is tiszteletre méltó. Ugyanakkor a gyorsan elvégzett munka nem tette lehetővé a drótkerítés alatti talaj megfelelő előkészítését, így tavasszal számolhatunk az aljnövényzet megjelenésével és ennek káros következményeivel.

Megérdemel egy bekezdést az elkészült műszaki zár őrzése. Megítélésünk szerint ez legalább annyira fontos, mint a műszaki zár telepítése. A Magyar Honvédség komoly erőket mozgósít a határzár őrzésére, földön és levegőben egyaránt. A migrációs nyomás lassú, de érzékelhető fokozódása miatt a Magyar Honvédség katonái jelentős létszámmal végzik a déli határ mentén a felderítési és járőrözési feladatokat. 2016 februárjától már páncélozott szállító harcjárművek is járőröznek a határ mentén, Mórahalom, Ásotthalom, Domaszék, Kelebia és Röszke térségében pedig helikopteres légi felderítéssel segítik a határőrizeti szervek munkáját. A szerb–román–magyar hármas határtól a Dunáig terjedő határszakasz biztonságát garantáló Alföldi Ideiglenes Alkalmi Kötelék feladatai a következők:[34]

[34] Galambos (2016)

- az embercsempészek által használt útvonalak ellenőrzése, az ország területére bejutott migránsok felderítése a levegőből;
- járőrszolgálattal a rendőrök munkájának, a határsértők elfogásának, azonosításának, előállításának elősegítése;
- a határt legálisan megközelítő migránsok segítése a tranzitzónák elérésében.

Komoly terhet ró minden érintett szervezetre az őrzésben való részvétel, de ez nem takarítható meg.[35] Itt kap különös jelentőséget a tartalékos rendszer jelenlegi helyzete, az önkéntes műveleti tartalékosok időszakos alkalmazhatósága.[36]

3. kép
Az elkészült kerítés

Forrás: Dragostinova (2016)

[35] *„A migrációs kihívások kezelése érdekében hozott intézkedéseknek megfelelően kétezernél is több katona teljesít szolgálatot az ünnepek alatt is a határ menti feladatokban, amelynek a jelenlegi európai terrorfenyegetettség árnyékában különösen nagy jelentősége van."* Lásd: *A határon szolgáló katonáknál tesz látogatást a Honvéd Vezérkar főnöke.*

[36] Simicskó (2011) 78.

A Magyar Honvédség további feladatai a tömeges migráció kapcsán

A határőrizetben való részvétel mellett a Magyar Honvédség katonái a közterületeken is megjelentek. Az ország biztonságának növelése érdekében a Magyar Honvédség megerősített, fegyveres rendészjárőrei Budapest kiemelt pontjain, fő közlekedési csomópontjain, tömegeket vonzó helyszínein is megjelennek.

Itt kell megemlítenünk a Magyar Honvédség aktív szerepvállalását Irakban, ami szorosan kapcsolódik témánkhoz. A Magyar Honvédség Iraki Kiképzés-biztosító Kontingense – 150 fő – több mint hatvan ország katonáival együtt, 2015 júliusától dolgozik azon, hogy a térség stabilizálódjon. Ez pedig segíthet abban, hogy csökkenjen az Európára nehezedő migrációs nyomás. Katonáink szolgálnak az amerikai központi parancsnokságon, a nemzetközi kötelék kuvaiti parancsnokságán, a bagdadi haderőnemi parancsnokságon, az Erbil Harccsoport Parancsnokságon és a Kurdisztáni Kiképzéskoordináló Központban. A kontingens állományából két szakasszal az Erbil Harccsoport alárendeltségében lévő egyik repülőtér őrzés-védelmi feladatait látják el, egy szakasszal pedig a pesmerga erők kiképzésében vesznek részt a magyar katonák.[37]

Összefoglalás

2015-ben tehát az egyre intenzívebb migrációs nyomás hatására a magyar Országgyűlés és Magyarország kormánya a törvényi felhatalmazás keretei között megteremtette a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet fogalmát, valamint ezzel összefüggésben a Magyar Honvédség tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben való közreműködésének jogi feltételeit is. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben tehát a Magyar Honvédségre egyrészt a műszaki határzár telepítésével kapcsolatos – a válság előtti törvényi keretek között is kivitelezhető – feladatok, másrészről pedig a határ őrzésével és a határ rendjének védelmével, illetve az illegális határátlépőkkel kapcsolatos belbiztonsági feladatokban való fegyveres közreműködés kötelezettsége hárul jelenleg is. Az utóbbi feladat a Hvt. minősített jogalkotói döntéssel történő módosítását is szükségessé tette, hiszen azzal a Magyar Honvédség számára egy új belföldi feladatot szabott az Országgyűlés.

Ez a feladatrendszer ugyan megoldásaiban és szabályozásában nem áll minden vita felett sem hazai, sem nemzetközi vonatkozásban, de biztonsági szempontból egyértelműen bizonyított.[38] Az új feladatot a Magyar Honvédség a rendelkezésre álló erőforrásokkal ez idáig elvégezte, valamint a folyamatos ellátását szervezi és biztosítja. Természetesen, ha a feladat közép- és hosszú távon is a Magyar Honvédség feladatrendszerében marad, szükséges lesz átfogóan megvizsgálni a további szabályozási, valamint szervezeti vonatkozásait és igényeit is. Amíg azonban az erre vonatkozó politikai és közjogi döntés

---

37 *Iraki misszió – Több alakulatból áll fel a magyar kontingens.*

38 „[…] *az idén eddig 5 589 határsértőt tartóztattak fel, míg tavaly a hasonló időszakban 29 500 volt az elfogottak száma.* […] *a hétvégén 320 határsértőt fogtak el, hétfőn késő délelőttig pedig kétszázhúszat. Az idén 62 embercsempész ellen indult eljárás, 2015-ben ez a szám meghaladta az ezret”* – nyilatkozta Halmosi Zsolt rendőr vezérőrnagy, az országos rendőrfőkapitány rendészeti helyettese 2016. március 28-án. Lásd: Bejelentették: hermetikusan zárt a magyar–szerb határ.

megszületik, a Magyar Honvédség számára egyértelmű a feladat: a meglévő keretek között folytatni a műszaki zárással és a határ védelmével kapcsolatos teendőkben való közreműködést.

Szerte a világon elfogadott módszer a határok drótkerítés telepítésével történő lezárása, az illegális tevékenység akadályozása, valamint a tömegek mozgásának irányítása. Erre az Amerikai Egyesült Államok éppúgy példát jelent, mint a balkáni útvonal migrációs nyomásával már korábban szembesülő államok. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy önmagában a kerítés mit sem ér, ha nincs folyamatos technikai és élőerős ellenőrzés alatt. Utóbbi az egyetlen garancia, hogy a műszaki zár hatékonysága megfelel a célnak, amely miatt létrehozták. Minden példa azt mutatja, hogy a technikai őrzés – legyen az a legkorszerűbb érzékelő rendszer – csak arra elegendő, hogy csökkentse az őrzők reakcióidejét. Igaz ez a magyar határon telepített drótkerítésre is, vagyis az élőerős őrzés szükségképpen fokozott igényként jelentkezik ezzel a feladattal összefüggésben. Azt sem szabad szem elől tévesztenünk, hogy amíg nincs kitűzve az akadály lebontásának ideje, addig gondoskodnunk kell annak folyamatos karbantartásáról is. A Magyar Honvédség békefenntartás során szerzett tapasztalatai ugyanis egyértelműen azt mutatják, hogy a karbantartás hiánya a műszaki zárak vonatkozásában már egy év alatt is képes olyan súlyos károkat okozni, amelyek jelentős mértékben csökkentik a drótkerítés hatékonyságát. Ezzel a belföldi tekintetben új típusú honvédségi feladattal összefüggésben tehát a humánerőforrás-igény mellett rövid távon is mérlegelni kell a fenntartással kapcsolatos erőforrás-szükségletet, valamint a karbantartás szervezésének és megvalósításának lehetséges forgatókönyveit a hatékony feladatellátás érdekében.

Felhasznált irodalom

1401/2015. (VI. 17.) Korm. határozat a rendkívüli bevándorlási nyomás kezelése érdekében szükséges egyes intézkedésekről.

1453/2015. (VII. 7.) Korm. határozat a határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár fizikai létrehozása érdekében a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékból történő előirányzat-átcsoportosításról.

162/1999. (XI. 19.) Korm. rendelet a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalról.

2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárról.

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről.

2015. évi CXXVII. törvény az ideiglenes biztonsági határzár létesítésével, valamint a migrációval összefüggő törvények módosításáról.

213/2015. (VII. 31.) Korm. rendelet a határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár építésén dolgozók védelméről, továbbá az államhatárról szóló törvény szerinti közérdekű használati joggal összefüggő kártalanításról szóló 211/2015. (VII. 23.) Korm. rendelet módosításáról.

213/2015. (VII. 31.) Korm. rendelet a határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár építésén dolgozók védelméről, továbbá az államhatárról szóló törvény szerinti közérdekű használati joggal összefüggő kártalanításról szóló 211/2015. (VII. 23.) Korm. rendelet módosításáról.

25/2015. (IX. 14.) BM–HM együttes utasítás a Magyar Honvédségnek a rendőrségi feladatok ellátásában történő közreműködése rendjéről.

269/2015. (IX. 15.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetéséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról.

270/2015. (IX. 18.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Baranya megye, Somogy megye, Zala megye és Vas megye területére történő kihirdetéséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról.

41/2016. (III.9.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról.

A határon szolgáló katonáknál tesz látogatást a Honvéd Vezérkar főnöke. 2016. március 27. www.honvedelem.hu/cikk/56347_a_hataron_szolgalo_katonaknal_tesz_latogatast_a_honved_vezerkar_fonoke (letöltve: 2016. 03. 28.)

Bejelentették: hermetikusan zárt a magyar–szerb határ. *Magyar Nemzet Online,* 2016. március 28. mno.hu/belfold/bejelentettek-hermetikusan-zart-a-magyar-szerb-hatar-1334957 (letöltve: 2016. 03. 28.)

Dragostinova, Theodora (2016): Refugees or Immigrants? The Migration Crisis in Europe in Historical Perspective. *Origins,* 2016. január 4. http://origins.osu.edu/article/refugees-or-immigrants-migration-crisis-europe-historical-perspective (letöltve: 2016. 03. 26.)

Ember Győző (1989): A Magyar Katonai Határőrvidék es az osztrák államtanács 1761–1768. *Hadtörténelmi Közlemények,* 102. évf. 4. sz. 475–493.

Farkas Ádám (2013): Adalékok egy rendszerváltást követő politikai gesztus megítéléséhez. A határőrvidék rendezésére vonatkozó legfelsőbb elhatározások a dualista állam és a kiegyezés, mint politikai rendszerváltás miliőjében. In Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére.* Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr.

Farkas Ádám (2014): A haderő feletti parlamentáris hatalommegosztás eredeti modelljének áttekintése (1867–1914). *Jogtörténeti Szemle,* 16. évf. 1. sz. 44–50.

Farkas Ádám (2015): Szemléletváltást védelmi aspektusban! Gondolatok a fegyveres erő hazai polgári kontroll-rendszeréről és annak korábbi modelljéről, különös tekintettel a fegyveres erő rendeltetésére és a felette kialakított alkotmányos szabályozási és hatalom-megosztási sémára, valamint a különleges jogrendi szabályozásra. *Pázmány Law Working Papers,*18.

Galambos Sándor (2016): *Szolgálat a határon.* 2016. március 20. www.honvedelem.hu/cikk/56226_szolgalat_a_hataron (letöltve: 2016. 03. 20.)

Iraki misszió – Több alakulatból áll fel a magyar kontingens. 2015. július 6. http://orientalista.hu/iraki-misszio-tobb-alakulatbol-all-fel-a-magyar-kontingens/ (letöltve: 2016. 03. 20.)

Kovács Zoltán (2001): Műszaki zárak a békefenntartó műveletekben. *Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények,* 5. évf. 2. sz. 231–241.

Kovács Zoltán (2004): A műszaki zárak alkalmazási lehetőségei a nem háborús katonai műveletekben. *Hadtudomány,* 14. évf. 3–4. sz.

Padányi József (2015): Műszaki zár a határon. *Műszaki Katonai Közlöny,* 25. évf. 3. sz. 21–33.

Patyi András (2009): 40/A. § [A Magyar Honvédség és a Rendőrség feladatai]. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I–II.* Századvég Kiadó, Budapest.

Patyi András (2010): A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése. In Bihari Mihály – Patyi András (szerk.): *Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára.* Universitas-Győr Kht., Győr.

Révész Béla (2016): *Előtérben Magyarország biztonsága.* 2016. március 24. www.honvedelem.hu/cikk/56304_eloterben_magyarorszag_biztonsaga (letöltve: 2016. 03. 28.)

Sebess Dénes (1916): A régi határőrvidék visszaállítása. *Jogtudományi Közlöny,* 51. évf. 52. sz. 463–464.

Simicskó István (2011): A tartalékos rendszer fejlesztésének kiemelt kérdései. *Hadtudomány,* 21. évf. 4. sz. 69–84.

Soós István (2011): A Horvát–szlavón Katonai Határőrvidék. *História,* 33. évf. 5–6. 36–37.

Szádecky Lajos (1908): *A székely határőrség szervezése 1762–64-ben.* MTA, Budapest.

Till Szabolcs (2015): *A honvédelem alkotmányos kereteinek hangsúlyeltolódásai a rendszerváltástól az Alaptörvényig.* Doktori értekezés. ELTE, Budapest.

A nem kormányzati szervezetek szerepe a migrációs válság magyarországi kezelésében

Klenner Zoltán[1]

A modern kori magyar menekültügy 1989-es megteremtésétől kezdődően a civil és egyházi szervezeteknek komoly szerepük van az ideérkező és nemzetközi védelmet kérő személyek ellátásában és támogatásában, valamint a menekültek társadalmi beilleszkedésének elősegítésében. A hazai civil társadalom fejlődése, illetve a menekültügy területén történő változások miatt ezen szervezetek szerepe a kezdetek óta komoly változáson ment keresztül. A 2015-ös migrációs válsághelyzetben a nem kormányzati szervezetek – illetve még inkább a nem formalizált önszerveződő segítő csoportok – meghatározó módon vették ki részüket a hazánkon átutazó migránsok ellátásából, tevékenységük jelentős nemzetközi és hazai sajtónyilvánosságot kapott.

Civil és más nem állami szervezetek a menekültügyben

Az 1980-as évek végén, a megváltozó politikai és társadalmi környezetben lehetővé vált a civil szervezetek alapítása. A rendszerváltozás körüli időszakban elsősorban a már a szocializmus időszaka alatt létező vagy az akkor újonnan alapított társadalmi szervezetek kezdték el a rászorulók, közöttük a Magyarországra akkor érkezett erdélyi menekültek segítését. Ilyen, a menekültügybe bekapcsolódó nemzeti humanitárius szervezet volt az 1881-ben létrejött *Magyar Vöröskereszt,*[2] amely alaptevékenységén (az egészségügyi kultúra fejlesztésén és terjesztésén, az egészségügyi viszonyok javításán) túl elsősorban adományosztó munkával kapcsolódott be a menekültek segítésébe. A Magyar Vöröskereszt „demokratikus tömegszervezetként" a szocializmus időszaka alatt is működött, az állami intézményrendszerrel összefonódva és állami finanszírozással lényegében kiegészítette az egészségügyi és szociális ellátást. Nemzetközi tevékenysége a pártvezetés felügyelete alatt zajlott. Mint létező „társadalmi szervezet", már az első erdélyi menekültcsoportok érkezését követően bekapcsolódott a segítő tevékenységbe. A menekültekkel foglalkozó Tárcaközi Bizottság ezt a szervezetet kérte fel 1988 márciusában egy társadalmi akció megszervezésére, amely alapvetően adományok gyűjtésére és szétosztására irányult.[3]

[1] Klenner Zoltán (klenner.zoltan@uni-nke.hu) tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Bevándorlási és Állampolgársági Tanszék.

[2] www.voroskereszt.hu/

[3] Kaszás (1989) 80.

Nemzetközi (elsősorban az UNHCR-rel[4] meglévő) kapcsolatainak köszönhetően ez volt az első olyan szervezet, amely nemzetközi példákat láthatott a menekültügyi feladatok megszervezésére, a különféle gyakorlati tevékenységek végrehajtására.

A túlnyomórészt magyar nemzetiségű menekültek/áttelepülők segítését nagyban megkönnyítette a társadalmi szolidaritás és a nagy fokú adakozókedv. Rengeteg magánszemély és intézmény ajánlott fel ekkor pénzt, természetbeni támogatást, lakhatási lehetőséget, munkalehetőséget, s ennek elsősorban a hazai állami intézményrendszer megteremtése előtti időszakban volt kiemelt jelentősége. A menekültügy területén szintén a korai időszakban megjelenő civil szervezet volt a *Magyar Máltai Szeretetszolgálat,*[5] amely 1989 februárjában alakult meg. A Máltai Szeretetszolgálat elsősorban a katolikus egyházon belül, a külföldről kapott jelentős mennyiségű adomány szétosztásával kapcsolódott be a karitatív munkába, illetve 1989 nyarán a keletnémet menekültek ideiglenes ellátásában, a Német Szövetségi Köztársaságba történő távozásuk előtti átmeneti elhelyezésük megoldásában vállalt komoly szerepet.

A következő jelentős feladat a délszláv háború menekültjeinek ellátása volt. Az 1991-től 1995-ig terjedő időszakban mindenekelőtt a felbomló Jugoszláviából menekültek hazánkba, közülük is a legnagyobb arányban bosnyák nemzetiségűek érkeztek. A kormány döntése alapján közülük azok kaphattak ideiglenes védelmet, akiknek lakóhelye a harcok által érintett területen volt, akik megtagadták a katonai szolgálatot, illetve akik e személyekhez családegyesítés címén érkeztek. Míg az erdélyi menekültek döntő többsége rövid időn belül magyar állampolgárságot szerzett, addig a volt Jugoszláviából származó, és Magyarországon nagyrészt menedékes státuszt[6] kapott nem magyar etnikumú menekülők a háborút követően visszatértek hazájukba, vagy egy harmadik, őket befogadó országba távoztak. Ezt az időszakot a tömeges ellátási és logisztikai feladatok jellemezték, amelybe elsősorban a jelentős állami támogatást felhasználó társadalmi és egyházi szervezetek tudtak bekapcsolódni. Ezen szervezetek később, a hozzánk érkező menekülők számának csökkenésével nagyrészt kivonultak a területről.

Felemás módon a civil szervezetekkel összefonódva a magyarországi egyházak már az első állami intézkedések előtt, 1987 nyarától elkezdtek foglalkozni a Magyarországra egyre növekvő számban érkező erdélyi menekült segítésével, majd e tevékenység 1988 elejétől intézményessé vált.[7] Ez a fajta munka jól illett hagyományaikba, a szociális tevékenység alapvető keresztényi kötelezettségeik közé tartozott, így a szükségleteket gyorsan

---

4 United Nations High Commissioner for Refugees, az Egyesült Nemzetek Szervezetének Menekültügyi Főbiztossága.

5 www.maltai.hu/

6 *„Menedékes státuszra, vagyis ideiglenes védelemben való részesítésre a hazájukat tömegesen elhagyó csoportok esetében az Európai Unió Tanácsa vagy a Kormány döntése alapján kerülhet sor. Az Országgyűlés menedékesként ideiglenes védelemben részesíti azt a külföldit, aki a területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozik, aki hazájából fegyveres konfliktus, polgárháború, etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres, durva megsértése – így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód miatt kényszerült elmenekülni. A menekült és a menedékes státuszok között időbeli különbség van, mivel amíg a menedékes státusz csak az országgyűlés által megjelölt időpontig – egy év, mely időtartam meghosszabbítható – áll fenn, addig a menekültstátusz a magyar állampolgárság megszerzésével vagy a menekültstátusz visszavonásával szűnik meg."* Lásd: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal. Menekültügyi eljárás. Alapfogalmak.

7 Kaszás (1989) 93.

felmérve elsősorban a hazai és külföldi adományok gyűjtésében és szétosztásában működtek közre. Tekintve, hogy elsősorban a romániai és a volt Jugoszláviából érkező magyar nemzetiségű kényszermigránsok felé a közvélemény általános szimpátiával és szolidaritással fordult, a hazai egyházak ezzel a cselekvéssel saját elfogadottságukat is növelni tudták. Az említett szervezetek mellett az akkor megalakult politikai pártok, illetve az azóta már megszűnt civil szerveződések (klubok, baráti társaságok, jogvédő csoportok) is bekapcsolódtak a munkába, illetve önsegítő egyesülések is alakultak.

A délszláv háború lezárulásával a hozzánk érkező kényszermigránsok száma a korábbiak töredékére csökkent, s ez a viszonylag alacsony szinten stabilizálódó érkezői létszám egészen a 2010-es évekig jellemző maradt. Ezzel az 1990-es évek első felét jellemző tömeges ellátás időszaka is véget ért, s ennek következtében a korábban a menekültügyben tevékenykedő társadalmi szervezetek is csökkentették jelenlétüket vagy kivonultak a területről. A menekültek összetétele az 1990-es évek végétől változott meg, a hozzánk érkező kényszermigránsok között egyre nagyobb arányban voltak az Európán kívüli országokból, idegen kultúrkörből származó külföldiek. A tömeges ellátási, adományosztó feladatok helyett az elismert menekültek magyarországi integrációjának elősegítése, a nemzetközi védelmet szerző személyeknek történő eseti segítségnyújtás került a középpontba. Ezzel párhuzamosan a hazai civil szektor is változott, professzionalizálódott. Nagyjából az 1990-es évek második felében jelentek meg azok a civil szerveződések, amelyek ma is jelen vannak a területen. E szervezetek közül csak néhány, kifejezetten a kényszermigránsokkal foglalkozó szervezetet emelünk ki.

Menekülők jogvédelmével elsősorban a *Magyar Helsinki Bizottság*[8] foglalkozik. Jogvédő szervezetként az emberi méltóságot védelmezi a jog és nyilvánosság eszközével, és olyan csoportok védelmében lép fel, amelyek helyzetüknél fogva kiszolgáltatottak az állammal szemben. A jogsegélyszolgálat működtetése mellett tréningeket szerveznek, szakmai kiadványokat jelentetnek meg, látogatják a befogadóállomásokat és fogdákat.

Kifejezetten menedékkérőkkel és menekültekkel – illetve projekt alapon a migránsok más csoportjaival is – foglalkozó civil szervezet a *Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület,*[9] amely az 1990-es évek óta aktív a területen. Az egyesület a hazai civil szervezetek között hosszú ideje igen stabilan működik, állandó munkatársi gárdája nagyban professzionalizálódott. A rendőrség és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal hosszú idő óta bevonja őket a migránsokkal kapcsolatos munkájába, képzéseket tartanak, munkatársai jelen vannak a befogadóállomásokon és egyéb szálláshelyeken. Nagy létszámú munkatársi gárdával és önkéntesekkel segíti a nemzetközi védelmet kapott személyek integrációját is. A szociális munkások segítséget nyújtanak a menekültek részére lakhatási, munkavállalási, tanulási lehetőségek felkutatásában, ügyintézésben.

Hasonlóan „tiszta profillal" működik a *Református Egyház Menekültmissziója,*[10] amely tevékenységét 2006-ban kezdte meg a református egyház társadalmi missziói között. Az elkötelezett vezetésnek köszönhetően gyorsan professzionalizálódott, és önkéntesek széles körét vonta be munkájába. Programjaiban elsősorban az elismert menekültek lakhatási problémáinak megoldására koncentrál, valamint a gyermekek iskolai integrációjának

[8] www.helsinki.hu/

[9] menedek.hu/

[10] www.rmk.hu/menekultmisszio/

elősegítésére. A 2015-ös migrációs válság kezelésébe is aktívan bekapcsolódott, mind az utcai segítő munkába, az átutazóknak történő egy-egy napos szállás biztosításában, mind pedig önkéntesei révén a tolmácsolásba.

Speciális tevékenysége miatt a *Cordelia Alapítvány a Szervezett Erőszak Áldozataiért*[11] emelhető ki, amely a kínzást és traumát elszenvedett menekültek és menedékkérők, valamint családtagjaik pszichiátriai, pszichoterápiás, pszichológiai kezelésével, továbbá pszichoszociális tanácsadással foglalkozik. Képzett terapeutái és tolmácsai a hazai menekülteket befogadó állomásokon verbális és nonverbális, egyéni és csoportos terápiás foglalkozásokon kezelik a menekültek pszichés problémáit. Rendszeresen tartanak képzéseket és szupervíziós foglalkozásokat menekültügyi szakemberek számára.

Fő vagy fontosabb tevékenységeit tekintve a felsoroltakon túl még mintegy tucatnyi szervezet foglalkozik a menedékkérők és menekültek segítésével, azonban a 2015-ös válságban nem elsősorban ezeknek a formalizált civil szervezeteknek a munkája volt meghatározó. Sokkal inkább az ad hoc módon szerveződő önkéntes csoportoké, akik jórészt a közösségi média eszközeivel támogatva hazánkban ritkán látott mértékű társadalmi összefogást értek el.

A migrációs krízis és a társadalmi szervezetek

A hazánkba érkező menedékkérők száma 2013-tól mutatott fokozatos és jelentős növekedést, majd 2015 nyarára minden korábbi várakozást felülmúló számban érkeztek hozzánk migránsok. Ez a migrációs hullám azonban más volt, mint bármelyik korábbi az elmúlt 25 évben: bár sokan az érkezők közül kényszeredetten és formálisan menedékkérelmet nyújtottak be, valójában nem kerestek védelmet hazánkban, sem ideiglenesen, sem pedig hosszú távon nem akartak itt maradni. Mindannyian kizárólag tranzitországként tekintettek Magyarországra, így a migránsok egyetlen célja a minél gyorsabb áthaladás és továbbutazás volt.

Illegális módon léptek be Magyarország területére, és túlnyomó többségükben meg sem fontolták azt, hogy az általuk elképzelt célország elérése előtt megálljanak. Jellemzően úgy gondolták, hogy Magyarországon még egy rövid idő eltöltése, a menedékjogi kérelem szükséges eljárási cselekményeinek lefolytatása is felesleges időveszteség, költségnövelő tényező. Az itteni regisztrációval esélyeik csökkennek a célországba való nemzetközi védelem megszerzésében. A menedékkérők többsége nem hajlandó elfogadni az uniós szabályozást abban a tekintetben, hogy a védelmet kérő nem döntheti el szabadon, melyik uniós országban szeretne menedéket kapni. A jelenleg érvényes szabályozás szerint, ha egy tagállamban egy harmadik országból érkező külföldi nemzetközi védelmet kap, a szociális és egyéb ellátásokat helyben tudja igénybe venni, munkavállalása az adott tagországban nem engedélyköteles, illetve helyben történő integrációját segítik. Bár utazása lényegében nincs korlátozva, az uniós polgárokat megillető számos jog rá nem terjed ki. A tehermegosztáson kívül a rendszer nagyjából azon az előfeltevésen alapul, hogy a közös és biztonságos térségen belül a védelmet kereső hasonló lehetőségeket kap a társadalmi beilleszkedésre, illetve

[11] www.cordelia.hu/index.php/hu/

ezzel párhuzamosan egy magasabb életszínvonal megteremtésére. Ez persze távolról sincs így, s ezt a világ bármely pontjáról érkező, akár analfabéta külföldiek is pontosan tudják.

A segítő szervezetek szerepe ebben a helyzetben nem nagyon lehetett más, mint a tényleges igényekre való reagálás, az ellátási feladatokba való bekapcsolódás, az alapszükségleteket jelentő igények kielégítése, illetve a továbbutazás megkönnyítése. A korábban a menekültügy területén működő civil szervezetek mellett/helyett spontán szerveződő csoportok és önkéntesek tűntek fel hatalmas tömegben, akik jó szándékúan próbáltak segíteni egy alapvetően átláthatatlan, kaotikus helyzetben.

Az önkéntes munkát vállalók körében a menekültügy mindig is népszerű volt – akkor is, amikor az még gyakorlatilag semmilyen társadalmi figyelmet nem kapott. Elsősorban a jobb módú országokból érkező fiatal önkéntesek számára volt „egzotikusnak" tűnő feladat az idegen kultúrákból érkező emberek segítése, illetve a velük való foglalkozás. Ennek megfelelően mind a célcsoporttal foglalkozó civil szervezeteknél, mind pedig a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal által működtetett befogadóállomásokon viszonylag jelentős számú lelkes önkéntes segítette (olykor hátráltatta) a szakmai munkát.

Az önkénteseken kívül jelentős mennyiségű adomány is érkezik elsősorban a befogadóállomásokra, amelyek szétosztásáról a menekültügyi hatóság gondoskodik. Tekintve, hogy ez már a kezdetek kezdete óta jellemző volt, a menedékjogi törvény végrehajtási rendelete az adományok fogadását, elosztását és nyilvántartását részletesen szabályozza.[12] Az elmúlt évtizedekben – olyan időszakokban is, amikor a menekültkérdés egyáltalán nem volt a társadalmi és politikai érdeklődés fókuszában – inkább az adományok kezelése, tárolása és hatékony szétosztása volt jelentős kapacitásokat igénylő tényező, nem pedig azok hiánya. Elmondható tehát, hogy a társadalmi szolidaritás e formája a menekültügy területén nem előzmény nélküli, hazai és külföldi tulajdonú vállalkozások, és még inkább magánszemélyek korábban is jelentős mértékben fejtettek ki ilyen tevékenységet.

A főként illegálisan érkező, és hazánkban menedékjogot kérő külföldiek számának emelkedése 2013-ban kezdődött, majd e tendencia 2014-ben is fokozatos emelkedést mutatva 2015 nyarára korábban soha nem látott méreteket öltött. A 2015 novemberi párizsi merényletek után a társadalmi és politikai diskurzus középpontjába került a migráció kérdése és az iszlám kultúrkörből érkező külföldiek beilleszkedése. Bár Magyarország ilyenfajta kihívással nem néz szembe, és a migráció is kizárólag átmenő jellegű, a kormányzat egy általános bevándorlásellenes kampányt épített a jelenségre.

A teljesen eltérő modell szerint működő társadalmi szervezetek szerepe már a kezdetektől különböző volt. Egyrészt az ilyen típusú és mértékű beáramlás is példa nélküli, másrészt a jellegére sem volt még precedens. Az 1990-es évek elején nagyszámban érkező délszláv menekülők nagyrészt – ha nem is tekintették célországnak hazánkat – legalább ideiglenes védelmet kerestek itt, s az régóta nem fordult elő, hogy néhány hónap alatt több százezer külföldi átvonuljon az országon. A jelentős állami támogatással működő civil és egyházi szervezetek nem hagyhatták figyelmen kívül a kezdetektől ellenséges kormányzati

[12] 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról, amelynek 14/A. § bekezdése szerint a menekültügyi hatóság bel- és külföldi természetes és jogi személyektől, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetektől pénzbeli, illetve természetbeni adományt fogadhat el hatósági és ellátási tevékenysége feltételeinek javítása, valamint az elismerését kérő, a menekült, az oltalmazott és a menedékes ellátása érdekében.

retorikát. A történelmi egyházak alapvetően passzívan szemlélték az eseményeket. Bár a legtöbb egyháznak – leginkább a missziós szolgálatokon keresztül – hazánkban is több évtizedes tapasztalata van a menekültügy területén, a karitatív alapon történő segítségnyújtás jellemzően csak helyi szinten jelent meg. A kormánnyal általában jó viszonyra törekvő egyházi vezetés sem kommunikációjában, sem pedig tetteivel nem ment szembe az élesen menekültellenes („gazdasági bevándorló") kormányzati propagandával.

Míg a korábbi időszakban a kényszermigránsok mint rászoruló embertársaink megsegítése – evangéliumi kötelességként – elég határozottan jelent meg, és számos karitatív tevékenységben, illetve egyéb cselekvésben öltött testet, addig 2015-ben az egyházak vezetése kerülte a konfrontációt a hatalommal. Míg például a német protestáns egyház teljes mértékben a menekültek védelme mellett volt, és aktívan bekapcsolódik a migránsok segítésébe, nálunk az egyházak szerepe mindvégig marginális maradt. A menekültügybe bekapcsolódó egyházi hátterű szervezetek közül a Katolikus Karitász,[13] a Református Missziói Központ,[14] az Ökumenikus Segélyszervezet[15] és a Baptista Szeretetszolgálat[16] munkája emelhető ki. A Katolikus Karitász leginkább a menekültek ellátását célzó étel- és ruhaosztási akciókkal segít, a Református Menekültmisszió az Európai Menekültügyi Alap, valamint az Európai Szociális Alap által támogatott projekteket működtetett, ennek keretében iskolai integrációs és lakhatási programot gondozott. A hazánkon átutazó migránsok segítésében csak esetenként, illetve helyi szinten mutatkozott meg egy más típusú hozzáállás.

Szeptember folyamán a pannonhalmi apátság fogadott be menekülteket, illetve együttműködött önkéntesekkel a migránsok segítésében. A Református Menekültmisszió az elmúlt években rendkívül aktív volt a menekültügy területén, hazai és külföldi támogatásokból kiterjedt szolgáltatásokat nyújtott elsősorban a nemzetközi védelmet kapott külföldiek részére a lakhatási és oktatási területen, valamint munkahelykeresésben. Munkájukat több tucat önkéntes segítette. Ezek a programok többségükben kifutottak 2015 nyarára. A Menekültmissziót, illetve a menekülteket segítő programokat a Budapesti Református Skót Misszió fogadta be, illetve a Skót Misszió 2015 őszén menekült családoknak biztosított szállást egy-egy éjszakára budapesti gyülekezeti termében. Itt tárolták az adományt is, illetve ellátták, támogatták a migránsokat. A Magyar Református Szeretetszolgálat[17] önkéntesei és munkatársai ugyancsak részt vettek a segítségnyújtásban, a Keleti pályaudvarnál ivóvizet, higiéniai eszközöket és élelmiszert osztottak szét a várakozók között. A Református Szeretetszolgálat a kormány által létrehozott Karitatív Tanács[18] tagszervezete, amely az Emberi Erőforrások Minisztériuma mellett működő döntéshozó szerv, és a legnagyobb múltú karitatív szervezeteket tömöríti (a Katolikus Karitászt, a Magyar Református Szeretetszolgálatot, a Magyar Máltai Szeretetszolgálatot, az Ökumenikus Segélyszervezetet, a Baptista Szeretetszolgálatot és a Magyar Vöröskeresztet).

A 2015-ös migrációs válságról szóló kutatása eredményét a TÁRKI 2016 márciusában tette közzé,[19] amelynek egyik célja a magyarországi menekültválság idején megmutatkozó

[13] http://karitasz.hu/
[14] http://rmk.hu/
[15] www.segelyszervezet.hu/
[16] www.baptistasegely.hu/
[17] http://jobbadni.hu/
[18] http://karitativtanacs.kormany.hu/
[19] Simonovits–Bernát (2016)

társadalmi szolidaritás vizsgálata, illetve a bekapcsolódó új és régi segítők bemutatása volt. A kutatás ebben a tekintetben elsősorban a szervezetek vezetőivel és önkénteseivel készült interjúkra alapoz, továbbá elemzi a szervezetek, menekültsegítő csoportok online médiajelenlétét is. A kutatás azt állapítja meg, hogy a nagyobb, közismert társadalmi szervezetek, amelyek jellemzően szociális szolgáltatóként állami feladatokat is ellátnak, és nagyobb létszámú állandó munkatársi állománnyal rendelkeznek, csak kevéssé kapcsolódtak be a migránsok segítésébe. Annak ellenére is így volt ez, hogy – mint említettük – több ilyen nagy szervezetnek jelentős tapasztalata van a külföldiekkel végzett munkában. A kutatás során készült interjúk alapján e szervezetek vezetői inkább azt hangsúlyozták, hogy egyrészt – bár jelen voltak – tevékenységük nem jelent meg hangsúlyosan az online médiában, másrészt a segítő munkát szakmaiatlannak látták, sokszor a túlsegítés volt jellemző.

A szintén említett, évtizedek óta professzionálisan migránsok segítésével foglalkozó szervezetek is meglehetősen passzívak voltak, legalábbis tevékenységük kevéssé szembetűnő maradt. Itt is jellemző, hogy az amatőr és sokszor szakszerűtlen segítségnyújtást meglehetősen kritikusan szemlélték. Az ezen szervezeteknél korábban dolgozó önkéntesek és tolmácsok közül ugyanakkor sokan bekapcsolódtak a terepmunkába. Ha a szélesebb értelemben vett civil társadalomnak a migrációs válságban betöltött szerepéről beszélünk, akkor ezeket, a nem formalizált jogi keretek között működő, a közösségi média segítségével alulról szerveződő csoportokat kell bemutatnunk.

A migránsok segítésére újonnan létrejövő, alulról szerveződő csoportok szerepe

Korábban nem volt rá példa hazánkban, hogy a közösségi média – amelyen itt gyakorlatilag kizárólag a Facebookot értjük – ilyen mértékben alakította volna az eseményeket, illetve járult volna hozzá tevékeny csoportok rövid idő alatt történő létrejöttéhez. A közösségi média – amely mint fogalom mindössze egy évtizede létezik – az internet és az online megjelenési lehetőségek igénybevételével rövid idő alatt sok ezer embert mozgósított.

A csoportok, amelyeknek tagjai mind életkorukat, mind pedig más jellemzőiket tekintve rendkívül heterogének voltak, kifejezetten azzal a céllal jöttek létre 2015. nyár elejétől, hogy a hazánkon átvonuló migránsokat segítsék az itt töltött rövid időszak alatt. Ezek a segítő közösségek egy egy vagy néhány személy által létrehozott Facebook-csoportból alakultak, amelyhez jellemzően rövid idő alatt sok ezren csatlakoztak, és több tízezren fejezték ki tetszésüket. Ugyanakkor, magyar sajátosságként, mindvégig sok volt a konfliktus, nemcsak a hatóságok és a civilek, illetve a már beágyazódott szervezetek és az újonnan létrejött kezdeményezések között, de az „új szervezetek" és azok vezetőinek egymáshoz való viszonya is mindvégig feszült volt. Nem volt iránymutatás, nem ismerték egymást, így egymásban sem bíztak. Kevés volt a releváns tapasztalat, a szakszerű segítségnyújtás hiányát sokszor nagy fokú lelkesedéssel pótolták – amely azonban így is sokkal több volt, mint a szakszerű semmittevés. A résztvevők beszámolói szerint a menekültellenes kormányzati kommunikáció erősödésével egyre többen csatlakoztak a segítő csoportokhoz. Hatalmas mennyiségű adomány érkezett, amelynek tárolása, szállítása és szétosztása sokszor gondot okozott. Az adományok között a legtöbb magánadomány volt, de rengeteg étterem és bolt is adott élelmiszert. Pénzadományt átláthatósági okokból senki sem fogadott el, annak

törvényes kezelése és elszámolása nem volt megoldható. A résztvevők elmondása szerint a lakosság többsége részéről egy általános segítségnyújtás nyilvánult meg, amely az állami médiában nem jelent meg. Ezekben a segítő csoportokban természetesen nem voltak fizetett alkalmazottak, minden résztvevő kizárólag szabadideje terhére cselekedett.

Általában elmondható, hogy a nyári időszakban a migrációs helyzet valóban átláthatatlan volt. Utólag már fel lehet vázolni az események ívét, de az adott helyzetben keveseknek voltak pontos információik. Naponta születtek egymásnak ellentmondó döntések és intézkedések az állami szervek részéről, ugyanakkor a civilek által a migránsoknak adott információkat sem ellenőrizte senki. A civil segítők egy része a hatóságokkal való együttműködést javasolta, illetve azt igyekezett elősegíteni, hogy az ügyfelek menjenek keresztül a regisztrációs eljáráson, és vegyék igénybe a hazai befogadókapacitásokat. A civilek másik részre „csak" az utazást igyekezett megkönnyíteni a migránsok számára, és ahhoz nyújtott aktív segítséget, hogy mielőbb eljussanak Németországba. Ennek megfelelően egyes konkrét tevékenységekre is Facebook-csoportok szerveződtek, mint a magánszállás nyújtása a Budapesten átutazók részére egy-egy éjszakára.

A TÁRKI az idézett tanulmányában három, viszonylag jól elkülöníthető, alulról szerveződő és adott struktúrával rendelkező segítő csoportot különít el. A legnagyobb és legösszetettebb – nagyjából függetlenül működő helyi szervezeteket is működtető –, Facebook-csoportból született szerveződés a *Migration Aid* csoport, amely – a honlapján olvasható bemutatkozása[20] szerint – a Magyarországra érkező menedékkérők segítésére alakult közösségi kezdeményezés. A 2015 júniusában indult csoporthoz néhány nap alatt több ezren csatlakoztak azzal a szándékkal, hogy humanitárius segítséget nyújtsanak a hazánkba érkező menedékkérőknek, a nehéz helyzetben lévő emberek utazásának és itt-tartózkodásának megkönnyítése érdekében. A csoportnak 2016 tavaszán is több mint tízezer tagja volt, és online megjelenései folyamatosak. Jelenleg[21] is professzionális, többnyelvű és folyamatosan frissített honlapot működtet, amelyen lehetőség van közvetlen adományozásra, illetve úton lévőknek kifejlesztett mobiltelefonos alkalmazást kínál (InfoAid), melynek célja a Magyarországra érkező menekültek gyors és hiteles információhoz juttatása saját nyelvükön. Új tevékenységei koordinálására létrehozta a *Migration Aid International* nonprofit szervezetet, és tagjai bekapcsolódtak a nemzetközi munkába. 2015 nyarán az egymástól többé-kevésbé függetlenül működő csoportjaiban egyszerre több ezer önkéntes tevékenykedett, elsősorban a szerb határ közelében és a budapesti pályaudvarokon.

Hasonlóan nagy létszámú önkéntest mozgató csoport volt a *Segítsünk együtt a menekülteknek.* A szintén a Facebookon létrejött szerveződés más néven, de már korábban is működött, rászoruló magyar családokat, hajléktalanokat segítve. A csoportnak szintén mintegy 10 ezer tagja volt – ha ennek nagy része nem is volt valójában tevékeny –, elsősorban élelmiszerosztásban, a menekültek számára történő főzésben volt aktív. Önkénteseik főként Budapesten, a Keleti pályaudvarnál tevékenykedtek, valamint a II. János Pál pápa téren (amelyet a migránsok ebben az időszakban csak „afgán park"-nak hívtak). Miután sok külföldi is csatlakozott a segítőkhöz, az angolul beszélő önkénteseknek angol nyelvű Facebook-csoportot alapítottak *(Let's Help Refugees in Hungary and Europe).*

[20] www.migrationaid.net/, illetve www.facebook.com/migrationaid.org

[21] Jelen cikk írásának idején, 2016 áprilisában: www.migrationaid.net/

A harmadik nagyobb, alulról szerveződő csoportnak tekinthető a *MigSzol (Migrant Solidarity Group of Hungary),* amelynek egy budapesti[22] és egy szegedi[23] ága működött. A két helyen működő, hasonló nevű csoport külön aktivitást fejtett ki, hasonlóan az ugyancsak a MigSzol nevet felvevő egyéb önkéntes csoportosulásokhoz. A *MigSzol Szeged* elsősorban a szegedi vasútállomáson működött, amely a szerb–magyar határhoz legközelebb eső nagyvárosként a menekültek gyűjtőhelye volt. A 2015 júniusában, a Facebookon alapult csoport tagjainak száma néhány hét alatt nőtt több ezer fősre, az aktivisták számának gyors növekedését azonban nem tudta követni a segítő infrastruktúra kiépülése. A meglévő erőforrások (az önkéntesek munkaereje, adományok) hatékony kihasználása központi irányítás nélkül mindvégig nagyon gyenge volt. A MigSzol csoportban nagyszámú külföldi segítő dolgozott: hazánkban élő, multinacionális cégeknél dolgozó értelmiségiek, diákok, az újonnan érkező migránsokéval sokszor hasonló etnikai hátterű (arab, afgán) bevándorlók, néhány esetben menekültstátusszal rendelkező személyek. Ezen túlmenően a híradásokból értesülve a helyzetről, kifejezetten a migránsok segítésére is sokan jöttek Magyarországra, szabadidejükben, nyári szabadságuk alatt. A nevesített csoportokon túl még sok egyéb szervezet nyújtott valamilyen segítséget.

A szervezetek egy részének tevékenysége a migránsok beáramlásának csökkenésével megszűnt, míg mások megindultak a formálisan működő társadalmi szervezetek alapításának jogi útján, és hosszú távú munkára próbálnak berendezkedni. Tevékenységükben a migránsokon kívül más rászoruló csoportok segítését is felvették portfóliójukba. Ez egyrészt egy professzionalizálódást is jelent, másrészt törvényesen működő civil szervezetként lehetővé válik számukra a pályázati finanszírozás igénybevétele, amely értelemszerűen azt is jelenti, hogy működésükben a többi civil szervezethez hasonlóvá válva fizetett munkatársakat is tudnak foglalkoztatni.

Az események időrendjét tekintve megállapítható, hogy ahogy növekedett a menedékkérők száma és láthatósága, úgy nőtt meg hirtelen a segítők száma is. Fordulópontot egyértelműen a budapesti közterületeken és pályaudvarokon ragadó menekültek jelentettek. A menekülteket segítő munka csúcspontja a nyár végi időszak volt. Az ősz beköszönte az önkéntesek számának csökkenését hozta, miután a legtöbben szabadidejükben, szabadságuk terhére mentek segíteni. A résztvevők beszámolói szerint szeptembertől érezhetően kevesebb lett a magyar, és sokkal több a külföldi önkéntes. Az iskolai szünet végével az önkéntesek jelentős részét kitevő egyetemistáknak is kevesebb lett az idejük.

A helyzet alapvető megváltozását a szerb határ szeptemberi lezárása hozta. A migránsok olyan hirtelen tűntek el az országból, hogy a korábban felhalmozott, nagy mennyiségű adomány kiosztására sem volt mód. Az önkéntesek nagy része eltűnt, a már létrejött, félig-meddig formalizálódott, valamilyen infrastruktúrával rendelkező csoportoknak alapvetően át kellett értékelniük a helyzetüket. Egy részük a szerb határ lezárása után kialakult új útvonalon próbált segíteni, és a horvát határra, Zákányba ment. Ott azonban már alig fértek hozzá a menekültekhez, miután a magyar hatóságok a határon átözönlő tömeget rögtön vasúti kocsikra terelték, hogy – minden ellenőrzés és regisztráció nélkül – azonnal az osztrák határra szállítsák őket. Míg 2015 szeptember közepéig mintegy 180 ezer illegális migráns érkezett hazánkba (pontosabban hazánkon keresztül Nyugat-Európába), addig

[22] www.migszol.com/, illetve www.facebook.com/migszolcsoport/

[23] www.facebook.com/migszolszeged/

a szerb és a horvát határ lezárása között eltelt alig több mint egy hónap alatt körülbelül 190 ezer migráns lépett be az országba, akik a lakosság számára lényegében láthatatlan módon el is hagyták hazánk területét.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának Regionális Képviselete az ősz folyamán egyeztetést kezdeményezett a korábban is a menekültügyben tevékenykedő, illetve az újonnan létrejött, nagyjából már formalizálódó szervezetek között, amely azonban kevés eredményt hozott.

A társadalmi szervezetek szerepének értékelése

Ahogy már fentebb említettük, a migrációs válság kapcsán megjelenő segítő szervezeteket három, viszonylag jól elkülöníthető szervezettípusba lehet sorolni:

- a komoly társadalmi beágyazódottsággal működő, a szociális és egyéb segítő tevékenységek széles spektrumát lefedő, nagy segítő szervezetek;
- a migránsokkal hosszabb ideje foglalkozó, akár a velük kapcsolatos munka egy-egy szegmensére specializálódott (pl. jogvédelem, menekültintegráció) és azt professzionálisan végző civil szervezetek;
- a legnagyobb figyelmet kapó, a közösségi média segítségével szerveződő segítő csoportok.

A hazai társadalmi szervezeteken kívül nemzetközi szervezetként az UNHCR is erőteljesen jelen volt mind saját munkatársakkal, mind finanszírozásban, mind pedig a magyar hatóságok partnereként. Ezen aktivitása ugyanakkor nem kapott túl nagy figyelmet.

Az egyházi szervezetek hiánya, illetve az egyházi vezetők nyilatkozatai a válság kapcsán sok kritikát kaptak. A nélkülöző migránsok be nem fogadását a jogszabályok betartásával indokolták, illetve a jobboldali kormány támogatásának megőrzése is fontos volt számukra. A távolmaradás annál is inkább feltűnő volt, hogy – szemben a hazai egyházakkal – a nyugat-európai (főleg a protestáns) egyházak nagyban kivették a részüket a menekültek befogadásából és ellátásából, illetve Ferenc pápa is igen határozottan képviseli a segítésük szükségességének álláspontját. Bár az egyházak migránsokat segítő aktivitása nem versenyezhetett az újonnan létrejött segítő csoportokéval, mégsem volt teljesen elenyésző.

A különféle segítő szervezetek között folyamatos volt a rivalizáció, nem ritkán a nyílt ellentét. A nagy segélyszervezetek és a professzionálisan migránsokkal foglalkozó civilek túlzottnak találták az „amatőr" önkéntesek segítségnyújtását, az érintettek számához viszonyítva indokolatlannak az adományok mennyiségét. Nehezen megállapítható, hogy valóban tömegesen került-e sor ún. „túlsegélyezésre", mindenesetre az állami média láthatóan szívesen adott hírt, illetve mutatott képeket olyan eseményekről, amikor az adományok nyilvánvaló pazarlása történt meg, vagy éppen 4-5 önkéntes segítő „szolgált ki" egy menekült családot, vagy éppen a magyar hajléktalant elküldték a menekültek számára szervezett ételosztásról.

A segítők meglepően nagyszámú megjelenése, mondhatjuk, „túlkínálata" általános meglepetést keltett, tekintve, hogy ez a jelenség – általában bármilyen nem jövedelemszerző munkavégzésbe történő bekapcsolódás – nem jellemző a magyar társadalomra. Az elmúlt

években, évtizedekben leginkább csak természeti katasztrófák, árvizek fordultak elő, amikor önkéntesek nagyobb számára volt szükség. Akkor is többnyire azok segítettek, akiknek közvetlenül is veszélyben volt az ingatlanuk, ingóságaik. Humán természetű segítésnél nagyon régóta nem volt példa ilyen mérvű szolidaritásra, s mindezt úgy, hogy közben a migráció negatívumairól és a migránsok veszélyeiről szóló, erőteljes kormányzati kampány is folyt. A már említett TÁRKI-vizsgálat is kereste a választ arra a kérdésre, miért alakult ki ilyen „önkéntestöbblet" az alulról szerveződő csoportoknál, és miért nem jelentek meg tömeges méretekben a terepen a nagyobb szervezetek önkéntesei. Az újonnan létrejött szerveződéseknél lényegében semmilyen belépési küszöb nem volt: aki akart, segíthetett, és annyit, amennyi időt rá tudott szánni. Vásárolt egy zacskó élelmiszert, és levitte a pályaudvarra vagy valamelyik gyűjtő központba, a műszakját befejező orvos ment, hogy a menekült gyerekeket vizsgálja stb. Nem volt szükség sem betanulásra, sem pedig hosszú távú elköteleződésre. Természetesen sokan vannak olyanok, akik egy ilyen helyzetben hosszú időre „kijótékonykodják magukat", azonban jelentős azoknak a száma is, akik talán egy életre elköteleződnek. Új kapacitások szabadultak fel a civil társadalomban. A civil szolidaritás széles körű megjelenése felszínre hozhat olyan – a hazánknál gazdagabb országokban széles körben jelen lévő – magatartásformákat, amelyek elősegítik, hogy a társadalom a hazai rászorulók felé is nyitottabban forduljon. Nyilván a külföldiek esetében is más lett volna a helyzet, ha nemcsak néhány napig kell őket ellátni, illetve továbbmenetelüket segíteni, hanem évtizedeken keresztül kell megküzdeni egy idegen kultúrkörből érkező tömeg integrációjának valamennyi nehézségével (ami minden valószínűség szerint például a német társadalomra vár).

Elmondható, hogy a helyzet hasonló a balkáni útvonal többi államában is: Görögországban, Macedóniában, Szerbiában kisebb-nagyobb mértékben szintén megjelentek azok a szervezetek, amelyek segítséget nyújtanak a mindennapi túlélésben és a továbbjutásban. Az igények nyilván mindenhol hasonlóak: élelem, ivóvíz, alapvető higiéniai és egészségügyi cikkek, valamint ruházat. A segítség mérhető mutatóiról, a kiosztott adományok mennyiségéről és összetételéről, a migránsokra fordított önkéntes munkaórákról nem készült semmilyen statisztika, annak mértékét megbecsülni sem nagyon lehet.

A válság egész ideje alatt feszültség volt a segítő szervezetek között, illetve a segítő szervezetek és a magyar hatóságok között abban a kérdésben, hogy a meglévő szabályozást hogyan kell alkalmazni, illetve betartani, valamint a segítő szervezetek hatóságokkal folytatott kommunikációja is igen különböző volt. A nagyobb, alapvetően költségvetési forrásból finanszírozott civil szervezetek részvételét, illetve annak hiányát már tárgyaltuk. A szervezetek vezetői sokszor a teljesen jogkövető magatartással, a hatóságokkal való jó kapcsolat szükségességével magyarázták aktivitásuk hiányát. Sokszor valóban nehéz eligazodni a szabályozáson abban a tekintetben, hogy mi számít jogszerű segítségnyújtásnak egy illegális migráns számára. Míg a szervezetek nagyobb része alapvetően a hatóságokkal való együttműködést képviselte (a regisztrációs eljárásban való közreműködés, a befogadóállomáson történő szálláshely-kijelölés elfogadása stb.), más segítő csoportok a migránsok általuk helyesnek gondolt érdekeit tekintették mindenek felett állónak: ha a menekült Németországba szeretne minél gyorsabban eljutni, ezt kell elősegíteni.

Végül feltétlenül meg kell említenünk azt a kérdést, amely az egész migrációs válsághelyzet ideje alatt újra és újra felmerült, és sok esetben durva kritikáknak adott alapot: mennyire volt ez a migránsok felé fordulás pártsemleges vagy éppen ellenzéki magatartás?

A már említett TÁRKI-kutatás (amely mind ez idáig egyetlen a témában, így erre jelen tanulmányban nagyban támaszkodunk) megállapítása szerint a segítő szervezetek többsége politikailag abszolút semlegesnek állította be magát, ugyanakkor a segítésnek erős politikai dimenziója is volt. A migrációs kérdést azonban leginkább a kormány 2015 eleje óta tartó kemény bevándorlóellenes propagandája politizálta át, nem pedig az alulról építkező csoportok tényleges politikai motivációja határozta meg. A baloldali-liberális ellenzék egy része nyilvánvalóan politikai hasznot akart húzni a válságból, és sokszor kéretlenül is segítséget nyújtott, vagy éppen minden alkalmat megragadott, hogy szimpátiáját fejezze ki a civilekkel. Ezt a fajta csábítást sokan rutintalanul kezelték, s ez komoly vitákat gerjesztett a szervezeteken belül, illetve a szervezetek között. Bár néhány szervezet vezető egyéniségei és a médiában megjelenő képviselői között valóban azonosíthatóak ellenzéki pártok képviselői, a többség kizárólag humanitárius cselekedetként fogta fel a segítségnyújtást, mindenfajta politikai motiváció nélkül.

Felhasznált irodalom

301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról.

Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal. Menekültügyi eljárás. Alapfogalmak. www.bmbah.hu (letöltve: 2016. 05. 30.)

Kaszás Veronika (1989): Erdélyi menekültek Magyarországon 1988–89-ben. Út a menekültkérdés tagadásától az 1951. évi genfi menekültügyi konvencióhoz való csatlakozásig. Doktori disszertáció. ELTE, Budapest.

Simonovits Bori – Bernát Anikó (szerk.) (2016): *The Social Aspectsof the 2015 Migration Crisisin Hungary.* TÁRKI, Budapest. www.tarki.hu/hu/news/2016/kitekint/20160330_refugees.pdf (letöltve: 2016. 04. 12.)

A menekült- és migrációs kérdés nemzeti és uniós szintű politikai aspektusai Olaszországban

Molnár Anna[1]

Bevezetés

A migráció szempontjából Olaszország az 1990-es évek közepétől vált elvándorló országból valódi célországgá. Ebben a folyamatban egyfajta szimbolikus esemény volt, amikor 1991-ben Albániából egyetlen hajón összesen 20 ezer illegális migráns érkezett az olasz partokra. Ettől kezdve Olaszország folyamatosan vált preferált migrációs célországgá. 2011 után, a mediterrán térség belső egyensúlyát felborító arab tavasz eseményeit követő konfliktusok következtében Olaszország nem csupán az elsősorban gazdasági, munkavállalási okokból érkező legális, hanem az illegális bevándorlás (a menekültek és gazdasági migránsok) egyik kiemelt tranzitországává és részben célpontjává is vált. Az Észak-Afrikában és a Közel-Keleten kialakult válsággócok és az ezzel összefüggő (napjainkban leginkább Líbiában és Szíriában tapasztalható) gyenge államiság következményeként egyre több, elsősorban afrikai illegális migráns (köztük menekült is) érkezik a Földközi-tengeren keresztül.

Az EK/EU tagállamainak többsége az 1990-es évek elejére, gyarmati múltja miatt, jelentős bevándorlóréteggel és ennek következtében megfelelő szabályozással rendelkezett. Olaszország azonban csupán az 1990-es évek óta szembesült a bevándorlással együtt járó társadalmi folyamatokkal, s ezért a megfelelő szabályozási háttér kidolgozása is ettől az időszaktól vette kezdetét – 1990-ben a Martelli-törvény, a Turco-Napolitano (1998), illetve a későbbi Bossi-Fini (2002) törvény.[2]

Az 1990-es évek elején még 0,5% alatt lévő bevándorlóarány napjainkra 8,3%-ra növekedett Olaszországban. Általánosan elfogadott tény, hogy nem csupán a katonai konfliktusok következtében, hanem az Afrikában és a Mediterráneum térségében fenyegető demográfiai robbanás, illetve a klímaváltozás miatt Olaszországot is egyre fokozottabban érintő, súlyos migrációs nyomás várható. A 2000-es évek közepére a migrációval összegfüggő társadalmi folyamatok a politikai és társadalmi viták egyik kulcskérdésévé váltak. Ezt mutatja az a tény is, hogy a 2007-es külpolitikai stratégiai dokumentum a bevándorlást az egyik legfontosabb társadalmi kihívásnak nevezte. Az illegális bevándorlás kezelésével kapcsolatban a dokumentum azt hangsúlyozta, hogy nem elegendőek az érintett államok (pl. Olaszországnak Albániával és Tunéziával kötött) bilaterális egyezményei, hanem már ekkor a nemzetközi

[1] Molnár Anna (molnar.anna@uni-nke.hu) habilitált egyetemi docens, tanszékvezető, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar, Nemzetközi Kapcsolatok és Diplomácia Tanszék.

[2] Molnár (2015)

és európai szintű együttműködés elsődlegességének szükségességére hívta fel a figyelmet.[3] A 2008-tól hatalomra lépő Berlusconi-kormány megfelelő uniós eszközrendszer hiányában alapvetően bilaterális (pl. Líbiával kötött) megállapodások segítségével igyekezett megoldani a helyzetet. Napjainkban a Matteo Renzi vezette olasz kormány (esetenként a többsebességes, mag-Európa koncepcióját is megemlítve) elsősorban az uniós szintű megoldások (pl. a kvótarendszer, a dublini rendszer reformja, a schengeni rendszer fenntartása, az európai menekültügyi rendszer) kidolgozásában és bevezetésében érdekelt.[4] A bevándorlás körül fellobbanó politikai és társadalmi viták jelentőségét jól mutatta az a tény, hogy 2013 áprilisa és 2014 februárja között a Letta-kormány integrációs minisztere Cécile Kyenge, kongói származású, fekete bőrű, baloldali politikus volt.[5]

Migrációs trendek Olaszországban

Olaszországban a kilencvenes évektől kezdődött el a bevándorlók arányának teljes népességhez viszonyított jelentős növekedése, és számuk az 1971-es adatokhoz képest 2001-re már tízszeresére növekedett. Talán nem is véletlen, hogy éppen ebben az évben, azaz 2001-ben jelent meg Oriana Fallacinak az olasz közvéleményt megosztó és nagy vitát kavaró *Harag és büszkeség (La rabbia e l'orgoglio)* című könyve. 2007-ben 3,4 millió legális (ez 17%-kal több, mint 2006-ban, s a lakosság több mint 5%-át tette ki), illetve kb. 650 ezer illegális bevándorló tekintette új otthonának Olaszországot. Mindemellett folyamatosan növekedett azon bevándorlók száma (2007-ben 20%-kal), akik elsősorban a különböző válsággócok, a Balkán és Észak-Afrika felől érkeztek. A legális bevándorlók mellett azonban egyre több lett az illegális bevándorlók száma is: míg 2007. január és szeptember között a hivatalos adatok szerint 14 200 illegális bevándorló, addig 2008 ugyanezen időszakában 60%-kal több, már 23 600 regisztrált illegális bevándorló érkezett az országba.[6]

Az ISTAT, az olasz statisztikai hivatal adatai szerint 2011-ben 4 027 627, 2013-ban 4,4 millió, 2014. január 1-jén pedig 4 922 085 az EU-ból és a harmadik országokból érkező külföldi élt legálisan Olaszországban (ez a lakosság több mint 8%-a).[7] 2014-ben az összes külföldi közül 3 874 726 fő az Európai Unión kívülről érkezett.[8] 2015-ben a bevándorlók száma tovább növekedett, és a január 1-jei adatok szerint meghaladta az 5 millió főt (a lakosság 8,3%-át), vagyis a kilencvenes évek adataihoz képest arányuk megtízszereződött.[9]

Napjainkban a bevándorlással kapcsolatos társadalmi integrációs problémák részleges rendezését célozta a 2015 októberében, az olasz parlament alsóháza által már megszavazott döntés, amely szerint az Olaszországban tartózkodási engedéllyel élő bevándorlók (kivéve az uniós állampolgárok) Olaszországban született gyermekei (kb. 700 ezer fő) a *ius soli*

---

3 Dassù–Massari (é. n.) 65.
4 Gentiloni: troppe liti in Ue,serve l'asilo europeo.
5 Immigrazione, in Italia 5,1 milioni di stranieri: "Un beneficio da 1,4 miliardi".
6 *Maroni: „stretta sui clandestini, asilo politico e ricongiungimenti familiari".*
7 Popolazione 3 – ISTAT.
8 *I cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti.*
9 Indicatori demografici.

elve alapján olasz állampolgárságot kaphassanak. Ahhoz azonban, hogy a döntés jogerőre emelkedjen, azt még a szenátusnak is meg kell erősítenie.[10]

Az 1990-es évektől gyors ütemben növekvő bevándorlás hátterében egyrészt az olasz gazdaság növekedése, a hiányos törvényi szabályozás, a nemzetközi környezet változása, másrészt pedig a megváltozott demográfiai folyamatok álltak.[11] A társadalom fokozatos elöregedése a munkaképes lakosság csökkenését is maga után vonta. A globalizáció következtében a hagyományos olasz iparágakra nehezedő, elsősorban távol-keleti verseny következtében az olasz gazdaságnak egyre nagyobb szüksége van a bevándorlók olcsó munkaerejére. Nagy számban dolgoznak bevándorlók az olasz építő- és textiliparban, illetve a mezőgazdaságban.

A munkaerőpiacon végbement változásokat jól mutatta a 25 ezer lakosú Arzignano (Veneto) példája, ahol már 2007-ben 5 ezer legális bevándorló élt. A bőrfeldolgozó ipara miatt kiemelkedő gazdasági körzetben 2007-ben a 25 és 34 év közöttiek 36%-a, illetve tíz alkalmazottból négy bevándorló volt, az újszülötteknek pedig már 44,7%-a bevándorló családban látta meg a napvilágot. Annak ellenére, hogy a városban nagyon alacsony volt az illegális bevándorlók aránya, és a gazdaság szempontjából nélkülözhetetlen feltétellé vált a külföldiek foglalkoztatása, a 2008-as választásokon itt érte el egyik legjelentősebb eredményét a kifejezetten bevándorlásellenes regionális párt, az Északi Liga (37,1%).[12]

A társadalmi változásokat mutatja, hogy például a Velencében (provincia) élő külföldiek aránya 2005 és 2014 között 4,8%-ról 9,5%-ra, Trevisóban 8,5%-ról 11,2%-ra, Lombardiában pedig ugyanezen időszak alatt 7%-ról 11,5%-ra növekedett.[13] A legális bevándorlók többsége napjainkban is a gazdasági szempontból fejlettebb Észak-Olaszországban, illetve az olasz nagyvárosokban él.[14]

Illegális migráció a Földközi-tengeren keresztül

Az országban legálisan tartózkodók száma évről évre változó arányú nem regisztrált, illegális bevándorlóval egészült ki. Míg 1991-ben az Olaszországban élő külföldiek 47%-a ille-

---

[10] Ok della Camera alla legge sulla cittadinanza, nasce la stagione dei nuovi italiani.

[11] Az utóbbi évtizedekben ugyanis drámai mértékben csökkentek a születések: míg 1961-ben az egy nőre jutó gyermekek száma 2,41 volt, addig 1980-ban ez az adat 1,6-ra, 2001-ben 1,25-re, majd 2013-ban 1,39-re csökkent. Mindemellett a várható élettartam Olaszországban az egyik leghosszabb az EU tagállamai között, a 2014-ben született nők esetében 84,9 év, a férfiak esetében pedig 80,2 év. A társadalom elöregedését jól mutatja az olasz demográfiai korfa, amely szerint a 14 év alattiak aránya 13,8%, a 15 és 64 év közöttieké 64,4%, a 65 év felettieké pedig 21,7% az össznépességen belül. Lásd: Popolazione 3 – ISTAT; Indicatori demografici. Stime per l'anno 2014.

[12] *Arzignano salvato dagli immigrati. Le concerie non vanno all'estero.*

[13] 2014-ben Milánóban 17,38% a külföldiek aránya, ahol négy kiskorúból egy bevándorló gyermekének tekinthető, Bolognában 56 302 (14,65%), Rómában 2014-ben 353 785 bevándorló élt (12,36%). Az északi kisebb és közepes, jelentős iparral rendelkező városokban már egyes esetekben megközelíti vagy át is lépi a 20%-ot a bevándorlók aránya (Bresciában 18,21%, Arzignanóban 20,45%, Pioltellóban 24,89%). Ezekre a városokra jellemző, hogy a munkavállalók több mint harmadát is az ott élő külföldiek adják. 2013-ban a bevándorlók 34,6%-a Északnyugat-Olaszországban, 25,5%-uk északkeleten, 25,4%-uk Közép-Olaszországban, 10%-uk délen, 4%-uk pedig a szigeteken élt. Lásd: *Cittadini Stranieri in Italia.*

[14] Dossier Statistico Immigrazione. Rapporto UNAR dalle discriminazioni ai diritti.

gálisan tartózkodott az országban, addig ez az arány – a többszöri amnesztiarendeletekkel együtt járó jogi rendendezéseknek köszönhetően – 2013-ra 6%-ra csökkent. A vizsgált több mint két évtizedben arányuk folyamatosan változott, és 2002-re ismét jelentősen növekedett. A 2002-es Bossi-Fini törvény ismét lehetővé tette, hogy mintegy 700 ezer illegális migráns rendezhesse jogi státuszát, és így arányuk ismét 9%-ra csökkent, 2013-ban az IDOS kutatóközpont becslése szerint kb. 300 ezer illegális migráns tartózkodott az országban.[15] 2014-től évente több mint 150 ezer menekült és illegális migráns érkezik az országba, többségük számára Olaszország csupán tranzitország, és elsősorban az észak-európai országokat választják végleges célországnak.

Minden egyes évben több tízezren indulnak el Afrika partjaitól Olaszország felé. A legtöbben a közép-mediterrán útvonalon – 2011-ben még elsősorban Tunézia felől, majd 2014-től, a líbiai belpolitikai helyzet romlását követően főleg Líbián keresztül – érik el az olasz partokat, elsősorban Lampedusát vagy Szicíliát. Számuk 2014-ben volt a legmagasabb, amikor ezen az útvonalon összesen 170 760 fő érkezett Olaszországba. 2015-ben az ezen utat választók száma 10%-kal, 153 946-ra csökkent, s ez elsősorban annak volt köszönhető, hogy az illegális migrációban jelentős eltolódás volt megfigyelhető a kelet-mediterrán térségben Görögország, és így a nyugat-balkáni útvonal felé. 2015-ben összesen 885 386 fő érkezett a nyugat-balkáni útvonalon az Európai Unió területére. A Lampedusa és Szicília felé vezető út mellett évente néhány ezren Puglia és Calabria felé is átkelnek a Földközi-tengeren. 2016-ban az EU és Törökország közötti megállapodást követően, illetve ezzel összefüggésben a Görögország felől vezető útvonal lezárása után a Líbia felől érkezők száma ismét növekedni kezdett, május 25-ig már közel 40 ezren értek partot sikeresen Olaszországban.

1. táblázat

A migránsok számának alakulása a különböző útvonalakon, 2008–2016

Év	Közép-mediterrán	Puglia, Calabria	Nyugat-balkáni*	Kelet-mediterrán	Nyugat-mediterrán
2016	01–03. 27 147	n. a.	01–04. 112 477	01–04. 157 019	01–03. 1408
2015	153 946	n. a.	764 038	885 386	7164
2014	170 760	n. a.	43 360	50 830	7840
2013	40 000	5000	19 950	24 800	6800
2012	15 900	4772	6390	37 200	6400
2011	64 300	5259	4650	57 000	8450
2010	4500	2788	2370	55 700	5000
2009	11 000	807	3090	40 000	6650
2008	39 800	n. a.	n. a.	52 300	6500

***** Görögországon, vagyis a kelet-mediterrán útvonalon keresztül egyszer már beléptek az EU-ba.

Forrás: Frontex-adatok alapján saját szerkesztés.

http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/

[15] Irregolari in Italia? Oggi ai minimi storici.

2013–2014-es időszaktól kezdve jelentősen változott az illegálisan a Földközi-tengeren átkelők etnikai hovatartozása. Míg korábban elsősorban gazdasági migránsnak tekinthető illegális migránsok érkeztek, ezt követően túlnyomórészt a háborúval és fegyveres konfliktusokkal sújtott válságövezetekből (Eritrea, Szíria, Mali, Szudán, Szomália), főként Líbián keresztül igyekeztek Olaszországban jutni. 2014-ben – amikor 64 600-an nyújtottak be menekültjogi kérelmet – a legtöbb menedékkérelmet benyújtó is elsősorban Afrikából érkezett. 2015-ben, a kelet-mediterrán útvonal megnyílásakor a szíriaiak száma jelentősen csökkent, többségükben a Görögország felé vezető, kevésbé veszélyes útvonalat választották.

Bevándorlásellenesség, Északi Liga

Az utóbbi évtizedekben viszonylag könnyű összefüggést találni a bevándorlás növekedése és a bevándorlásellenes politikai mozgalmak megerősödése között. Napjainkban az olasz parlamenti pártok közül a leginkább bevándorlásellenes párt a Berlusconi-kormányok korábbi koalíciós partnere, az Északi Liga, amely kezdetben – regionális pártként – a Róma- és délellenességet hangsúlyozta. A párt politikájában az 1990-es évek végétől a bevándorlás jelentősebb növekedésétől állt be változás, és ettől kezdve programjának egyik kiemelt területévé a migráció visszaszorítása vált. Az olasz társadalom hagyományosan befogadó jellege ellenére a bevándorlók számának drasztikus növekedésével együtt a bevándorlás-ellenes célokat megfogalmazó Északi Liga támogatottsága is növekedett.

A 2000-es évek elején, az euróövezethez történő csatlakozást követően úgy tűnt, hogy az eredetileg regionalizmust és mikronacionalizmust képviselő Északi Liga társadalmi támogatottsága jelentősen csökkent: 2001-ben és 2006-ban is rendkívül alacsony volt a rá szavazók aránya (3,9–4%). Ezt a választói attitűdváltozást a Liga politikusai is érzékelték, és politikájukban egyre inkább a teljes nemzetet érintő kérdésekre (az euroszkepticizmusra, a bevándorlásellenességre) helyezték a hangsúlyt. A 2008-as választások idején a radikális politikai céljainak köszönhetően az Északi Liga megduplázta szavazói támogatottságát (8,3%).[16] A Berlusconi-kormány 2011-es bukását követően az Északi Ligát is elérő korrupciós botrányok következtében a 2013-as parlamenti választásokon a párt csupán 4,8%-ot, a 2014-es EP-választásokon pedig 6,16%-ot ért el. A 2014-es események és ezzel együtt a fokozódó migrációs nyomás hatására a bevándorlás napjainkban a politikai viták egyik központi kérdésévé vált, és a közvélemény-kutatások szerint az Északi Liga támogatottsága 2014 tavasza óta fokozatosan 4–5%-ról 12–14%-ra növekedett, és jelenleg is 14% felett áll.[17] A főbb politikai pártok közül továbbra is elsősorban az Északi Liga kommunikációját jellemzi a bevándorlásellenes retorika.[18]

Olaszországban már az évezred elején komolyabb politikai viták folytak az illegális migrációval és menekültkérdéssel kapcsolatban. A Berlusconi-kormányok koalíciós partnere, az Északi Liga kezdetektől különbséget tett a bevándorlók között is. Idegenellenességének

[16] Lásd részletesebben: Molnár (2011)

[17] Sondaggi politici elettorali. Confronto 9-15 maggio: sorprendono i dati Index, istituti concordi su flessione Lega Nord e crescita Forza Italia.

[18] Pl. Salvini ai sindaci: «Nuovi immigrati? Sindaci, non accoglieteli».

elsőrendű célpontját az iszlám vallású bevándorlók jelentették. Az Északi Liga internetes honlapján 1998-ban megjelent egy tanulmány, amely a bevándorlás kérdésével foglalkozott. A tanulmány szerzője egy valódi összeesküvés-elméletet vázolt fel, amelyben a bevándorlók csupán a nemzetközi baloldal és a multinacionális pénztőke összefogásának eszközei, hogy azok végül világuralomra törjenek. Véleménye szerint a nemzetközi baloldal legfőbb célja, hogy a bevándorlókkal meggyengítsék a nyugat-európai kultúrát, káoszt teremtsenek. A tanulmány szerzője a multinacionális cégek, a bevándorlók és a nemzetközi baloldal között létrejött összefogás mögött a Nyugat-Európa meggyengítését előidéző Egyesült Államokat azonosította. A helyi baloldal segítségének köszönhetően a bevándorlók városnegyedeket foglalnak el, és így a helyi lakosság lassan kisebbségbe kerül.[19]

Az Északi Liga álláspontja szerint a bevándorlás a pénztőke és a baloldal összefogásának eredménye, amellyel céljuk a helyi kultúra gyengítése, és ezzel együtt a nemzetközi befektetők világgazdasági esélyeinek javítása. Nem tesznek különbséget a globalizáció és a gyökértelenség, azaz a hagyományok elveszítése között.[20] Az Északi Liga politikusai közül Mario Borghezio, az Északi Liga európai parlamenti képviselője volt az iszlámellenesség legelkötelezettebb híve. Véleménye szerint az eltérő szokások miatt drámai konfliktusok várhatóak mind a közélet, mind pedig a magánélet terén. Attól tartott, hogy iszlám enklávék alakulnak ki Olaszország-szerte, és ezek hozzájárulnak a helyi olasz társadalom bomlásához.[21]

1999-ben a párt lapja, a *Quaderni padani* egyik száma[22] Padánia és az iszlám kapcsolatával foglalkozott. A folyóiratban az iszlámot a történelem három fő betegsége (kommunizmus, imperializmus, iszlám) közé sorolták. Véleményük szerint ez a három összefog, hogy meggyengítse az európai „népeket".[23] 2001 szeptemberében – az amerikai terrortámadás után, a veszélyes helyzetre hivatkozva – a Telepadania egyik műsorában Francesco Enrico Speroni, az Európai Parlament képviselője és az Umberto Bossi által vezetett minisztérium kabinetfőnöke azt nyilatkozta, hogy Olaszország határait a muzulmánok előtt le kellene zárni. Az olasz kormány nevében Rocco Buttiglione, a közösségi politikák tárca nélküli minisztere ettől a nyilatkozattól azonnal elhatárolódott, és bejelentette, hogy Speroni nem a kormány, hanem a magánvéleményét képviselte.[24]

A párt részéről tapasztalható növekvő iszlamofóbia hátterében részben az állt, hogy az Olaszországban élő iszlám vallásúak (többségében szunniták) száma 2004-ig kb. 800 ezerre növekedett, majd 2004 és 2014 között megduplázódott, és elérte a kb. 1,65 milliós létszámot, napjainkban pedig országszerte nyolc mecset és kb. ezer imahely segíti a vallásgyakorlást. A változó demográfiai folyamatokat jól mutatja, hogy 2013-ban az iszlám vallásúak összlakosságon belüli arányaihoz (kb. 2,7%) képest jóval nagyobb arányban az újszülöttek 6,6%-a már muszlim családba született. Becslések szerint az iszlám vallásúak aránya 2010 és 2030 között duplájára fog emelkedni (2,6%-ról 5,4%-ra), és 2030-ra eléri a kb. 3,2 millió főt.[25]

---

19 Padania, identitá e societá multirazziale. Idézi: Escobar (1999) 661–670.

20 Guolo (2000) 890–901.

21 Uo. 892–893.

22 *Quaderni Padani*.

23 Del Valle (1998). Idézi: Guolo (2000) 890.; Del Valle (1999) 90–94.

24 Tutti contro Speroni. 'No alle frontiere chiuse'.

25 Allievi (2004); Ecco i motivi per cui in Italia i musulmani aumenteranno del 103% in 20 anni.

Az iszlámmal kapcsolatos viták erősödését mutatta, hogy 2011-ben az olasz parlamentben hosszas politikai viták kezdődtek a muzulmán nők burkaviselésének betiltásáról.[26] A Berlusconi-kormány 2011-es bukását követő szakértői és a középbaloldali, illetve a középjobboldali pártok koalíciójára épülő kormányok (Monti-, Letta- és Renzi-kormányok) idején folytatott hosszas parlamenti viták ellenére a burka viselését tiltó jogszabály végül nem született meg, de az ezzel kapcsolatos belpolitikai viták 2015-ben, a franciaországi terrorcselekményeket követően ismét fellángoltak.[27]

A főbb parlamenti pártok bevándorláshoz való viszonya

A bevándorlásról és a társadalmi integrációról szóló vita nagypolitikai szinten valójában csak az utóbbi évtizedben éleződött ki. Az olasz parlamentben a kérdésről – annak súlyához képest – viszonylag kevés szó esett, az ezzel kapcsolatos vita elsősorban a választási kampányok idején erősödött fel (pl. a 2014-es EP-választások vagy a helyi választások előtt).

A jelenlegi kormánykoalíció legnagyobb pártja, a Demokrata Párt (PD) 2014-es EP-választási programjában a bevándorlással kapcsolatban a „sokszínűség mint gazdagság", „a szolidaritás és az integráció Európája" szlogenek szerepeltek. A program hangsúlyozta, hogy a 2013 októberében, a 368 ember életét követelő hajókatasztrófa bebizonyította, hogy ebben az évtizedben a bevándorlás állandó jelenséggé vált, így a bevándorlás és a menekültkérdés kezelése érdekében az EU-nak valódi politikai szereplővé kell válnia. A valódi minőségi változások érdekében a programban a Frontex átalakításával a külső határok valódi közös kezelése szerepelt annak érdekében, hogy Olaszországnak ne egyedül kelljen a tengeri határainak ellenőrzését ellátnia. A program emellett hangsúlyozta, hogy az arab tavasz eseményeit követően – nemcsak az illegális bevándorlás elleni fellépésre és a határok ellenőrzésére, hanem a demokratizálódási folyamatok és a gazdasági és társadalmi fejlődés segítésére is hangsúlyt helyezve – szükséges a mediterrán államokkal létrejött partnerségi kapcsolatok újragondolása. Az EU-nak a közös elvek és feltételek alapján közvetlenül kellene kezelnie az EU-n kívülről érkező munkavállalási, tanulmányi vagy kutatási célú mobilitással kapcsolatos politikákat. A programban rendkívül homályosan megfogalmazva javasolták, hogy az Európában született külföldi állampolgárok gyerekei is megkaphassák az állampolgárságot, azaz az európai *ius soli* elv bevezetésére tettek javaslatot *(lo ius soli europeo)*.[28] Mindezen elveket figyelembe véve nem véletlen, hogy az olasz kormány a szolidaritás elvére hivatkozva a kezdetektől támogatta a menekültek elosztását segítő ún. kvótarendszer bevezetését, sőt kérte például a Mare Nostrum műveletet felváltó, Triton elnevezésű Frontex-művelet, illetve később az EUNAVFOR MED művelet elindítását.

A jelenlegi kormánykoalíció másik tagja, a Berlusconi korábbi jobbkezének számító Angelino Alfano új pártja, a Nuovo Centrodestra a migrációval összefüggő vitában elsősorban a biztonság kérdésére helyezi a hangsúlyt, és sokszor kritizálta az EU cselekvőképességét.[29] Alfano belügyminiszterként nap mint nap találkozik az illegális bevándorlás

[26] Divieto di indossare burqa e niqab. D.d.l. approvato in Commissione affari costituzionali.
[27] Ventura (2015)
[28] Partito Democratico: L'Europa cambia verso.
[29] Sicurezza e Immigrazione. Un Paese sicuro è un Paese libero.

problémájával, és így a párt elsőrendű céljaként az EU külső határainak hatékonyabb ellenőrzését és a migrációs folyamat visszaszorítását jelölte meg. A párt 2014-es, a „kevesebb illegális bevándorló, több biztonság" szlogen szellemében megfogalmazott javaslatai között szerepelt a Frontex egy operatív részlegének Olaszországba történő áthelyezése és a menedékkérők tagállamok közötti kötelező elosztása is.[30]

Az Északi Liga 2014-es EP-programjában is szerepelt a bevándorlás kérdése, amelyben az „európai szolidaritást" a „hiszékenyek becsapásának" nevezte, és a bevándorlás kezelése esetében a tagállamok közötti határozottabb együttműködés mellett a brüsszeli beavatkozás nélküli nemzeti szuverenitás erősítését tűzte ki céljául. Emellett hangsúlyt fektetett a határok hatékonyabb ellenőrzésére, a beléptetés esetleges megtagadására, a visszatoloncolásra, valamint a kiindulási országokkal való bilaterális megállapodásokra.[31] Ezt az elvet követte korábban a negyedik Berlusconi-kormány Északi Ligához tartozó minisztere, Roberto Maroni idején, 2009-ben megvalósított visszatoloncolási gyakorlat, amelyet 2012-ben több nemzetközi és civil szervezet mellett az Emberi Jogok Európai Bírósága (Strasbourg) is elítélt.[32] A párt 2015-ös politikai programjában azonban nem tért el jelentős mértékben a többi párt céljaitól, elsősorban az EU nagyobb anyagi hozzájárulását, illetve a menekültek tagállamok közötti, kvóták szerinti elosztását hangsúlyozta.[33]

A nemzeti és európai parlamenti választások idején a legnagyobb ellenzéki párt, az Ötcsillagos Mozgalom (M5S) valójában még keveset foglalkozott a bevándorlás kérdésével, és így sem 2013-as választási programja, sem pedig 2014-es hétpontos programja nem tartalmazott a bevándorlásra vonatkozó részt.[34] Választási kampányában azonban többször is az európai megoldás szükségességéről beszélt. A 2014 októberében publikált hétpontos migrációs programjában többek között a dublini rendszer felülvizsgálatát, az emberkereskedelem felszámolása érdekében a kiindulási országokkal való együttműködést, a kvótarendszer bevezetését, az EU területén kívüli, uniós finanszírozású menedékkérő központok létrehozását, illetve a Frontex egyes hivatalainak Lampedusára történő költöztetését javasolta.[35] Az ellenzéki párt 2015 szeptemberében is megismételte legfontosabb céljait, azaz a dublini rendszer felülvizsgálatát, a kötelező kvóták bevezetését és a legális bevándorlás segítését.[36]

Silvio Berlusconi újjáalakult párja, a Forza Italia sem fordított túl nagy hangsúlyt a bevándorlás kérdésére a 2014-es EP-választások kampányában. A választási program csupán néhány utalást tartalmazott: a dublini szabályozás és a befogadási kritériumok felülvizsgálatát, a menekültek és menedékkérők elosztását és a Tanács olasz elnöksége idején a Földközi-tenger kérdésének prioritásként való kezelését.[37]

Az Északi Ligáéhoz hasonló álláspontot képviselt az Alleanza Nazionale utódpártjaként létrejött Fratelli d'Italia, amely programjában a „vad bevándorlás" elleni küzdelem érdekében egy európai együttműködést ajánlott. Giorgia Meloni pártja a többi olasz párthoz

30 *In Europa, prima l'Italia.*
31 Elezioni Europee 25 Maggio 2014.
32 Strasburgo, l'Italia condannata per i respingimenti verso la Libia.
33 Immigrazione: linee guida generali, Lega Nord, Dipartimento Federale Sicurezza e Immigrazion.
34 Il programma di FDI-AN per le elezioni Europee 2014; Elezioni europee 2014. Sette punti per l'Europa.
35 Immigrati: le 7 proposte del M5S per fermare l'emergenza. Movimento 5 Stelle.
36 Immigrazione, con il M5S al potere.
37 Le nostre idee per un programma per l'Europa. Leader, candidati e programma vincenti.

hasonlóan a menekültek és menedékkérők kötelező szétosztását és a dublini szabályozás újragondolását javasolta. Programjukban nem csupán az EU-n kívülről érkező migránsokat említették, hanem az EU más tagállamaiból érkezőket is. Javaslatuk szerint szigorúbban kellene betartatni az EU 38/2004-es irányelvét, amely az összes EU-tagállam állampolgárai számára biztosítja a mozgásszabadságot, függetlenül az etnikai hovatartozástól, de amely szerint kiutasíthatók azok, akik érkezésük után három hónappal még nem rendelkeznek munkavállalási szerződéssel.[38]

Olasz és uniós válaszok

A 2000-es évektől Olaszországban is folyamatosan sűrűsödtek a többségi társadalom és a legális vagy illegális bevándorlók közötti feszültségek.[39] Ebben az időszakban a személyes biztonsággal kapcsolatos kérdések az olasz belpolitikai viták egyik központi témájává váltak, és a migrációs folyamatok erősödésével párhuzamosan az olasz társadalom és politika (elsősorban az Északi Liga) egyre többször vont párhuzamot a közbiztonság romlása és az ekkor még elsősorban Romániából érkező bevándorlók számának növekedése között. A 2008-as választások előtt az egyre növekvő biztonságigény is elősegítette az Északi Liga társadalmi támogatottságának növekedését, szavazóinak megkétszereződését. A 2008-tól kormányzó jobbközép koalíció egyik kiemelt feladatának tekintette a polgárok biztonságának megerősítését. Elsősorban az Északi Liga hatására 2009 júliusában az olasz parlament felső háza is elfogadta az ún. biztonsági csomagot, amely többek között az illegális bevándorlással szembeni szigorúbb fellépést is tartalmazta. Az új jogszabályok bűncselekménynek minősítették az illegális bevándorlást.[40] A nagykoalíciós kormányok idején 2013-tól megkezdődött a jogszabálycsomag felülvizsgálatával kapcsolatos parlamenti vita, de az olasz közvélemény hatására 2016 januárjában az olasz kormány végül úgy döntött, hogy még nem törlik el az illegális bevándorlást bűncselekménynek minősítő szabályozást.[41]

A Fölközi-tengeren a 2000-es évek elejétől felerősödő illegális migrációs hullámok visszaszorítása szempontjából hatékony, de a kezdetektől sokat bírált megoldást a 2008-ban, a negyedik Berlusconi-kormány első évében aláírt, Olaszország és Líbia közötti barátsági, partnerségi és együttműködési, ún. bengázi szerződés[42] és az azt kiegészítő megállapodások jelentettek.[43] A két fél közötti „privilegizált viszonyt" teremtő megállapodást az olasz parlament 2009 februárjában ratifikálta, majd kétoldalú szerződésekkel egészítették ki.[44]

Berlusconi a szerződéssel és Kadhafival kapcsolatban kijelentette: *„Aki Kadhafit bírálja, az leragadt a múltban.* […] *Olaszország e megállapodásnak hála tudta megoldani*

---

38 Ecco quali sono le posizioni dei partiti italiani sull'immigrazione.

39 Gli immigrati si fermano per un giorno. «Producono il 9,5% del Pil italiano».

40 Il Ddl sicurezza diventa legge. Il testo approvato con 157 voti favorevoli, 124 contrari e 3 astenuti.

41 Reato di clandestinità, Ermini: così non ha senso ma va abolito solo in certi casi.

42 Legge 6 febbraio 2009, n. 7. Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, fatto a Bengasi il 30 agosto 2008.

43 Ronzitti (2009)

44 Attacco al peschereccio "Ariete", Amnesty: sospendere e rivedere gli accordi tra Italia e Libia.

az Afrikából Európába irányuló illegális bevándorlás problémáját".[45] Míg 2008-ban még 36 951-en érkeztek Olaszországba a Földközi-tengeren keresztül, addig a Líbiával kötött együttműködést követően, 2010-ben már csak 4406-an, az „arab tavasz" következtében 2011-ben viszont ismét 62 692 illegális bevándorló választotta ezt az útvonalat.

Az arab tavasz következtében – kezdetben elsősorban Tunéziából – egyre növekvő illegális migrációs nyomás miatt 2011. február 12-én az olasz kormány vészhelyzetet vezetett be.[46] A vészhelyzet bejelentését követően Olaszország segítséget kért az EU határőrizeti ügynökségétől, a Frontextől a migránsok tömeges beáramlása miatt kialakult helyzet kezelése érdekében. Olasz kérésre a Frontex 2011 áprilisában elindította a Hermes 2011 közös műveletet, amely a járőrözést és az elsősorban a Lampedusa szigetére érkező illegális migránsok azonosítását segítette.[47] Az uniós segítség ellenére is számos bírálat érte a következő években Olaszországot a menekültek és illegális migránsok hiányos regisztrációja miatt.

2011-től az illegális bevándorlás növekedése jelentette új kihívás a schengeni rendszer fenntartását is veszélyeztette, és a migrációs nyomás növekedésével párhuzamosan Európa-szerte több politikus is a schengeni belső határokon történő határellenőrzés visszaállítását javasolta. Még a Berlusconi-kormány idejében, 2011-ben alakult ki nézeteltérés a kérdés sajátos olasz rendezése miatt Olaszország és Franciaország között,[48] majd később, 2015-től elsősorban a Líbia felől érkező afrikai illegális bevándorlók egyre nagyobb száma miatt a Brenner-hágón történő ellenőrzések visszaállítása okozott feszültséget Ausztria és Olaszország között. Az olasz sajtó és kormánypolitikusok nem véletlenül hangsúlyozták többször is, hogy a Brenner-hágón történő szabad mozgás nem csupán gazdasági szempontból fontos, hanem azért is, mert ez egy szimbólum a két ország kapcsolatában, és az olasz történelemben is.[49]

A menekültáradat miatt mind az olasz, mind az európai uniós migrációs és menekültügyi politikát újra kellett gondolni. Az olasz politika számára kezdetektől nyilvánvaló, hogy az egyre súlyosbodó helyzetben az uniós és nemzeti szintű megoldások elválaszthatatlanok egymástól, Olaszország önmagában nem adhat hatékony választ a problémára. Kadhafi bukását, és ezzel a líbiai központi kormányzat összeomlását követően Olaszország bilaterális szinten már nem volt képes az egyre nyugtalanítóbb helyzetet rendezni. Silvio Berlusconi 2011-es bukását, majd a 2013-as parlamenti választásokat követően megalakuló koalíciós kormányok elsősorban az európai uniós válaszok megszületését sürgették.

Kadhafi bukását követően, 2011-től megkezdődött a líbiai politikai helyzet nemzetközi segítséggel történő, mindeddig eredménytelen stabilizálásának folyamata. 2013-ban indult el az Európai Unió líbiai integrált határigazgatást segítő missziója (EUBAM Líbia). A mindeddig gyakorlatilag igen kevés eredményt felmutató misszió központja a líbiai politikai és biztonsági helyzet romlását követően, 2014 augusztusában ideiglenesen Tripoliszból Tuniszba költözött, majd októberben a résztvevők számát 17 főre csökkentették, és a líbiai központi kormány hiányában működését gyakorlatilag befagyasztották.[50]

---

45 Berlusconi védelmébe vette Kadhafit.

46 Piano per l'accoglienza dei migranti in attuazione dell'accordo Stato Regioni Enti Locali del 6 aprile 2011.

47 Frontex 2011. évi általános jelentés. 17.

48 Nascimbene–Di Pascale (2011)

49 Migranti, Renzi: il Brennero è un simbolo, non faremo finta di niente.

50 Common Security and Defence Policy.

2013 októberében a Lampedusa partjainál bekövetkezett tragédia következtében 368 fő veszítette életét. Annak ellenére, hogy ezen az útvonalon már korábban is ezrek haltak meg, a szörnyű tragédia a közvéleményt és a politikusokat egyaránt sokkolta. Mindezzel párhuzamosan megerősödött az a nézet, miszerint Olaszország – az európai szolidaritás hiányában – gyakorlatilag magára maradt a probléma megoldásában. Az olasz kormány hamarosan döntést hozott a rendkívül költséges (havonta kb. 9 millió euró) humanitárius-katonai misszió, a Mare Nostrum indításáról, amely 2014-ben kb. 170 ezer fő életét mentette meg a tengeren (3419 fő vesztette életét).[51]

2014 első felében az EU Tanács olasz elnökségének egyik prioritása az egyre nagyobb társadalmi kihívást jelentő illegális migrációs nyomás uniós szintű kezelésének támogatása volt.[52] Ebből a szempontból a soros olasz európai uniós elnökség egyik legfontosabb eredményét 2014 novemberétől a Frontex Triton elnevezésű közös műveletének indítása jelentette.[53] Bár a Triton műveletnek nem volt feladata az addigi olasz erőfeszítések felváltása, a Mare Nostrum 2014. december végén befejezte működését. Az annál jóval kisebb hatókörű (30 tengeri mérföld) és költségvetésű (havonta 2,9 millió eurós) Triton művelet indításakor már világos volt, hogy az nem lesz képes hatékonyan ellátni a rá váró feladatot. 2015 elejétől az olasz kormány többször is kérte az Európai Bizottságtól a Triton művelet költségvetésének növelését.[54]

Az uniós elnökség idején külügyi tárcát vezető Federica Mogherini a hatékony olasz érdekérvényesítésnek köszönhetően 2014. novembertől az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselői tisztségét is betölti. Mogherini főképviselőként – kiemelt prioritásnak tekintve azt – nagy hangsúlyt fektet a menekült- és migrációs hullám külső dimenziójának uniós szintű kezelése ösztönzésére és az átfogó migrációs stratégia külső dimenzióinak kidolgozására.

Miután a 2015 áprilisában, a Földközi-tengeren újból megismétlődő tragédia több mint 800 ember halálával végződött, ez az EU és tagállamai figyelmét ismét a migrációs politika hiányosságai felé fordította. 2015 áprilisában a kérdés megtárgyalása és hatékonyabb uniós válaszok kidolgozása érdekében Donald Tusk, az Európai Tanács elnöke a kül- és belügyminiszterek részvételével megrendezett, ún. jumbo Külügyi Tanácsot hívott össze Luxembourgba, ahol a prioritást az emberi életek megmentését segítő uniós intézkedések előkészítése élvezte.[55] A szomorú eseményekkel párhuzamosan Matteo Renzi kormányfő célja az volt, hogy végre a többi tagállam is valós szolidaritási hajlandóságot mutasson a mediterrán térséggel kapcsolatos migrációs probléma kezelése érdekében.[56] 2015. április 20-án a kül- és belügyminiszterek luxembourgi ülésén támogatták az EB tízpontos cselekvési tervét, amely többek között tartalmazta a tengeri határőrizet és mentés (a Triton és a Poseidon művelet) költségvetésének megduplázását, a csempészhajók megsemmisítésének lehetőségét, az uniós hatóságok közötti együttműködés lehetőségét és a menekültügyi

---

51 Mare Nostrum. Ministero della Difesa, Marina Militare.

52 Programma della Presidenza italiana del Consiglio dell'unione europea.

53 Il Semestre di Presidenza Italiana del Consiglio dell'UE. Sintesi dei Risultati.

54 Az Európai Bizottság támogatja Olaszországot a Lampedusára nehezedő migrációs nyomás kezelésében.

55 Revised indicative programme – Foreign Affairs Council meeting, 20/04/2015.

56 Strage migranti, Renzi chiede Consiglio Europeo straordinario: L'Italia lavora in solitudine.

összekötő tisztek kihelyezését a kulcsországokba stb.[57] Az ezt követő, április 23-ai rendkívüli csúcs nem csupán jóváhagyta, hanem túl is lépett az Európai Bizottság javaslatain, így több intézkedés mellett megháromszorozták a Triton közös művelet költségvetését, és felkérték Federica Mogherini főképviselőt, hogy a nemzetközi jognak megfelelően kezdje meg egy esetleges KBVP-művelet előkészítését.[58]

Az olasz kormány, elsősorban a kormányfő, illetve Angelino Alfano olasz belügyminiszter a kezdetektől támogatták az ENSZ és az EU felhatalmazásával a szomáliai partoknál megvalósult katonai művelethez (Atalanta) hasonló, az emberkereskedelmet bonyolító bűnszervezetek elleni katonai beavatkozás elindítását, és így az illegális migránsokat szállító hajók még a kikötőkben történő elsüllyesztését (pl. drónokkal).[59] Annak ellenére, hogy az emberkereskedőkre való lesújtás számos kételyt és nemzetközi jogi problémát vetett fel, a Matteo Renzi vezette olasz koalíciós kormány tisztában volt azzal, hogy Olaszország önmagában nem képes megállítani a tengeren érkező menekültáradatot, így elsősorban a többi tagállam szolidaritásának ösztönzésében és az uniós szintű migrációs és menekültügyi politika megerősítésében érdekelt.

Az uniós döntéshozatali mechanizmusokhoz képest viszonylag gyorsan, 2015. április 20-án döntés született az EUNAVFOR MED művelet elindításáról, majd a Tanács május 18-án jóváhagyta a válságkezelési koncepciót, és június 22-én részlegesen kezdetét vette a művelet első szakasza.[60] A Tanács határozatát követően a művelet parancsnokságának székhelye Róma lett, az EUNAVFOR MED Sophia[61] művelet parancsnokának pedig Enrico Credendino olasz ellentengernagyot nevezték ki. A 24 tagállam által elindított művelet célja, hogy felderítse, feltartóztassa és megsemmisítse az embercsempészek vagy emberkereskedők által használt vagy gyaníthatóan használt hajókat és eszközöket. Az első féléves jelentés szerint a művelet segítségével 2015. december 31-ig 43 büntetőeljárás indult az embercsempészek és emberkereskedők ellen,[62] és 2016 áprilisáig 13 ezer ember mentése valósult meg. A művelet az ENSZ BT 2240. határozatát követően, 2015 őszén a 2a szakaszába lépett, így ma már nemzetközi vizeken történik a gyanús hajók felderítése és szükség esetén lefoglalása. Ahhoz, hogy a második szakaszban már líbiai vizeken is elvégezhessék feladataikat, a líbiai nemzeti egységkormány kérése és újabb ENSZ BT-felhatalmazás lenne szükséges. Ebben az esetben a leendő líbiai parti őrséggel együttműködve léphetnének fel az emberkereskedőkkel és embercsempészekkel szemben. Ehhez azonban Líbiában valódi egységkormányra és a biztonsági helyzet jelentős javulására lenne szükség. Credendino egy interjúban hangsúlyozta, hogy nem a migránsokat szállító hajók visszafordítása a feladatuk, hanem az embercsempészek elleni hatékonyabb fellépés. Véleménye szerint a migrációs áradat megállításához egy stabil Líbiára és egy Líbia és EU közötti megállapodásra lenne

---

57 European Commission – Press release Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration.

58 Az Európai Tanács rendkívüli ülése, 2015. április 23.

59 Migranti, Renzi: „Interventi mirati contro schiavisti".

60 Council establishes EU naval operation to disrupt human smugglers in the Mediterranean.; EUNAVFOR MED.

61 2015. augusztus 24-én egy szomáliai újszülött egy német hajón született. A művelet róla kapta végső elnevezését.

62 EUNAVFOR MED – Operation SOPHIA.

szükség.[63] Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy Olaszország teljes mértékben támogatja a líbiai kormány biztonsági területen történő megerősítését célzó javaslatokat (pl. a líbiai nemzetközileg elismert egységkormány felfegyverzését), a központi kormány támogatását, a biztonsági helyzet javítása érdekében.

Az olasz kormány a menekültáradat növekedésével egyidejűleg többször is felvetette az uniós szabályozás (dublini protokoll, rendelet) felülvizsgálatának szükségességét, ugyanis a tagállamok közötti valós szolidaritás hiányából fakadóan és a jelenlegi szabályok szerint jóval nagyobb teher nehezedik a schengeni övezet déli határán fekvő tranzitállamokra.[64] Mindemellett Olaszország továbbra is elsősorban az ún. menekültkvóták tagállamok közötti elfogadásában volt érdekelt, így a Tanács ezzel kapcsolatos döntéseit is üdvözölték. A tagállamok közötti vita felerősödésével egy időben az is egyértelművé vált, hogy a dublini rendszer teljes átalakítása az integrációs folyamat egyik legfontosabb vívmányának tekinthető schengeni rendszer szétesését is maga után vonhatná, és mindez az európai identitás egyik alapját is megkérdőjelezhetné. Mivel ezzel Matteo Renzi kormányfő is tisztában volt, így egyik korábbi nyilatkozatában már hangsúlyozta, hogy a dublini rendszer felülvizsgálatakor is alapvetően az európai megoldások kidolgozását tartja fontosnak.[65] A schengeni belső határon, a Brenner-hágón történő határellenőrzés visszaállításának lehetősége Olaszország és Ausztria közötti feszültséghez is vezetett, és egyértelművé tette a tagállamok közötti szolidaritás fontosságát és Olaszországnak a schengeni rendszer fenntartása melletti elkötelezett álláspontját.

Olaszország a válság európai szintű kiéleződése óta támogatta az uniós menekült- és migrációs politikát érintő reformokat. 2015 szeptemberében a német (Frank-Walter Steinmeier), az olasz (Paolo Gentiloni) és a francia (Laurent Fabius) külügyminiszter a közös, Federica Mogherininek, az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének címzett levelében a migrációs válság kezelése érdekében határozott európai válaszlépések, elsősorban szorosabb uniós migrációs politika kidolgozását és a menedékkérők tagállamok közötti igazságos szétosztását kérte, valamint támogatásukat fejezték ki az Európai Külügyi Szolgálat e területen végzett tevékenysége mellett.[66]

Következtetések

A helyzet fokozatos romlásával egyidejűleg az EU Tanács elnökségét 2014 első felében betöltő olasz kormány egyik elsődleges célja a mediterrán térségre nehezedő migrációs nyomás uniós szintű kezelése, illetve az EU-tagállamok közötti szolidaritás szükségességének hangsúlyozása volt. Az egyre súlyosbodó migrációs és menekülthullámok egyértelművé tették, hogy az uniós és olasz intézkedések elválaszthatatlanok egymástól, Olaszország (a német törekvéseket mindvégig támogatva) egyértelműen az uniós szintű migrációs

[63] Di Feo (2016)

[64] Francia: mai sospeso Schengen. Ue: stiamo verificando Mentre la Francia assicura di non aver chiuso la frontiera, il premier Renzi lancia una sfida Ue per rivedere il trattato di Dublino.

[65] Migranti, Renzi: „Sì a rimpatri per evitare nuovi muri". Sulla Grexit: „Molti la vogliono".

[66] A levelet lásd: www.statewatch.org/news/2015/sep/eu-letter-fr-germ-ital.pdf (letöltve: 2016. 05. 28.)

és menekültügyi politika fejlesztésében, a dublini rendszer fejlesztésében és a schengeni rendszer fenntartásában érdekelt.

Az olasz kormány és a pártok többsége kezdettől fogva támogatta a menekültkvótákkal kapcsolatos uniós döntések meghozatalát, és cserébe 2015 szeptemberétől elsőként Lampedusa szigetén megkezdődött az olaszországi regisztrációs pontok (hot spot) létrehozása. 2015 novemberében, a párizsi terrortámadások után az olasz és a német külügyminiszter a *La Stampa* napilapban közösen publikált vezércikkében a terrorizmus elleni küzdelem fontossága mellett ismét hangsúlyozta az uniós reformok (menekültek áthelyezése, regisztrációs pontok létrehozása stb.) előkészítésének és végrehajtásának szükségességét.[67]

Az olasz politikusok azt azonban kissé csalódottan vették tudomásul, hogy a menekültkérelmet benyújtók szétosztása mind a mai napig rendkívül lassan halad. Az olasz kormány és a pártok többsége is tisztában van azzal, hogy a kiinduló országokkal való hatékony megállapodások, a konfliktusok gyökereinek felszámolása nélkül önmagában sem a kvótarendszer, sem pedig az uniós regisztrációs pontok létrehozása nem nyújthat megfelelő megoldást a migrációs válság jelentette kihívásokra. A 2015-öshöz hasonló migrációs nyomás megismétlődése esetén a már meglévő, de eddig is igen nehezen működő rendszert is az összeomlás fenyegetné.

A menekült- és migrációs válság során Olaszország érdekérvényesítő képességét kezdettől javította, hogy az EU többi nagy tagállamában (elsősorban Németország és Franciaország) a célokat és az eszközöket tekintve erős szövetségesre találtak. Ezt támasztja alá, hogy 2016 márciusában Angelino Alfano olasz és Thomas de Maiziere német belügyminiszter a Frans Timmermansnak, az Európai Bizottság alelnökének és Dimitrisz Avramopulosz migrációs és belügyi biztosnak címzett levelében ismét javaslatot tett a migráció jelentette kihívás uniós szintű kezelésére. A német–olasz javaslat a migránsok közös, a Frontex közreműködésével megvalósuló és biztonsági ellenőrzést is tartalmazó, európai szintű regisztrációját, egy európai menekültügyi ügynökség felállítását – illetve a jelenlegi Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) megerősítését –, a Frontex feladatainak kibővítését, a dublini szabályok azonnali és ambiciózus reformját, azaz európai kritériumok szerinti menekültpolitikát, a kötelező és évente meghatározott kvóták bevezetését, egy európai szintű visszatoloncolási rendszert, a menekültek EU-n kívüli regisztrációjának lehetőségét, a migráció kezeléséhez szükséges pénzügyi költségek európai megosztását, valamint az uniós migrációs politika külső dimenziójának megerősítését indítványozta.[68]

2016 áprilisában az olasz kormányfő a Donald Tusknak és Jean-Claude Junckernek írt levelében a migráció átfogó kezelésére tett javaslatot, amelyben az EU és a bevándorlás kiindulópontjait jelentő afrikai partnerországokkal való együttműködési megállapodás megkötését (EU–török mintára) és az illegális migránsok kitoloncolása érdekében, uniós pénzügyi és operatív támogatással megvalósuló európai megoldás (pl. eurobond) kidolgozását sürgette.[69] Az olasz kormány által a migrációs válság „kritikus fázisában" felvetett „inno-

[67] Gentiloni-Steinmeier, Italia e Germania unite su migranti.

[68] Migranti, lettera di Alfano e Germania a Commissione Ue: "serve sistema registrazione".

[69] Lettera del presidente Renzi ai presidenti di Commissione e Consiglio Ue, Jean-Claude Juncker e Donald Tusk; Italian non-paper. Migration Compact. Contribution to an EU strategy for external action on migration.

vatív" javaslatokat az EB elnöke nagyon pozitívan fogadta, és az EU 2016. április 18–19-én ülésező Külügyi Tanácsa (honvédelmi miniszteri szinten) tárgyalta. Az ülésnek elsősorban a 2015. április 19-ei katasztrófa évfordulója adott szomorú felhangot. Nem véletlen persze, hogy Olaszország elsősorban a kibocsátó partnerországokkal kötendő megállapodásra igyekszik fókuszálni, hiszen ebből a szempontból is felértékelődhet a nemzetközi közösség által elismert új líbiai egységkormány szerepe, amely május végén a nemzetközi közösség segítségét is kérte a biztonság megteremtése érdekében. A jövőben az EU és Líbia között kötendő átfogó megállapodás nagymértékben hozzájárulhatna az illegális migráció megfékezéséhez. Azt is fontos megjegyezni, hogy az EU és Törökország közötti megállapodást az olasz kormány alapvetően üdvözölte, de hangsúlyozta, hogy mindez nem keverendő össze a török uniós csatlakozás kérdésével.[70]

Az EU nagyobb tagállamai közötti egységet, és ezzel együtt az olasz érdekek érvényre jutását erősítette meg, hogy 2016. május 19-én újabb európai szintű migrációs paktum született, amelyet az olasz, a francia, a német és a holland külügyminiszter a Federica Mogherininek címzett levelében fogalmazott meg. A négy külügyminiszter a dokumentumban *(non-paper)* hangsúlyozta, hogy teljes mértékben támogatják a főképviselőnek az Afrika felől érkező migráció megfékezése érdekében végzett munkáját, amely elsősorban a migrációs válság gyökereit kívánja orvosolni.[71]

Az uniós szintű menedékjogi[72] és toloncrendszer kialakítása és a partnerországokkal kötendő megállapodások mellett az olasz kormány elsősorban az emberéletek megmentésének szükségességét hangsúlyozza. Ezzel függ össze, hogy 2016 márciusában az olasz parlament döntött arról, hogy október 3-a a bevándorló áldozatok emléknapja legyen (a javaslatot csupán az Északi Liga és az M5S mozgalom támogatta).[73]

Felhasznált irodalom

Accordo Ue-Turchia, Renzi: "Se riuscissimo a salvare un solo bambino, avremmo fatto solo il nostro dovere". *Partito Democratico,* 2016. március 18. www.partitodemocratico.it/immigrazione/accordo-ue-turchia-renzi-riuscissimo-salvare-un-solo-bambino-avremmo-solo-nostro-dovere/ (letöltve: 2016. 05. 28.)

Allievi, Stefano (2004): Musulmani in Italia: chi sono e come ci vedono. *Limes online,* 2004. szeptember 20. www.limesonline.com/cartaceo/i-musulmani-in-italia-chi-sono-e-come-ci-vedono?prv=true (letöltve: 2016. 05. 15.)

Arzignano salvato dagli immigrati. Le concerie non vanno all'estero. 2008. november 18. www.repubblica.it/2008/10/sezioni/cronaca/immigrati/arzignano-salvato/arzignano-salvato.html (letöltve: 2016. 05. 15.)

[70] Accordo Ue-Turchia, Renzi: "Se riuscissimo a salvare un solo bambino, avremmo fatto solo il nostro dovere".

[71] Patto su migrazione. Lettera di Italia, Francia, Germania e Olanda a Mogherini.

[72] Gentiloni: troppe liti in Ue,serve l'asilo europeo.

[73] Istituita la Giornata della memoria delle vittime migranti, segno di civiltà.

Attacco al peschereccio "Ariete", Amnesty: sospendere e rivedere gli accordi tra Italia e Libia. *Ricostruire Insieme,* 2010. szeptember 18. www.ricostruireinsieme.it/2010/09/18/attacco-al-peschereccio-ariete-amnesty-sospendere-e-rivedere-gli-accordi-tra-italia-e-libia/ (letöltve: 2016. 05. 15.)

Az Európai Bizottság támogatja Olaszországot a Lampedusára nehezedő migrációs nyomás kezelésében. Brüsszel, 2015. február 19. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4453_hu.pdf (letöltve: 2016. 05. 15.)

Az Európai Tanács rendkívüli ülése, 2015. április 23. www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2015/04/23/ (letöltve: 2016. 05. 23.)

Berlusconi védelmébe vette Kadhafit. *Népszabadság,* 2010. augusztus 31. www.nol.hu/kulfold/_berlusconi_vedelmebe_vette_az__iszlam_hitteritesert__tamadott_kadhafit (letöltve: 2016. 05. 18.)

Cittadini Stranieri in Italia. www.comuni-italiani.it/statistiche/stranieri.html (letöltve: 2016. 05. 15.)

Common Security and Defence Policy. EU Integrated Border Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya) January 2015. http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-libya/pdf/factsheet_eubam_libya_en.pdf (letöltve: 2016. 05. 19.)

Council establishes EU naval operation to disrupt human smugglers in the Mediterranean. Council of the EU. 18/05/2015. www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/18-council-establishes-naval-operations-disrupt-human-smugglers-mediterannean (letöltve: 2016. 05. 19.)

Dassù, Marta – Massari, Maurizio (é. n.): *Rapporto 2020 – Le scelte di politica estera.* Unità di analisi e di programmazione. Unità di analisi e di programmazione. Gruppo di riflessione strategica. Ministero degli Affari Esteri. www.esteri.it/mae/doc/rapporto2020_sceltepoliticaestera_090408.pdf (letöltve: 2016. 05. 15.)

Del Valle, Alexandre (1999): L'Islamismo contro l'Europa. *Quaderni Padani,* 22–23. sz. 90–94.

Di Feo, Gianluca (2016): „Così la flotta europea fermerà il traffico d'armi e combatterà gli scafisti in Libia" *La Repubblica,* 2016. május 25. www.repubblica.it/esteri/2016/05/25/news/libia_migranti_flotta_europea-140538735/?ref=HRER1-1 (letöltve: 2016. 05. 28.)

Divieto di indossare burqa e niqab. D.d.l. approvato in Commissione affari costituzionali. *LeggiOggi it,* 2011. október 28. www.leggioggi.it/2011/10/28/divieto-di-indossare-burqa-e-niqab-d-d-l-approvato-in-commissione-affari-costituzionali/ (letöltve: 2016. 05. 18.)

Dossier Statistico Immigrazione 2015. www.dossierimmigrazione.it/pagina.php?cid=5_18

Dossier Statistico Immigrazione. Rapporto UNAR dalle discriminazioni ai diritti. Centro Studi e Ricerche IDOS. Roma, 2014. www.dossierimmigrazione.it/docnews/file/2014_Scheda%20breve%20Dossier.pdf (letöltve: 2016. 05. 17.)

Ecco i motivi per cui in Italia i musulmani aumenteranno del 103% in 20 anni. *Il Sole 24 ore Mondo,* 2015. november 16. www.ilsole24ore.com/articlegallery/mondo/2015/musulmani-aumento-italia-20-anni/index.shtml?refresh_ce=1 (letöltve: 2016. 05. 18.)

Ecco quali sono le posizioni dei partiti italiani sull'immigrazione. *Retro Magazine,* 2015. április 12. http://retroonline.it/12/04/2015/attualita/ecco-quali-sono-le-posizioni-dei-partiti-italiani-sull-immigrazione/54173/ (letöltve: 2016. 05. 18.)

Elezioni europee 2014. Sette punti per l'Europa. Movimento 5 Stelle. 2014. május 17. www.beppegrillo.it/listeciviche/liste/prato/2014/05/elezioni-europee-7-punti-per-leuropa.html (letöltve: 2016. 05. 18.)

Elezioni Europee 25 Maggio 2014. Programma Elettorale. *Lega Nord,* 2014. www.leganord.org/phocadownload/elezioni/europee/Programma%20elettorale%20europee%202014.pdf (letöltve: 2016. 05. 18.)

Escobar, Roberto (1999): La battaglia della Lega. *Il Mulino,* 4. sz. 661–670.

EUNAVFOR MED – Operation SOPHIA. Six Monthly Report: June, 22nd to December, 31st 2015. https://wikileaks.org/eu-military-refugees/EEAS/EEAS-2016-126.pdf (letöltve: 2016. 05. 19.)

EUNAVFOR MED www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/index_en.htm (letöltve: 2016. 05. 19.)

European Commission – Press release Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration. Luxembourg, 2015. április 20. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_it.htm (letöltve: 2016. 05. 15.)

Francia: mai sospeso Schengen. Ue: stiamo verificando Mentre la Francia assicura di non aver chiuso la frontiera, il premier Renzi lancia una sfida Ue per rivedere il trattato di Dublino. *RAI News,* 2015. június 15. www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Immigrazione-Francia-Mai-sospeso-Schengen-Italia-Controlli-fissi-df1aa542-6f94-4a5f-8586-074ead04b178.html (letöltve: 2016. 05. 15.)

Frontex – 2011. évi általános jelentés. http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2011/General_Report_HU.pdf (letöltve: 2016. 05. 15.)

Gentiloni-Steinmeier, Italia e Germania unite su migranti. *Partito Democratico,* 2015. november 24. www.partitodemocratico.it/esteri/gentiloni-steinmeier-italia-e-germania-unite-su-migranti/ (letöltve: 2016. 05. 28.)

Gentiloni: troppe liti in Ue,serve l'asilo europeo. *Partito Democratico,* 2015. december 18. www.partitodemocratico.it/esteri/gentiloni/ (letöltve: 2016. 05. 28.)

Gli immigrati si fermano per un giorno. «Producono il 9,5% del Pil italiano». *Corriere della Sera,* 2010. március 1. www.corriere.it/cronache/10_marzo_01/sciopero-immigrati_9c687240-2551-11df-98c5-00144f02aabe.shtml (letöltve: 2016. 05. 15.)

Guolo, Renzo (2000): I nuovi crociati: la Lega e l'Islam. *Il Mulino,* 5. sz. 890–901.

I cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti. 2014. augusztus 5. www.istat.it/it/archivio/129854 (letöltve: 2016. 05. 16.)

Il Ddl sicurezza diventa legge. Il testo approvato con 157 voti favorevoli, 124 contrari e 3 astenuti. Introdotto il reato di immigrazione clandestina. *Corriere della Sera,* 2009. július 2. www.corriere.it/politica/09_luglio_02/voto_sicurezza_senato_563d6780-66e3-11de-9708-00144f02aabc.shtml (letöltve: 2016. 05. 23.)

Il programma di FDI-AN per le elezioni Europee 2014. *Fratelli d'Italia – Alleanza Nazionale.* www.fratelli-italia.it/programma-europa/ (letöltve: 2016. 05. 15.)

Il Semestre di Presidenza Italiana del Consiglio dell'UE. Sintesi dei Risultati. 1 Luglio -31 Dicembre 2014. http://italia2014.eu/media/4605/risultati-semestre-presidenza_it2014eu.pdf (letöltve: 2016. 05. 19.)

Immigrati: le 7 proposte del M5S per fermare l'emergenza. Movimento 5 Stelle. 2014. október 14. www.beppegrillo.it/movimento/parlamento/esteri/2014/10/immigrati-le-7-proposte-del-m5s-per-fermare-lemergenza.html (letöltve: 2016. 05. 18.)

Immigrazione, con il M5S al potere. 5 Stelle Europe, 2015. szeptember 9. www.beppegrillo.it/movimento/parlamentoeuropeo/2015/09/immigrazione-con-il.html (letöltve: 2016. 05. 18.)

Immigrazione, in Italia 5,1 milioni di stranieri: "Un beneficio da 1,4 miliardi". *Il Fatto Quotidiano,* 13 novembre 2013. www.ilfattoquotidiano.it/2013/11/13/immigrazione-in-italia-51-milioni-di-stranieri-rappresentano-un-beneficio-da-14-miliardi/776070/ (letöltve: 2016. 05. 16.)

Immigrazione: linee guida generali, Lega Nord, Dipartimento Federale Sicurezza e Immigrazion. *Lega Nord Padania,* 2015. www.leganord.org/phocadownload/documenti_politici/immigrazione/2%20-%20linea%20comune%20in%20tema%20di%20immigrazione.pdf (letöltve: 2016. 05. 18.)

Indicatori demografici. 2016. február 19. www.istat.it/it/archivio/180494 (letöltve: 2016. 05. 16.)

Indicatori demografici. Stime per l'anno 2014. www.istat.it/it/files/2015/02/Indicatoridemografici2014.pdf?title=Indicatori+demografici+-+12%2Ffeb%2F2015+-+Testo+integrale.pdf (letöltve: 2016. 05. 16.)

In Europa, prima l'Italia. 2015. május www.nuovocentrodestra.it/wp-content/uploads/2014/05/Europa_Programma_sintetico.pdf (letöltve: 2016. 05. 18.)

Irregolari in Italia? Oggi ai minimi storici. Fundazione ISMU, 2014. július. www.ismu.org/2014/07/quanti-sono-gli-irregilari-italia/ (letöltve: 2016. 05. 17.)

Istituita la Giornata della memoria delle vittime migranti, segno di civiltà. *Partito Democratico,* 2016. március 16. www.partitodemocratico.it/immigrazione/istituita-la-giornata-della-memoria-delle-vittime-migranti-segno-civilta/ (letöltve: 2016. 05. 28.)

Italian non-paper. Migration Compact. Contribution to an EU strategy for external action on migration. 2016. április 21. www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione_0.pdf (letöltve: 2016. 05. 28.)

Legge 6 febbraio 2009, n. 7. Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, fatto a Bengasi il 30 agosto 2008. *Gazzetta Ufficiale,* No. 40. 2009. február 18. www.parlamento.it/parlam/leggi/09007l.htm (letöltve: 2016. 05. 15.)

Le nostre idee per un programma per l'Europa. Leader, candidati e programma vincenti. Forza Italia, 2014. május 23. www.ilmattinale.it/wp-content/uploads/2014/05/1811.pdf (letöltve: 2016. 05. 18.)

Lettera del presidente Renzi ai presidenti di Commissione e Consiglio Ue, Jean-Claude Juncker e Donald Tusk, 2016. április 15. www.governo.it/sites/governo.it/files/LetteraRenzi.pdf (letöltve: 2016. 05. 28.)

Mare Nostrum. Ministero della Difesa, Marina Militare. www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/operazioni-concluse/Pagine/mare-nostrum.aspx (letöltve: 2016. 05. 19.)

Maroni: „stretta sui clandestini, asilo politico e ricongiungimenti familiari". 2008. szeptember 23. www.italia-news.it (letöltve: 2016. 05. 16.)

Migranti, lettera di Alfano e Germania a Commissione Ue: "serve sistema registrazione". *La Repubblica,* 2016. március 5. www.repubblica.it/esteri/2016/03/05/news/alfano_lettera_germania_ue_registrazione_migranti-134813265/ (letöltve: 2016. 05. 15.)

Migranti, Renzi: il Brennero è un simbolo, non faremo finta di niente. Partito Democratico, 2016. április 15. www.partitodemocratico.it/immigrazione/migranti-renzi-brennero-un-simbolo-non-finta-niente/ (letöltve: 2016. 05. 19.)

Migranti, Renzi: „Interventi mirati contro schiavisti". *La Repubblica,* 2015. április 20. www.repubblica.it/politica/2015/04/20/news/migranti_renzi_escludo_intervento_di_terra_salvini_sciacallo_berlusconi_saggio_-112385886/ (letöltve: 2016. 05. 15.)

Migranti, Renzi: „Sì a rimpatri per evitare nuovi muri". Sulla Grexit: „Molti la vogliono". *RAI News,* 2015. június 24. www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Migranti-Renzi-ok-rimpatri-per-evitare-nuovi-muri-Sulla-Grecia-Soluzione-a-fine-mese-c348b4c3-67cf-473f-89bb-3965c8a67ee7.html

Molnár Anna (2011): *Olaszország története a „második köztársaság" idején. Az első köztársaság összeomlásától Silvio Berlusconi negyedik kormányáig.* Áron Kiadó, Budapest.

Molnár Anna (2015): Menekült- és migrációs kérdés Olaszországban. *Nemzet és Biztonság,* 8. évf. 3. sz. 3–16.

Nascimbene, Bruno – Di Pascale, Alessia (2011): Emergenza immigrazione. Italia fuori dall'Ue? *Affari Internazionali,* 2011. április 13. www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1727 (letöltve: 2016. 05. 23.)

Ok della Camera alla legge sulla cittadinanza, nasce la stagione dei nuovi italiani. 13 ottobre 2015. www.partitodemocratico.it/welfare/ok-della-camera-alla-legge-sulla-cittadinanza-nasce-la-stagione-dei-nuovi-italiani/ (letöltve: 2016. 05. 16.)

Padania, identitá e societá multirazziale. 2001. szeptember 6. www.network54.com/Forum/151860/message/999783871 (letöltve: 2016. 05. 18.)

Partito Democratico: L'Europa cambia verso. 25 maggio/europee. 2014. https://s3.amazonaws.com/PDS3/allegati/programma%20pd%20europa_DEF_Layout%201_1.pdf (letöltve: 2016. 05. 18.)

Patto su migrazione. Lettera di Italia, Francia, Germania e Olanda a Mogherini. *La Repubblica,* 2016. május 21. www.repubblica.it/esteri/2016/05/21/news/patto_sulla_migrazione_la_lettera_di_italia_francia_germania_e_olanda_alla_mogherini_sostegno_a_lavoro_per_fermare_flussi-140309509/

Piano per l'accoglienza dei migranti in attuazione dell'accordo Stato Regioni Enti Locali del 6 aprile 2011. 12 aprile 2011. Presidenza del Consiglio dei Ministri. www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/Piano_migranti.pdf (letöltve: 2016. 05. 19.)

Popolazione 3 – ISTAT. 2014. www.istat.it/it/files/2014/10/03-popolazione.pdf (letöltve: 2016. 05. 16.)

Programma della Presidenza italiana del Consiglio dell'unione europea. Europa un Nuovo Inizio, 1 Luglio – 31 Dicembre 2014. www.governo.it/governoinforma/documenti/programma_semestre_europeo_ita.pdf (letöltve: 2016. 05. 19.)

Quaderni Padani. (1999) 22–23. sz. www.laliberacompagnia.org/_files/qp/pdf/qp_22_23.pdf

Reato di clandestinità, Ermini: così non ha senso ma va abolito solo in certi casi. *Partito Democratico,* 2016. január 9. www.partitodemocratico.it/giustizia/reato-di-clandestinita-ermini-cosi-non-ha-senso-ma-va-abolito-solo-certi-casi/ (letöltve: 2016. 05. 19.)

Revised indicative programme – Foreign Affairs Council meeting, 20/04/2015. European Council, 17/04/2015 www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/17-fac-indicative-programme-20-04-2015/ (letöltve: 2016. 05. 19.)

Ronzitti, Natalino: "Luci e ombre del Trattato tra Italia e Libia". *Affari Internazionali,* 2009. február 8. www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1066 (letöltve: 2016. 05. 15.)

Salvini ai sindaci: «Nuovi immigrati? Sindaci, non accoglieteli» *Corriere della Sera*, 2015. április 14. www.corriere.it/politica/15_aprile_14/immigrati-salvini-occupare-alberghi-b7e4-8ac4-e287-11e4-89b8-6515027f356a.shtml (letöltve: 2016. 04. 14.)

Sicurezza e Immigrazione. Un Paese sicuro è un Paese libero. www.nuovocentrodestra.it/navigazione/sicurezza-e-immigrazione/ (letöltve: 2016. 05. 18.)

Sondaggi politici elettorali. Confronto 9-15 maggio: sorprendono i dati Index, istituti concordi su flessione Lega Nord e crescita Forza Italia. *Termometro Politico,* 2016. május 18. www.termometropolitico.it/sondaggi-politici-elettorali (letöltve: 2016. 05. 18.)

Strage migranti, Renzi chiede Consiglio Europeo straordinario: L'Italia lavora in solitudine. *La Repubblica,* 2015. április 19. www.repubblica.it/politica/2015/04/19/news/renzi_immigrati_ue-112347649/ (letöltve: 2016. 05. 19.)

Strasburgo, l'Italia condannata per i respingimenti verso la Libia. *La Repubblica,* 2012. február 23. www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2012/02/23/news/l_italia_condannata_per_i_respingimenti-30366965/ (letöltve: 2016. 05. 18.)

Tutti contro Speroni. 'No alle frontiere chiuse'. *La Repubblica,* 2001. szeptember 16. www.repubblica.it/online/mondo/berlusconiuno/speronii/speronii.html (letöltve: 2016. 05. 18.)

Ventura, Leonardo (2015): Quelle proposte per vietare il velo bocciate dal Pd. *Il Tempo,* 2015. január 12. www.iltempo.it/politica/2015/01/12/quelle-proposte-per-vietare-il-velo-bocciate-dal-pd-1.1366891 (letöltve: 2016. 05. 18.)

A migráció és a menekültügy kérdése Spanyolországban

Szente-Varga Mónika[1]

Migrációs trendek

Az Ibériai-félsziget hagyományosan kibocsátó terület volt, Európa „erkélyéről" a nagy felfedezések után a népesség egy része a gyarmati területekre vándorolt. Az emigráció a közlekedés fejlődésével a 19–20. században öltött tömeges méreteket. Latin-Amerikába például mintegy 2,5 millió spanyol bevándorló érkezett 1860 és 1969 között.[2] A migráció iránya a huszadik század utolsó negyedében fordult meg. A sikeres és békés politikai átmenet, a demokratikus berendezkedés, Spanyolország csatlakozása az Európai Közösséghez, illetve a nyolcvanas évek közepén meginduló gazdasági növekedés a népességet az országon belül tartotta, ugyanakkor a területet vonzóvá tette a külföldiek számára. A kilencvenes években Spanyolország nemzetközi presztízse tovább nőtt: hozzájárult ehhez az Ibéramerikai Nemzetek Közösségének létrehozása (1991); az 1992-es év eseményei (a barcelonai nyári olimpiai játékok, a sevillai világkiállítás, Madrid Európa kulturális fővárosa, Kolumbusz útjának 500. évfordulója); a spanyol EU-elnökség (1995), a barcelonai folyamat és az Euro-Mediterrán Partnerség kezdete, és még sorolhatnánk. A nemzetközi figyelem – és a leendő bevándorlók tekintete is – Spanyolország felé fordult.

1999-ben az országban regisztrált külföldiek nagyjából 750 ezren voltak, a 40,2 millió fős összlakosság mindössze 1,86%-át adták. Tíz évvel később, 2009-ben a lakosság meghaladta a 46,7 millió főt. Ekkorra már minden tíz Spanyolországban élő személyből legalább egy külföldi volt. A nem spanyol állampolgárok aránya elérte a 12%-ot, számuk pedig 5,6 milliónál is több volt. A külföldiek száma 2010–11-ben tetőzött, 5,75 millió főt regisztráltak a hatóságok. 45%-uk Európából érkezett, döntő többségükben uniós országokból.[3] 31%-uk származott az amerikai kontinensről (nagyságrendi sorrendben ecuadoriak, kolumbiaiak, bolíviaiak, peruiak, argentinok és brazilok). 2010 táján a Spanyolországban élő külföldiek megközelítőleg 18%-a volt afrikai – főleg marokkóiak és szenegáliak –, míg 6%-uk Ázsiában született (kínaiak, pakisztániak és indiaiak).[4]

A válság a 21. század első évtizedének végén gyűrűzött be. A költségvetési hiány többszörösen meghaladta az eurózónában megengedettet: a GDP 11,2 (2009) és 9,3%-ára (2011)

---

[1] Szente-Varga Mónika (szente-varga.monika@uni-nke.hu) habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar.

[2] Arango–Finotelli (2009) 4.

[3] Instituto Nacional de Estadística (INE): Cifras oficiales de población.

[4] INE: Avance del Padrón a 1 de enero de 2010. Datos provisionales.

rúgott.[5] A GDP csökkent vagy stagnált: –3,5/–3,7% (2009), –1,4/–0,1% (2010) és 0,9/0,8% (2011).[6] Míg a munkát nem találók aránya a 21. század elején, 2001 és 2008 között, 10% körül mozgott, ez az arány 2009-re majdnem megduplázódott, 17,36%-ra emelkedett. Azóta a munkanélküliségi ráta 20% felett van: 20,11% (2010); 22,56% (2011); 25,77% (2012); 25,73% (2013); 23,7% (2014) és 20,9% (2015).[7] A megélhetés hiánya számos bevándorlót távozásra kényszerített: hazatértek vagy új befogadó államot kerestek. A Spanyolországban élő külföldiek száma és aránya először 2012-ben volt kevesebb, mint a korábbi (2011-es) évben. Azóta ez a tendencia folytatódott. A legutóbbi, 2015. júliusi adatok szerint 4,4 millió külföldi élt az országban (9,5%). Ez 1,3 millió fős csökkenést jelent a 2012-es statisztikákhoz képest. A migráció irányának megváltozása Spanyolország összlakosságában is tetten érhető: 2015-ben mintegy 840 ezerrel kevesebben éltek az állam területén, mint három évvel korábban. A jelenlegi lakosság 46,4 millió, és csökkenő tendenciát mutat.[8] A spanyolok egy része is felkerekedett; a legnépszerűbb célterületek Nagy-Britannia, Németország és a latin-amerikai államok.

Menekültek

Spanyolországot inkább a gazdasági bevándorlók választják. A leadott menedékkérelmek száma az utóbbi években csekély volt: 2565 (2012), 4495 (2013) és 5615 (2014).[9] Ehhez hozzájárulhatott más uniós tagállamok nagyobb népszerűsége, illetve az afrikai Ceuta és Melilla városoknál húzódó kerítésrendszer. A menedékkérelmek száma növekedést mutat, anélkül azonban, hogy uniós viszonylatban Spanyolország minimális, 1% körüli aránya megváltozott volna e tekintetben.[10] A kérelmek többségét egyébként elutasították: 95% (2008),[11] 80% (2012), 77% (2013) és 56% (2014).[12] A tendencia azonban a szinte teljes elutasítástól a befogadóbb magatartás felé látszik elmozdulni. Utóbbi további jele lehet, hogy 2015-ben Ceuta és Melilla határátkelőihez egy-egy menekültügyi irodát telepítettek.[13] Ezek az év során több ezer kérelmet vettek át. 2015-ben – októberig – a spanyol hatóságokhoz összességében mintegy 14 ezer menedékkérelem érkezett.[14] Ugrásszerűen megnőtt tehát a menedékkérők száma, de európai viszonylatban ez továbbra is csekély.

---

5 Eurostat: General government deficit (–) and surplus (+). Percentage of GDP.

6 Az első az INE, a második a CIA adata. INE: Tasas de variación del PIB.; CIA: *The World Factbook*. *Spain*.

7 INE: Encuesta de Población Activa (EPA).

8 INE: Cifras oficiales de población.

9 European Commission: Country factsheet: Spain 2014. European Migration Network, 4.

10 Uo.

11 Gálvez (2015)

12 Country factsheet: Spain 2014. i. m. 5.

13 Del Barrio (2015)

14 Eurostat: More than 410 000 first time asylum seekers registered in the third quarter of 2015.

Intézményrendszer

A migrációs és menekültügyi kérdések Spanyolországban elsősorban a Foglalkoztatási és Társadalombiztosítási Minisztériumhoz *(Ministerio de Empleo y Seguridad Social)* tartoznak.[15] Ennek része a Bevándorlási és Kivándorlási Főtitkárság *(Secretaría General de Inmigración y Emigración),* amelyen belül kapott helyet a Spanyol Rasszizmus- és Xenofóbiafigyelő Központ *(Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia),* a Migrációs Főigazgatóság *(Dirección General de Migraciones),* a Gazdasági Tervezési és Eljárási Igazgatóság *(Subdirección General de Planificación y Gestión Económica)* és a Jogi Igazgatóság *(Subdirección General de Régimen Jurídico).* A Migrációs Főigazgatóságon az alábbi alegységek találhatók: a Bevándorlási Igazgatóság *(Subdirección General de Inmigración),* a Bevándorlók Integrációs Igazgatósága *(Subdirección General de Integración de los Inmigrantes)* és a Kivándorlási Igazgatóság *(Subdirección General de Emigración).* A bevándorlók integrációjának kívánalma és fontossága tehát intézményi szinten is megjelenik.

A további kompetenciák több minisztérium között oszlanak meg. A Belügyminisztérium ellenőrzi a migrációs folyamatokat, felel a menekültpolitikáért és a felmerülő biztonsági kérdésekért. A Külügyi és Együttműködési Minisztérium a migrációs és menekültpolitikák nemzetközi dimenzióit kezeli, illetve idetartoznak a vízumügyek. Az állampolgársági kérelmeket az Igazságügyi Minisztériumban bírálják el.

A migrációval kapcsolatos statisztikai adatokat gyűjti és elemzi a minisztériumoktól független Állandó Migrációfigyelő Központ *(Observatorio Permanente de la Inmigración – OPI),* a rasszizmussal és xenofóbiával kapcsolatos információkat a Bevándorlási és Kivándorlási Főtitkársághoz tartozó Spanyol Rasszizmus- és Xenofóbiafigyelő Központ *(Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia – OBRAXE)* vizsgálja. Spanyolország összlakosságára, s azon belül a bevándorlók számára vonatkozóan a *Padrón Municipal*t használhatjuk forrásként. A Padrónt 1996 óta évente állítják össze az önkormányzatok, a Nemzeti Statisztikai Hivatal *(Instituto Nacional de Estadística)* pedig az összesítést végzi, majd közreadja a végeredményeket. A Padrónban bárki szerepelhet, aki legalább egy érvényes személyazonosító dokumentummal rendelkezik, illetve igazolni tudja, hogy adott helyen lakik. Azok a családok, akik a Padrónban regisztráltatják magukat, jogosultságot szereznek arra, hogy az egészségügyi szolgáltatásokat igénybe vegyék, és hogy gyerekeik a spanyol oktatási rendszerben tanulhassanak. Ezért a Padrónba a bevándorlók is jelentkeznek, s adatai megbízható alapot biztosítanak a Spanyolországban bekövetkezett populációs változások vizsgálatához.

Hivatalos kormányzati álláspont

Spanyolországban 1984-ben fogadták el az első menekültügyi törvényt *(Ley de Asilo);* 2009-ben lépett életbe a második. Utóbbit számos kritika érte, hogy bürokratikusabbá tette az ügyintézést, s ezáltal nehezíti a menekültstátusz megszerzését. A 2011–15 közötti néppárti *(Partido Popular, PP)* kormányzás alatt a bevándorlási és menekültpolitika elutasítóbbá

[15] Korábban Munkaügyi és Bevándorlási Minisztérium.

vált: 2013-ban visszakerültek a ceutai határzár tetejére a sok balesetet okozó, ezért 2007-ben eltávolított pengék; 2015 márciusában legalizálták – csak néppárti szavazatokkal – az azonnali kitoloncolásokat;[16] 2015 májusában pedig a spanyol vezetés tiltakozott az ellen, hogy Brüsszel 40 ezer menekültkérőből 4288 személyt az országra osszon. Álláspontját a kormány a kedvezőtlen gazdasági helyzettel és a magas munkanélküliséggel indokolta,[17] s 1300 fő befogadását kezdeményezte.[18] 2015 őszére – az *El País* napilap szóhasználatával élve – kopernikuszi fordulat következett be: a kormány nem tiltakozott az unió által javasolt jóval magasabb, új kvóta ellen (14 931 menekült).[19] Ebben az Európára nehezedő migrációs nyomásnak, s természetesen a közelgő általános választásoknak is szerepe lehetett.

A főbb parlamenti pártok álláspontja

A politikai palettán csak nemrég feltűnt, 2006-ban alapított *Ciudadanos* (Polgárok) választási programjában a spanyol menekültpolitika megváltoztatása mellett szállt síkra, többek közt az azonnali kitoloncolások megszüntetését követelve. A párt közös európai migrációs politikát szeretne, amelyet az emberi jogok európai egyezményére, a szolidaritásra, az uniós állampolgárok szabad mozgására és az unió külső határainak védelmére alapozna.[20]

A Spanyol Szocialista Munkáspárt 2015-ös választási programjában a migrációs kérdések marginális helyet foglalnak el. Ugyanakkor szerepel benne – a *Ciudadanos*hoz hasonlóan – a menekültpolitika átalakítása és humánusabbá tétele. Az aktuális trendekhez alkalmazkodva a program a kivándorlásra is figyelmet fordít, s megpróbálja felkarolni a külföldre távozott spanyol fiatalok hazatelepülésének ügyét.[21]

A külföldiekkel és általánosságban a migrációval kapcsolatos elképzelések konkrétan, pontokba gyűjtve jelennek meg a *Podemos* párt választási programjában, annak sarkalatos részét képezik. Szerepel benne többek között a déli határzár (a Ceuta és Melilla körüli kerítésrendszer) és a spanyolországi menekülttáborok felszámolása; a választójog a Spanyolországban élő külföldieknek, s annak lehetősége, hogy politikai pártokat alapítsanak; az ország latin-amerikai kapcsolatainak erősítése többek között olyan bilaterális egyezményekkel, amelyek a spanyol bevándorlók jogait védik a szubkontinensen, a latin-amerikai munkavállalókét pedig Spanyolországban. A Bevándorlási és Kivándorlási Főtitkárság Migrációs Politikák Minisztériumává történő átalakításával a párt a migrációs ügyeket újra minisztériumi szintre kívánja emelni, illetve több kormányzati szerv helyett egy entitásban koncentrálni. Európai szinten a párt célja, hogy az uniós tagállamok menekültpolitikái közötti különbségek szűnjenek meg, és egységes uniós menekültpolitika jöjjön létre, illetve hogy ennek részeként sor kerüljön az *Agencia Europea de Salvamento* (Európai Megmentési Ügynökség) felállítására.[22]

---

16 Álvarez–Sanmartín (2015)
17 Bruselas propone que España acoja a 4.288 de los 40.000 refugiados de Italia y Grecia.
18 Otra negociación fallida de la UE para el reparto de refugiados.
19 Pérez–Abellán (2015)
20 Ciudadanos: *El nuevo proyecto común para España*.
21 Partido Socialista Obrero Español: *Programa electoral*.
22 Podemos: *Programa electoral*.

A nagyobb politikai erők közül a *Partido Popular* (Néppárt) a legkevésbé nyitott a bevándorlás kérdésében. 2015-ös választási programjában közös európai migrációs és menekültpolitika kialakítását javasolja. Az ország és egyben az Európai Unió határainak védelméért cserébe – amely a párt állítása szerint többletteher Spanyolországnak, ugyanakkor az összes uniós tagállam érdeke – a PP nagyobb anyagi támogatást vár Brüsszeltől. A programban említésre kerül még az országban nem legálisan tartózkodó bevándorlók hazatoloncolása, a küldő- és tranzitországokkal kialakított együttműködések segítségével.[23]

A közvélemény-kutatások eredményei

A *Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)* havonta végez általános jellegű közvélemény-kutatásokat,[24] amelyeknek visszatérő kérdése, hogy mit tartanak a spanyolok az ország legégetőbb problémáinak. Az utóbbi 15 évben a munkanélküliség és a gazdasági nehézségek voltak a listavezetők (előbbi 2005, 2010 és 2015-ben az első, 2000-ben a második helyen szerepelt). A bevándorlás a második helyen végzett 2005-ben, a megkérdezettek 28%-a sorolta a három legnagyobb kihívás közé. 2010-ben már csak a negyedik (feleannyi vokssal: 13,8%), 2015-ben pedig a tizedik helyre szorult vissza (3,8%). Előtte szerepelt többek között az oktatás, a társadalmi problémák, az egészségügy, a politikai pártok, a gazdasági nehézségek és a korrupció.[25] Az utóbbi második, a politikai pártok negyedik helye, illetve az ország belső problémáinak felértékelődése a politikai életből való kiábrándultságot és a változás utáni igényt tükrözi. A 2015-ös választásokon fel is borult a hagyományos politikai színtér: a Néppárt és a Spanyol Szocialista Munkáspárt mellett új pártok jelentek meg *(Ciudadanos* és *Podemos).*

A CIS speciális kutatásai közé sorolhatjuk a bevándorlással kapcsolatos vélemények összegyűjtését, külön, e célból készített kérdőív segítségével *(Actitudes ante la inmigración).* Megkérdezték például a lakosokat, hogy a *bevándorlás* szó hallatán mi az, amire legelőször gondolnak. A válaszok a leggyakoribbtól csökkenő sorrendben a következők voltak: munkalehetőség, dolgozni jönnek (2008: 17%, 2014: 23,5%); szegénység és egyenlőtlenség (2008: 10,3%, 2014: 13,9%); a bevándorlók számának rohamos növekedése (2008: 7,8%, 2014: 4,7%); empátia és szolidaritás (2008: 7,5%, 2010: 6,8%, 2012: 10,3% 2014: 9,1%). 2008-ban még harmadik leggyakoribb asszociációként merült fel a tömeges bevándorlás, az ezzel kapcsolatos félelmek az évek során azonban enyhültek. Ugyanakkor a szolidaritás, amely 2008-ban mindössze 0,3% különbséggel került a negyedik helyre (7,5%), a 2010-es mélypont után (6,8%) – ekkor élt Spanyolországban a legtöbb külföldi – növekedni kezdett (2014: 9,1%). A felmérés alapján a spanyol lakosságnak csekély hányada (2008: 5,4%, 2014: 3%) köti a bevándorlást a bűnözéshez.[26]

---

[23] Partido Popular: *Seguir avanzando 2016-2020. Programa electoral para las elecciones generales de 2015.*

[24] A 2000., 2005., 2010. és 2015. évi decemberi felmérések *(Barómetro)* adatai kerülnek összehasonlításra.

[25] CIS: Estudio Nº 2405. 2000. december, 1.; Estudio Nº 2630. 2005. december [s. n.]; Estudio Nº 2856. 2010. december, 3.; Estudio Nº 3121. 2015. december, 3.

[26] CIS: Estudio Nº 2773. 2008. szeptember–október, 6.; Estudio Nº 2846. 2010. szeptember–október, 5.; Estudio Nº 2967. 2012. október, 1.; Estudio Nº 3019. 2014. március, 1.

Arra a kérdésre, hogy az ország szempontjából milyennek ítéli meg a bevándorlást, a lakosok elenyésző százaléka választja a szélső (nagyon pozitív, illetve nagyon negatív) kategóriákat. 2014-ben előbbit a válaszadók 4, utóbbit 6,2%-a jelölte meg. A 2008–2014-es időszakban a pozitív válasz átlagosan közel 40, a negatív pedig nagyjából 30%-os támogatottsággal bírt.[27] Többen vannak tehát azok, akik a bevándorlást hasznosnak tartják. A bevándorlók számával kapcsolatban nagyjából minden ötödik megkérdezett választotta az elfogadható és minden harmadik a magas opciót. 2008-ban még a válaszadók 46,1%-a vélte úgy, hogy Spanyolországban túl sok bevándorló él. Hat évvel később, a migráció irányának megváltozásával és a migrációs útvonalak átrendeződésével ez az arány 37,6%-ra mérséklődött.[28]

A *Simple Lógica* 2014-es telefonos felmérése ennél jóval kedvezőtlenebb képet mutat. Eszerint a spanyol lakosság 67,6%-a gondolja úgy, hogy több bevándorló él az országban, mint amire szükség van, s az emberek 54,7%-a támogatná, hogy az Európai Unión belül csak azok a munkavállalók mozoghassanak szabadon, akik érvényes munkaszerződéssel rendelkeznek. A felmérés szerint a bevándorlással kapcsolatos toleránsabb viselkedés általában nő az iskolázottsággal, gyakoribb a városlakók közt, ugyanakkor csökken az életkor előrehaladtával, s ritkább azon állampolgárok körében, akik a Néppárt vagy az *Unión Progreso y Democracia (UPyD)* politikai erők támogatói.[29]

Európa három legnagyobb kihívását tekintve a spanyolok és a többi uniós állam polgárainak többsége egyetért: munkanélküliség, gazdasági helyzet és bevándorlás. A sorrend európai viszonylatban azonban eltérő: másutt a lista élén a bevándorlás található, míg a spanyoloknál ez csak a harmadik helyen szerepel.[30] A 2015-ös migrációs válság Spanyolországot csak marginálisan érintette, jelenleg a lakosságot sokkal inkább a megélhetési problémák és az ország belpolitikai átrendeződése foglalkoztatja.

Felhasznált irodalom

Álvarez, Rafael J. – Sanmartín, Olga R. (2015): Legalizar las 'expulsiones en caliente' es ilegal. *El Mundo,* 2015. április 13. www.elmundo.es/espana/2015/04/13/552ac33822601d1d058b458f.html (letöltve: 2016. 02. 25.)

Arango, Joaquín – Finotelli, Claudia (2009): Past and future challanges of a Southern European migration regime: the Spanish case. *IDEA Working Papers,* No. 8.

Bruselas propone que España acoja a 4.288 de los 40.000 refugiados de Italia y Grecia. *RTVE,* 2015. május 27. www.rtve.es/noticias/20150527/bruselas-propone-ue-acoja-40000-demandantes-asilo-espana-4288/1151360.shtml (letöltve: 2016. 02. 26.)

Central Intelligence Agency (CIA) (2011): *The World Factbook*. *Spain*. Washington D.C. www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sp.html (letöltve: 2016. 03. 16.)

CIS Barómetro. www.cis.es/cis/opencm/ES/11_barometros/index.jsp

[27] CIS: Estudio Nº 2773. i. m. 13.; Estudio Nº 2846. 20.; Estudio Nº 2967. 18.; Estudio Nº 3019. 8.

[28] CIS: Estudio Nº 2773. i. m. 9.; Estudio Nº 2846. 10.; Estudio Nº 2967. 2.; Estudio Nº 3019. 2.

[29] Simple Lógica: *Índice de Opinión Pública (IOP).*

[30] European Commission: *Spring 2015 Standard Eurobarometer.*

Ciudadanos: *El nuevo proyecto común para España.* www.ciudadanos-cs.org/nuestro-proyecto (letöltve: 2016. 02. 20.)

Del Barrio, Ana (2015): No es lo mismo ser refugiado en Alemania que en España. *El Mundo,* 2015. szeptember 8. www.elmundo.es/internacional/2015/09/08/55ed57a522601ddb6a8b4575.html

European Commission: Country factsheet: Spain 2014. European Migration Network, 4.

European Commission: *Spring 2015 Standard Eurobarometer.* Citizens see immigration as top challenge for EU to tackle, press release, 2015. 07. 31. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5451_en.htm (letöltve: 2016. 02. 20.)

Eurostat: General government deficit (–) and surplus (+). Percentage of GDP. Spain. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teina200&language=en (letöltve: 2012. 03. 16.)

Eurostat: More than 410 000 first time asylum seekers registered in the third quarter of 2015. Newsrelease 217/2015, 2015. december 10. http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7105334/3-10122015-AP-EN.pdf/04886524-58f2-40e9-995d-d97520e62a0e (letöltve: 2016. 02. 26.)

Gálvez, Jiménez J. (2015): España no es para asilados. *El País.* http://politica.elpais.com/politica/2015/09/22/actualidad/1442919246_574978.html

Instituto Nacional de Estadística (INE): Avance del Padrón a 1 de enero de 2010. Datos provisionales. Población extranjera por sexo, país de nacionalidad y edad (hasta 85 y más). www.ine.es/jaxi/tabla.do (letöltve: 2010. 08. 25.)

Instituto Nacional de Estadística (INE): Cifras oficiales de población. Datos a 1 de enero, 1999–2015. www.ine.es/jaxi/tabla.do (letöltve: 2016. 02. 23.)

Instituto Nacional de Estadística (INE): Encuesta de Población Activa (EPA). Serie histórica (Datos en miles de personas), 4. negyedéves adatok. www.ine.es/prensa/epa_tabla.htm (letöltve: 2016. 02. 20.)

Instituto Nacional de Estadística (INE): Tasas de variación del PIB. Serie desde trimestre 1/1970 hasta 2/2011. www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2504 (letöltve: 2012. 03. 16.)

Otra negociación fallida de la UE para el reparto de refugiados. *Noticel,* 2015. szeptember 14. www.noticel.com/noticia/180918/otra-negociacion-fallida-de-la-ue-para-el-reparto-de-refugiados.html (letöltve: 2016. 02. 26.)

Partido Popular: *Seguir avanzando 2016–2020. Programa electoral para las elecciones generales de 2015.* www.participarenserio.es/descargas/PROGRAMA_ELECTORAL_PP_2015.PDF,

Partido Socialista Obrero Español: *Programa electoral.* www.psoe.es/programa-electoral/ (letöltve: 2016. 02. 20.)

Pérez, Claudi – Abellán, Lucía (2015): Bruselas reclama un cambio radical en el modelo de inmigración y asilo. *El País.* http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/09/actualidad/1441785940_233573.html (letöltve: 2016. 02. 26.)

Podemos: *Programa electoral.* http://unpaiscontigo.es/programa/ (letöltve: 2016. 02. 20.)

Simple Lógica: *Índice de Opinión Pública (IOP).* 2014 április. www.simplelogica.com/iop/iop14006-inmigracion-en-espa%C3%B1a.asp (letöltve: 2016. 02. 16.)

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.

Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu • www.uni-nke.hu • 1094 Budapest, Márton utca 19. • Telefon: (1) 608 1488 • E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó kiadó- és nyomdavezető • Kiadói szerkesztő: Balla Zsófia • Tördelés: Kőrösi László • Nyomdai kivitelezés: Stanctechnik Kft. • Felelős vezető: Hermann Nikolett

ISBN 978-615-5376-63-4

A *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság* című kötetben olvasható tizenhárom tanulmány szerzői azt vizsgálják, hogy a 2015-ben, Európában kialakult migrációs és menekültválság miként érintette Magyarországot, s milyen politikai, intézményi, szakpolitikai, illetve jogi válaszok születtek hazánkban a helyzet kezelésére. A kötetben önálló tanulmányok tárgyalják a krízis okait és biztonságpolitikai vetületeit, továbbá a magyar reakciók különböző – menedékjogi, büntetőjogi, rendészeti, határőrizeti és határrendészeti, továbbá katonai – aspektusait. Ugyancsak önálló tanulmányok mutatják be a nem kormányzati szervezetek tevékenységét, valamint azt, hogy miként hatott a válság a mediterrán térség két, migrációnak leginkább kitett országára: Olaszországra és Spanyolországra.

A kiadvány
a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó
közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében került kiadásra.

Dialóg Campus

SZÉCHENYI 2020

MAGYARORSZÁG KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális Alap

BEFEKTETÉS A JÖVŐBE