

BALÁZS LÁSZLÓ

Az idegenrendészeti hatóság tevékenysége rendkívüli migrációs helyzetben

Az Európába irányuló illegális migráció intenzitását elsősorban a migrációt kibocsátó országok társadalmi, gazdasági, politikai, belső és külső hatalmi, biztonsági, közegészségügyi helyzete, valamint az ott élők létfenntartási lehetőségei határozzák meg. A migrációs útvonalak alakulását elsősorban az adott útvonalon egy-egy ország területére az illegális beutazás és továbbjutás megakadályozása érdekében kifejtett hatósági (idegenrendészeti)¹ tevékenység befolyásolja. Az útvonalon a migráció tömegessé válásához az előző kritériumok mellett elengedhetetlen, hogy a migránsok nagy számban jelenjenek meg egy adott területen és az államhatáron átjutást a terület terepszakasza tegye lehetővé, valamint a továbbutazáshoz a migrációs célország irányába vezető utak, vasútvonalak, tömegközlekedési eszközök is rendelkezésre álljanak, és az adott ország hatóságai ne fejtse ki nagymértékben a továbbhaladást akadályozó intézkedéseket.

Az adott útvonalon a migrációs helyzet megoldása mindig attól függött, hogyan sikerült az embercsempészek tevékenységét ellehetetleníteni vagy a migránsok mozgását megnehezíteni (a parti államok hatósági fellépésének elősegítése, tengeri határőrizet fokozása), illetve volt-e olyan külső körülmény, amely hosszabb-rövidebb időszakra nem tette lehetővé a tömeges utazás biztonságos megvalósítását (például polgárháborúk kirobbanása).

Az illegális migránsok nem kizárólag az elmúlt néhány évben jelentek meg hazánk területén. A határrendészeti szervek és az idegenrendészeti hatóságok szakemberei – ha csak az elmúlt tizenöt évet vesszük alapul – folyamatosan, legjobb szakmai tudásuk szerint dolgoztak annak érdekében, hogy sor kerüljön a jogellenesen érkező vagy a jogellenesen itt maradó külföldiek felderítésére, elfogására, őrizetbe vételére és a lehető legrövidebb időn belüli kitoloncolására Magyarország és az Európai Unió területéről.

¹ Az idegenrendészeti eljárás lefolytatása általában abban az esetben releváns, ha az idegen állam polgára a beutazás vagy tartózkodás feltételeinek nem felel meg, vagy ha az államhatárt engedély nélkül vagy meg nem engedett módon lépi át. Vö. Hautzinger Zoltán: Idegenjog kontra idegenrendészet. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán: Rendészettudományi gondolatok. Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest, 2014, 117. o.

A szakemberek hatékony migrációkezelését több tényező akadályozza. Az általános európai felfogás még mindig ellenzi a menedékkérők mozgásszabadságának, indokolt esetben a személyes szabadságának korlátozását. A migráció kezelésének még jelenleg is megoldatlan kulcskérdése a menedéjjoggal visszaélés lehetőségének megszüntetése. A kérdés megoldását a valódi menekültek és a gazdasági migránsok gyors különválasztása jelentheti. Az elmúlt időszakban – 2010-től végigkövetve – több olyan végrehajtási akadály is felvetődött, amely jelentősen befolyásolta a hatékony idegenrendészeti hatósági tevékenységet.

Ezek egyebek mellett a következők:

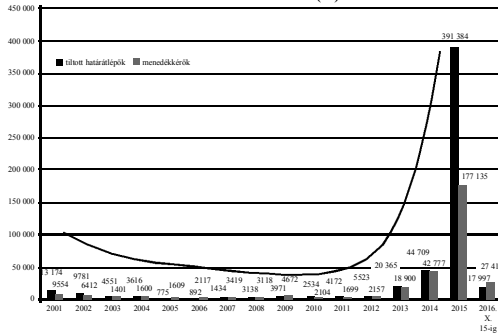
- az Európai Unió és a harmadik ország között létrejött visszafogadási megállapodás részleges vagy teljes be nem tartása;
- a tagállamok eltérő gyakorlata a visszafogadási egyezmények alkalmazása során;
- az Európai Bizottság a migráció elleni fellépést nem segítő állásfoglalása;
- a menedéjjoggal visszaélés lehetősége;
- a menekültügyi ellátás eltérő rendszere az Európai Unió tagállamai között;
- a visszaküldési tilalmi ok, a biztonságos harmadik és származási országok körének bizonytalan alkalmazása;
- az Európába vezető migrációs útvonalon elhelyezkedő államok nem kellően széles látóköre, saját érdekeik előnyben részesítése a migrációs problémák nemzetközi szinten összehangolt együttműködés megvalósításával szemben.

A továbbiakban e problémákat érintve kísérlem meg bemutatni, hogy milyen tényezők hatottak abba az irányba, amely végül elvezetett az illegális migráció jelentős növekedéséhez.

A Magyarországra érkező illegális migránsok és az itt előterjesztett menedékkérelmek száma 2005-től egyre nagyobb léptékben emelkedett. A személyazonosításra alkalmas iratok nélkül hazánk területére érkező migránsok többsége az idegenrendészeti eljárás alóli kibúvás, a kitoloncolás elkerülése érdekében az elfogása után azonnal menedékkérelmet terjesztett elő.

Az illegális migráció növekedését tapasztalva a rendőrség a menedéjjoggal visszaélés megakadályozása érdekében 2010 áprilisától a schengeni külső határon elfogott minden olyan személyt, aki jogellenesen lépte át az államhatárt, és a személyazonossága nem volt ismert, az egyedülálló külföldieket őrizetbe vette és a menekültügyi eljárás időtartama alatt is őrizetben tartotta. A rendőrség idegenrendészeti fogva tartási gyakorlatának több pozitív hoza-

1. számú ábra
**A befelé irányuló tiltott határátlépést elkövetők és a menedékkérők száma
 2001 és 2016 között (fő)**



déka lett. Folyamatosan emelkedett a fogva tartott személyek száma, azonban az azonosítatlan személyazonosságú, fogva tartott menedékkérők már nem tudtak ismeretlen helyre távozni. A személyek ellenőrzésével, állampolgárságuk megállapításával jelentősen csökkent a migráció által okozott biztonsági kockázat. A migránsok kénytelenek voltak bevárni az eljárás végét, ennek következtében az elismert menedékkérők aránya az előző évekhez viszonyítva háromszor-négyszer nagyobb lett. A fogva tartás miatt kevesebb mint felére csökkent a menedékkérelmet előterjesztők száma.

Az egyes migrációs törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló törvénycsomag² 2010. december 24-én lépett hatályba, ez a hat hónapos őrizet mellett, indokolt esetben lehetőséget teremtett újabb hat hónapig terjedő (a személy vagy a konzulátus nem közreműködő magatartása esetén) őrizet elrendelésére. A kiskorú gyermeket nevelő családok a gyermekeikre tekintettel korábban visszaélészerűen elkerülhették az őrizetbe vételt. A jogszabály hatálybalépésével ez a lehetőség megszűnt, ugyanis a családok is őrizetbe vehetőkké váltak legfeljebb harminc napra.

Mindemellett az eljárási határidő módosításával, valamint a menekültügyben eljáró bíróságok illetékességének megváltoztatásával elvileg lehetővé vált, hogy akár hat hónapon belül jogerős döntés szülessen a menedékkérelmek tekintetében.

² Egyes migrációs tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2010. évi CXXXV. törvény.

A 2011 elején kirobbant arab tavasz a népek tavasza volt, amely Tunéziában, Líbiában, Egyiptomban és Jemenben a kormány megdöntéséhez vezetett³. Az említett országok mellett valamennyi észak-afrikai országban és a Közel-Kelet nyugati országaiban az uralkodó rendszer elleni tiltakozásokat, fegyveres felkeléseket generált. Szíriában fegyveres felkelésből polgárháború alakult ki, amely máig ható nemzetközi hatású, nagyhatalmi érdekekkel tarkított konfliktus és migrációs válság kialakulását idézte elő.

A rendőrség folyamatosan elemezte, értékelt a arab tavasz Magyarországon várható migrációs hatásait, készült a probléma kezelésére. A migránsok megjelenése nagyobb számban – a várttal ellentétben – viszonylag későn, 2012-től következett be. Az Európai Bizottság a menekültügyi tárgyú „EU Pilot”⁴ ügyben 2012-ben kifogásolta a magyar hatóságok által idegenrendészeti eljárásban alkalmazott őrizet jogalapját, speciális menekültügyi őrizet hiányában.

2013. január 1-jétől az Európai Bizottság pilot eljárásának következtében lényegesen módosult a migráció kezelésének eszköztára. A módosítás hatálybalépésétől a rendőrség által előállított külföldiekkel szemben indított idegenrendészeti eljárást a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.) rendelkezései alapján fel kellett függeszteni, hogyha az első idegenrendészeti meghallgatás lezárásáig menedékkérelmet terjeszt elő. Az eljárás felfüggesztése után semmilyen idegenrendészeti intézkedés nem volt alkalmazható, a személyt a további eljárás lefolytatására a rendőrségről szóló törvény alapján⁵ a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal illetékes meghallgatási pontjára kellett előállítani.

Ha a külföldi az első idegenrendészeti meghallgatásának lezárását követően, a kiutasítás és az őrizet elrendelése után terjesztett elő menedékkérelmet, a Harmtv. rendelkezései alapján a külföldi kiutasításának végrehajtását fel kellett függeszteni, ha a harmadik országbeli állampolgár jogosult volt a menedékkérellem érdemi és jogerős elutasításáig a Magyarország területén

³ Besenyő János: „Arab tavasz” – politikai rendszerváltás az észak-afrikai arab államokban. Kül-Világ, 2011/4., 59–60. o.

⁴ Az Európai Bizottság egyik fontos feladata a tagállamok uniós joganyaggal összefüggő jogalkotásának és jogalkalmazásának ellenőrzése, annak megteremtése, hogy az az uniós joggal összhangban legyen. Az Európai Bizottság abban esetben kezdeményezi pilot ügy indítását, ha egy tagállam tekintetében uniósjog-alkalmazási probléma vetődik fel. Ez a jogkövetkezéssel járó köteleességességi eljárás megelőző fázisa, a probléma megoldására irányuló figyelemfelhívás, amely a hiányosság gyors megszüntetését szolgálja.

⁵ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 33. § (1) bekezdés f) pontja.

való tartózkodásra. Ebben az esetben az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizetet meg kellett szüntetni.

A menedékkérők szabadítása, illetve befogadóállomáson történő elhelyezése a menekültügyi rendszerrel való további visszaélésre adott okot, valamint a menedékkérők Nyugat-Európába történő jogellenes továbbutazása negatívan befolyásolta Magyarország schengeni kötelezettségei teljesítésének megítélését.

A rendőrség idegenrendészeti eljárása során előterjesztett menedékjog iránti kérelmek száma a jogszabályváltozás nyomán az előző évhez viszonyítva közel háromszorosára emelkedett, ami lényegében a 2010. április 1-jétől, a menedékjogi rendszerrel való visszaélések megakadályozása céljából bevezetett szigorítások előtti állapotokkal volt azonos.

A migrációt növelő szerencsétlen egybeesés volt, hogy Németországban az alkotmánybíróság 2012-ben alkotmányellenesnek minősítette a menedékkérők ellátásáról rendelkező törvény egyes rendelkezéseit, mert az nem biztosította számukra a megélhetéshez szükséges létminimumot. E döntés következtében az egyedülálló menedékkérőknek az ingyenes elhelyezés, ruházat és ellátás mellett adott havi készpénz összege 40,90 euróról 143 euróra emelkedett. Ez folyamatos migrációs vonzást indukált Németország irányába, mert a kapott készpénz összege megközelítette egy koszovói vagy albániai rendőr havi bérét.

2013 első fél évében – a korábban hivatkozott uniós pilot ügy következményeként – szükségessé vált a menekültügyi őrizet jogi hátterének kialakítása, valamint olyan objektumok kijelölése, ahol az az idegenrendészeti őrizettől elkülönülten végrehajtható. A 2013. július 1-jén hatályba lépő menekültügyi jogszabályváltozások – amelyek megteremtették a menekültügyi őrizet rendszerét – nem befolyásolták úgy az illegális migrációs folyamatokat, hogy nagyságrendekkel kevesebb menekült kérelmező érkezzen hazánkba. A menekültügyi őrizet kizárólag abban az esetben rendelhető el, ha annak célja rendszeres jelentkezési kötelezettség, kijelölt tartózkodási hely elrendelésével, illetve menekültügyi óvadék alkalmazásával nem biztosítható, ami jelentősen csökkentette az őrizet elrendelésének lehetőségét.⁶

Az Európai Bizottság a magyar menekültügyi eljárás miatt kötelezettség-szegési eljárást kezdeményezett hazánkkal szemben a menedékkérők Magyarország területén maradási jogának nem megfelelő biztosítása miatt. En-

⁶ Klemner Zoltán: A menekültügyi őrizet és bevezetésének szükségessége. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok „A változó rendészet aktuális kihívásai” című tudományos konferenciáról. Pécs, 2013, 298. o. [Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV.]

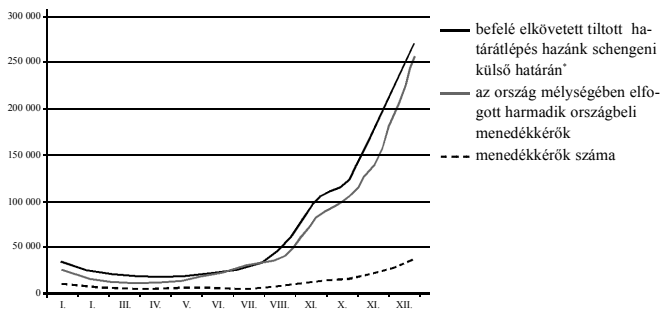
nek következtében 2014. január 1-jétől a menedékkérelmet elutasító határozat jogerőre emelkedése után benyújtott ismételt kérelem megvizsgálásának időtartama alatt is Magyarország területén maradhat a külföldi, még a bűncselekményt elkövető, valamint a nemzetbiztonsági kockázatot jelentő személyeket sem lehet kitoloncolni. Ez jogi lehetőséget teremt arra, hogy a külföldi akár a végtelenségig Magyarországon maradjon.

Az Iszlám Állam 2013-tól jelentős területeket foglalt el és tartott ellenőrzése alatt, aminek következtében egyre több migráns indult el Szíriából és Irakból Törökországba, majd onnan tovább Európába. Emellett az Afganisztánból, Pakisztánból és más közép-ázsiai országokból érkezők száma is jelentősen emelkedett.

A 2014-es év sajátossága volt, hogy az év elején ismét csökkent a menedéket kérők száma, majd az év végén rohamos növekedés volt tapasztalható (az év első kétharmadában 9145, az év utolsó harmadában 33 632 fő).

A tiltott határátlépést elkövetők és a menedékkérők száma 2014-ben jelentősen felülmúlta az előző éveket⁷. A jogellenesen Magyarországra érkezők célja főként az volt, hogy az országon áthaladva mielőbb az Európai Unió nyugati vagy északi tagállamaiba jussanak. A Magyarországra illegálisan érkező harmadik országbeli állampolgárok menedékkérelmek iránti kérelmük be-

2. számú ábra
A 2014-ben bekövetkezett migráció jellemző adatai



*családdal érkezők kiskorúakkal együtt

⁷ Tiltott határátlépők száma: 2013: 20 365; 2014: 44 709. Menedékkérők száma: 2013: 18 900; 2014: 42 777 fő.

nyújtása után – az eljárás befejezése előtt – valamelyik nyugat-európai államba távoztak. 2014-ben a Magyarországra irányuló és azon áthaladó illegális migrációs mozgásokra elsősorban a Koszovóból, Szíriából és Afganisztánból kiinduló illegális migránsok voltak hatással.

A Szíriában zajló háborús helyzet miatt további növekedés volt tapasztalható a szír állampolgárságú kérelmezők számát illetően. Kiemelendő, hogy 2014-ben több olyan szír állampolgár is menekültkérelmet terjesztett elő Magyarországon, akiről kiderült, hogy Bulgáriában már nemzetközi védelemben részesültek. Folytatódott ugyanakkor az a korábbi években is jelentkező tendencia, hogy az arabul beszélő külföldiek, a kedvezőbb elbírálás reményében Szíriát jelölték meg származási országuként, pedig valójában Észak-Afrikából származtak.

A 2014-ben bekövetkezett migrációs hullám jelentős nehézség elé állította a rendőrséget. A rendelkezésre álló kapacitás fokozott igénybevételét az okozta, hogy a magyar–szerb határszakaszon elfogottak döntő többsége, hatvanhat százaléka a Szeged Határrendészeti Kirendeltség 40 km hosszú határszakaszán, huszonkét százaléka a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság illetékességi területén jelent meg. Mindez rendészeti szakmai, informatikai, infrastrukturális és logisztikai feladatok megoldására kényszerítette a rendőrséget.

Az elfogottak ruházatának és csomagjának átvizsgálására került sor biztonsági okból az elfogás helyszínén, majd előállították őket a határrendészeti kirendeltségre. A kirendeltségre előállított személyek folyamatos hatósági ügyintézése érdekében a rendészeti országos rendőrfőkapitány-helyettes 2014 szeptemberében meghatározta a munkavégzés folyamatosságát segítő eljárási munkasortrendet. Ennek keretében az egyes munkaállomásokon elvégezték az ismételt ruházatátvizsgálást, az elsődleges számítógépes adatfelvételt a hazai idegenrendészeti ügymenetet támogató alkalmazás (HIDRA) szakrendszerben, a személy ellenőrzését a hatósági nyilvántartásokban, és a letéti tárgyak kezelését. Ez után került sor az ujjnyomatlevételre, és az AFIS-rendszeren keresztül az európai ujjnyomat-nyilvántartó Eurodac rendszerbe továbbítására, az arcképmást – rögzítése után – a teljes ügyiratanyaggal együtt tárolták a HIDRA rendszerben. A külföldi meghallgatása után született döntés a további hatósági eljárásról, amely lehetett átadás a megyei rendőr-főkapitányság idegenrendészeti osztálynak a kiutasítást és az őrizetet elrendelő határozat meghozatala céljából, vagy menedékkérellem előterjesztése esetén az idegenrendészeti eljárás felfüggesztése mellett a személyt átadták a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Dél-alföldi Regionális Igazgatóságának a menekült-

ügyi őrizet elrendelésére, illetve a menekültügyi eljárás folytatására. Ez után került sor a személy idegenrendészeti, illetve menekültügyi őrizeti helyre vagy a menekülteket befogadó állomásra szállítására.

A biztonságos szállítások végrehajtását – a lehetőségek függvényében – az első időszakban az idegenrendészeti fogva tartást ellátó őrzött szállásokon rendszeresített speciális kényszerszállító járművek átcsoportosításával, majd bérelt járművekkel oldottuk meg. Tökéletesíteni kellett az idegenrendészeti vizsgálati munkasorrend betartását is, ezért meg kellett teremteni annak a feltételét, hogy megfelelő számú tiszt álljon a rendelkezésre a folyamatos ellenőrzési, irányító tevékenység végrehajtása érdekében. Ennek megvalósítására szintén a más megyei rendőr-főkapitányságok nagy idegenrendészeti és vezetői tapasztalattal felvértezett tisztjeit vezényelték heti váltásos rendszerben a hatósági tevékenységet ellátó állomány vezető-irányítói szakmai felügyeletére, az idegenrendészeti tevékenység szervezésére, koordinálására. A rendőrség folyamatosan elemezte-értékelte a kialakult migrációs helyzetet, és a szükségleteknek megfelelően születtek döntések a kapacitások további bővítése érdekében. A határrendészeti kirendeltségen rendelkezésre álló szállítókapacitás és technikai eszközök sem bizonyultak elegendőnek. Azonnali intézkedésként a feladatellátáshoz szükséges eszközöket átcsoportosították más megyei rendőr-főkapitányságoktól, valamint új eszközök beszerzésének kezdeményezésére is sor került. Folyamatosan bővítették az ügyfeldolgozási helyek informatikai adatátviteli rendszereit is. A migránsok felderítése érdekében helikopterek bevetésére került sor a magyar–szerb határszakaszon.

Jelentős mértékben megnövekedett a migránsoktól származó információkkal kapcsolatos hírigény. Ennek teljesítése érdekében a meghallgatás végrehajtására egységes szempontrendszer kiadására került sor, amelyet kötelezően alkalmazott kérdéssorként a HIDRA rendszer is tartalmazott. A kiskorú gyermekek csempészetének kiszűrésére speciális meghallgatási eljárási rendet határoztak meg. A meghallgatások végrehajtása során kevésnek bizonyult az országosan rendelkezésre álló albán és arab tolmácsok száma, ezért az alkalmazható tolmácsok elérhetőségét tartalmazó országos tolmácslistát folyamatosan frissítették. A meghallgatás végrehajtásához – az arra alkalmas berendelt tolmácsok mellett – teljes mértékben igénybe kellett venni a távtolmácsolási rendszer által nyújtott lehetőségeket is.

Az afrikai területeken kirobbant ebolajárvány magyarországi fertőzéseinek elkerülése érdekében a végrehajtó állomány részére meghatároztak egy egészségügyi eljárási rendet.

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal lehetőségei korlátozottak voltak a külföldiek elhelyezésére. Az őrzött menekültügyi befogadóközpontok (befogadókapacitás: 472 fő) és a befogadóállomások (befogadókapacitás: 1629 fő) folyamatosan nyolcvan-kilencven százalékos telítettségűek voltak. A befogadóállomásokra az útbá indított személyek ötven-hatvan százaléka érkezett meg, és naponta megközelítőleg ugyanennyien távoznak onnan ismeretlen helyre. A rendőrség őrzött szállásai (befogadókapacitás: 334 fő) ötven-hetven százalékos telítettséggel működtek, ez elsősorban a Szerbiába folyamatosan indított kitoloncolásoknak és a Koszovóba szervezett charterjáratoknak a következménye volt.

Tekintettel arra, hogy 2014-ben a Magyarországra irányuló és azon áthaladó illegális migrációs mozgásokra elsősorban a Koszovóból, Szíriából és Afganisztánból kiinduló illegális migránsok voltak hatással, az EU–szerb visszafogadási egyezmény alkalmazása azokkal szemben, akik nem terjesztettek elő menedékkérelmet, jól működött. A szerb fél átvett minden harmadik országbeli állampolgárt, akik esetében bizonyított volt a magyar–szerb államhatár illegális átlépése. A szerb állampolgárok visszafogadása is gördülékeny volt. Egyedüli gondot az illegálisan érkező koszovói személyek visszaadása okozott⁸.

A befogadóállomásokról Nyugatra tartók másodlagos migrációs mozgása miatt fokozottan kellett végrehajtani mélységi migrációs ellenőrzéseket az autópályákon, pályaudvarokon és közlekedési csomópontokon. A fókuszpon-ti és a flexibilis műveletekben 2014-ben 187 európai uniós tagállamból érkezett vendégtiszt vett részt.

2015-ben az enyhe januári időjárás kedvezett az államhatárt illegálisan átlépőknek, egyebek között emiatt is, folyamatosan nagy csoportokban érkeztek a migránsok. A koszovóiak száma 2015 januárjában tovább emelkedett. 2015 első két hónapjában 27 789 befelé irányuló tiltott határátlépés történt a magyar–szerb határszakaszon, nyolcvan százaléku koszovói állampolgár volt.

Az ország mélységében elfogott, többségükben a menekülteket befogadó állomást engedély nélkül elhagyó migránsok száma 2015 első két hónapjában az előző évi adatokhoz viszonyítva közel nyolcszorosára emelkedett. A rendőrség állománya a koszovói migránsáradat kezelése során folyamatosan

⁸ A saját állampolgárként átadott személyek 38 százalékát olyan koszovóiak adták (209 fő), akik szerepeltek a szerb nyilvántartásban, ezért a szerb fél visszavételi kötelezettségét saját állampolgárként elismerte. Az át nem vett személyek is 172 fő kivételével koszovóiak voltak. Jellemző állampolgársági kategóriák (átadás): afgán (212 fő), albán (263), koszovói (324), palesztin (140), szerb (360), szír (834), török (200). A Frontex charterjártával 284 ember kitoloncolására került sor Koszovóba.

hatalmas pszichikai és fizikai megterhelésnek volt kitéve, ennek ellenére valamennyi megyei rendőr-főkapitányság egységet mutatott a probléma kezelése és megoldása érdekében. A rendőrség és a Belügyminisztérium vezetői által végrehajtott nemzetközi tárgyalások⁹ 2015. február közepére meghozták a várt eredményt, és a Koszovóból érkező migránsok száma drasztikusan csökkent, majd március elejére szinte teljesen megszűnt.

A Koszovóból érkező migráció elleni fellépés során olyan eljárási rend, ügyfeldolgozási és átcsoportosítási módszer és az idegenrendészeti, valamint a menekültügyi hatóságok között olyan szoros együttműködés alakult ki, amely a későbbi közel-keleti migráció kezelése során már mint kialakult végrehajtási gyakorlat volt alkalmazható. Az elfogottak regisztrációja, az idegenrendészeti eljárás jogszabályban előírt idő alatti lefolytatása, a menekültügyi eljárás kezdeményezése, a személyek adatainak rögzítése és az eljárás idejére történő elhelyezése, ellátása, őrzése rendkívüli feladatot jelentett a rendőrség számára. A migráció elérte azt a szintet, amikor Szeged Határrendészeti Kirendeltség közműrendszere már nem volt képes kielégíteni a folyamatosan bővített előállítási férőhelyeken elhelyezettek szükségleteit.

Az elhelyezési probléma megoldására, még a koszovói migráció aktív időszakában, 2015. február 8-tól sor került Röske migrációs gyűjtőpont (Hángár) kibérlésére, ahonnan folyamatossá vált a regisztrációs pontokra, más megyei rendőr-főkapitányságokra történő szervezett és tervezett továbbszállítás. Ezen túlmenően a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatallal való együttműködés keretében kivételes esetben koszovói családok átszállítására került sor a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatóságára, ahol a rendőrségi feladatokat a Repülőtéri Rendőr-igazgatóság és a BRFK hajtotta végre. A Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság kiskunhalasi objektumában központi előállító és meghallgató bázist alakítottunk ki, ez tovább növelte az előállításra és visszatartásra rendelkezésre álló 24 órás időtartamban az ügyintézési és elhelyezési kapacitást.

A koszovói migráció visszaesésével, 2015 márciusában a befelé irányuló tiltott határátlépések száma átlagosan napi 172 főre csökkent, majd fokozatosan ismét emelkedni kezdett, és először meghaladta a napi három-öttszáz,

⁹ 2015. január 16., Budapest magyar-osztrák-német főkapitányi találkozó; 2015. február 9., Belgrád magyar-osztrák-német-szerb rendőri vezetői találkozó; 2015. február 11., magyar-szerb országos rendőrfőkapitányi határbejárás; 2015. február 13., Potsdam magyar-német-osztrák együttműködési megállapodás a Magyarországról kiinduló Ausztrián keresztül és Németországba irányuló vasútvonalakon végrehajtható illegális migrációs ellenőrzésről; 2015. február 19-én Magyarország és a Szerb Köztársaság belügyminiszterének találkozója, a megbeszélésekhez jól megtervezett sajtóközlemények kapcsolódtak, amelyek az intézkedések mellett jelentősen növelték a migrációs visszatartó hatást.

majd július–augusztusra átlagosan a több mint ezer főt¹⁰.

Április végétől a migráció napról napra jelentős ingadozást mutatott, a hirtelen növekedés után a következő napon csökkent az elfogások száma. A kialakult helyzet kezelése érdekében 2015. május 15-től határrendészeti operatív törzs kezdte meg munkáját, ebben a rendőrség határrendészeti, közrendvédelmi, gazdasági szakterületének munkatársai a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal munkatársaival együttműködve koordinálták a migránsok más ügyintézési helyre átszállítását, ezzel biztosították a rendelkezésre álló erők és eszközök optimális alkalmazását, az ügyfeldolgozás folyamatosságát. A határrendészeti operatív törzsnek nem volt joga beleszólni a hatósági döntésekbe, az idegenrendészeti hatáskörét az illetékes megyei rendőr-főkapitányság teljes mértékben önállóan gyakorolta. Kezdetben elsősorban a menedékkérők átszállítására került sor, a nem menedékkérők idegenrendészeti eljárását fő szabályként továbbra is a rendőrség elfogás helye szerint illetékes idegenrendészeti hatósága folytatta le. A naponta elfogott személyek számának növekedésével együtt bővült az idegenrendészeti és menekültügyi ügyfeldolgozó helyek száma is¹¹. A határőrizetben részt vevő és az idegenrendészeti feladatokat ellátó állomány is jelentős munkaterhet viselt el, a rendkívüli migrációs áradat kezelését sokszor a családjuktól távol, csak a törvényes munkaidőkeret meghaladásával, jelentős túlszolgálat teljesítésével láthatták el.

A migráció kezelése során továbbra is fennmaradtak az alapvető nehézségek, az idegenrendészeti hatósági tevékenység – a jelentős megerősítés, technikai fejlesztés, a migránsok előállítási idejének nyomon követhetőségét elősegítő rendszer kifejlesztése, az informatikai rendszer feldolgozást gyorsító bővítése, az átszállítások optimalizálása a szállítókapacitás folyamatossági bővítése ellenére – időigényes volt, a rendelkezésre álló előállítási és visszatartási idő 12 + 12 órája sokszor szűkösen bizonyult. Az igénybe vehető tolmácsok száma, különös tekintettel arra, hogy az országosan történő ügyfeldolgozás miatt egyszerre több helyen kellett biztosítani a fordítói munkát, valamint több hatóság is igénybe vette őket, kevés volt.

A schengeni külső határon 2015. január 1. és június 30. között a befelé irányuló tiltott határátlépések száma 67 977 (2014-ben: 6575) volt (további 912 embert jelzésünkre a túlololdali szervek fogtak el). A szerb határszakaszon

¹⁰ A befelé irányuló tiltott határátlépések átlaga 2015. márciusban 172, áprilisban 242, májusban 345, júniusban 594, júliusban 1176, augusztusban 1709 fő volt.

¹¹ Átszállítások történtek Szeged Határrendészeti Kirendeltség, a Bács-Kiskun, a Szabolcs-Szatmár-Bereg, a Hajdú-Bihar, a Békés, a Baranya, a Komárom-Esztergom és a Győr-Moson-Sopron Megyei Rendőr-főkapitányságra, valamint a Repülőtéri Rendőr-igazgatóságra.

67 431 (2014: 5799) illegálisan belépő elfogására került sor. A mélységi ellenőrzés során elfogott, Nyugat-Európába illegálisan távozni akaró személyek száma 2015. június 30-ig 10 040 volt. A mélységi ellenőrzések során az elfogások legnagyobb része az Ausztria felé vezető főirányban (M1, 1-es főút, Budapest–Bécs-vasútvonal), valamint Budapesten került sor.

Jelentős számban érkeztek az emberek olyan országokból, amelyekben radikális szélsőséges csoportokkal kerülhettek kapcsolatba, illetve szert tehetek katonai ismeretekre, esetleg részt vehettek harci cselekményekben, ezért az idegenrendészeti eljárások során végzett meghallgatások metodikai és tartalmi szabályozásával, folyamatos aktualizálásával végeztük a kockázatot jelentő személyek elsődleges szűrését. Ennek során az elsődleges kockázatot jelentő egyedülálló afgán és szíriai állampolgárságú férfiakat minden esetben meghallgatták.

A Szerbiába történő kitoloncolás mértéke csökkent, mert 2015. március második felétől a szerb fél csökkentette az átvételi hajlandóságát, a határidők hosszabbítását kérve, valamint a napi átvételek számát tizenöt-húsz föben maximálta. Az őrzött szállásokon emelkedett az őrzetesek száma. Az állandó őrzött szállások férőhelyeit bővíteni kellett a rendőrségi fogdák igénybevételével ideiglenes őrzött szállásként, így 2015 májusában összesen 544 idegenrendészeti őrzeti kapacitás állt rendelkezésre. Az őrzött menekültügyi befogadóközpontokban 276, a menekülteket befogadó állomásokon 2347, közösségi szálláson 111 férőhely állt rendelkezésre az illegális migránsok elhelyezésére.

Országos rendőrfőkapitányi megkeresésre a szerb fél 2015. június 9-től, a korábbi gyakorlatukkal ellentétben az elfogás helyétől függetlenül visszavette Magyarországtól a migránsokat. Hétköznapokon, naponta összesen hatvan ember kitoloncolására volt lehetőség, ami nagyobb szám volt ugyan, mint a korábbi időszakban, de a napi elfogásokhoz képest, a migrációs visszatartó hatás eléréséhez rendkívül alacsony.

2015. július 22-én hatályba lépett a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról szóló 191/2015. (VII. 21.) kormányrendelet, amely Szerbiát biztonságos származási és biztonságos harmadik országgá nyilvánította. Ezzel elhárult a kitoloncolások végrehajtásának az akadálya, igaz, ez csak elméleti jelentőséggel bírt, ugyanis a menedékkérelmek elbírálása továbbra is elhúzódt, és a szerb fél visszafogadási hajlandósága is korlátozott volt.

A nyár folyamán kormányzati döntés született a határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár kialakításáról. A büntető törvénykönyv módosításá-

val¹² 2015. szeptember 15-től bűncselekménnyé vált a határzár tiltott átlépése, a határzár megrongálása és a határzárrel kapcsolatos építési munka akadályozása.¹³ Ezzel együtt módosult több jogszabály is, egyebek között az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (a továbbiakban: Áht.) és a menedéjogról szóló törvény is, amely bevezette a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet elrendelésének lehetőségét, lehetővé tette a tranzitzőnák létrehozását, és meghatározta az ott folytatandó eljárás szabályait. A jogalkotó megteremtette a lehetőséget a Magyar Honvédség részvételére a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő feladatok, így különösen az államhatár védelmével kapcsolatos feladatok végrehajtásában.

A magyar–szerb határ 2015. szeptember 15-én végrehajtott lezárása után a szerb határszakaszon és az ország mélyeségi területein drasztikusan visszaesett az elfogások száma. Ezt mutatja, hogy amíg szeptember 14-én éjfélig közel kétszázezer ember lépett át illegálisan a magyar–szerb határon, addig az azt követő időszakban, 2015. december 31-ig mintegy négyezer-hétszázan érkeztek.

A Magyarország területére illegálisan érkező külföldiek többsége elfogása után 2015-ben is főként menekültstátus iránti kérelmet nyújtott be. A rendőrség idegenrendészeti eljárásai során 2014-ben 42 477 menekültkérelmet adtak be, míg 2015 első öt hónapjában ez a szám 39 716 volt.

A 2015 szeptemberében hatályba lépő jogszabály-módosítások és a fizikai határvédelmi rendszer kialakításával, valamint a rendőri erő biztosításával létrejött e három pilléren nyugvó határvédelmi rendszer. A védelmi rendszer jól működött, a rendőrség a határőrizetben együttműködő szervezetekkel közösen csaknem valamennyi befelé tiltott határátlépést elkövetőt elfogta.

A rendőrség állománya a rendőrség tevékenységére irányadó általános jogszabályi rendelkezések által meghatározott keretek között alkalmazza az Áht. 2016. július 5-én hatályba lépő azon rendelkezését, amely szerint a rendőr a schengeni külső határ szerinti határvonaltól¹⁴, illetve a határjeltől számított nyolc kilométeres sávon belül feltartóztathatja a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldit, és az ideiglenes biztonsági határzár legközelebbi kapuján átkísérheti, kivéve, ha bűncselekmény elkövetésének gyanúja

¹² 2015. évi CXL. törvény egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról.

¹³ A határzárrel összefüggő büntetőjogi különös tényállások büntetőpolitikára gyakorolt hatásáról lásd bővebben Hautzinger Zoltán: Idegen a büntetőjogban. AndAnn, Pécs, 2016, 80–81. o.

¹⁴ Az Európai Parlament és a tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (schengeni határellenőrzési kódex) 2. cikk 2. pontja.

vetődik fel. E rendszer működtetése már teljes mértékben megakadályozta, hogy a magyar–szerb és a magyar–horvát határon ellenőrizetlenül, ismeretlen személyazonosságú személyek jussanak hazánk és a schengeni övezet területére, az új szabályozás alapján már a menedékjoggal való visszaélést sem tette lehetővé.

A bevezetett intézkedések hatására jelentősen csökkent az idegenrendészeti eljárások száma. A schengeni külső határon 2016. január 1. és október 15. között 17 997 befelé irányuló tiltott határátlépés elkövetésére került sor; 997 fővel szemben rendeltünk el kiutasítást, 596-an kerültek őrizetbe és 1284 személy kitoloncolását hajtotta végre a rendőrség idegenrendészeti hatósága¹⁵. A rendőrség által idegenrendészeti fogva tartásra igénybe vett férőhelyek száma 2015. október 19-én volt a legnagyobb, 864 férőhellyel¹⁶, amely 2016-ban folyamatosan csökkent, és augusztus 15-én érte el az állandó őrzött szállások alap fogva tartási szintjét, a 443 fős befogadókapacitását.

A migráció elleni fellépés akkor válhat európai szinten hatékonyabbá, ha – a menedékjoggal visszaélés lehetősége megszűnik, megbízható és gyors eljárás után megvalósul a valódi menekülők és az egyéb okból vándorló személyek szétválasztása, reálissá válik az elutasított menedékkérők kitoloncolása; ha a jogorvoslati lehetőségek nem nyújtanak végtelen időtartamú területen maradási lehetőséget; a migránsok által érintett útvonalon valamennyi állam teljesíti az államhatárok biztonságos őrizetére vonatkozó kötelezettségeit; megszűnik az államhatárok átjárhatósága az ellenőrizetlen személyazonosságú, beutazási feltételeknek nem megfelelő személyek számára; az államhatár sérthetatlensége a korábbiakhoz hasonlóan biztosított, helyreáll a nemzetközi megállapodásokkal megerősített határrendbe vetett bizalom; a visszafogadási megállapodásokat ismét betartják; a migrációt kibocsátó államok irányába egységes cél- és tranzitállami fellépés jön létre a saját állampolgáraik visszafogadása érdekében; a kitoloncolás betölti visszatartó szerepét az illegális migránsok szabad áramlása tekintetében, ellehetleníti az embercsempész szervezetek bevételhez jutását.

A magyar rendőrség minden esetben az Európai Unió normáihoz igazodva, azokat betartva hajtotta végre a határellenőrzési tevékenységét, a schen-

¹⁵ Viszonyítási alapként szolgál, hogy 2014 azonos időszakában 383 453 befelé irányuló tiltott határátlépés elkövetésére került sor, 6232 fővel szemben rendeltünk el kiutasítást, 5611-en kerültek őrizetbe, és 5305 személy kitoloncolását hajtotta végre a rendőrség idegenrendészeti hatósága.

¹⁶ A büntetés-végrehajtási intézményekben került sor ideiglenes őrzött szállások kialakítására 421 férőhelyen.

geni övezet biztonságának szavatolását, amely úgy tűnik, hogy sok tekintetben meghaladta az általános európai migrációkezelési elképzeléseket.

JOGSZABÁLYOK

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

Az Európai Parlament és a tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (schengeni határellenőrzési kódex)

Az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244-es határozata

Közös jelentés az Európai Parlamentnek és a tanácsnak a stabilizációs és társulási megállapodásra irányuló tárgyalások megkezdésére vonatkozó lehetséges határozatra tekintettel a tanács 2012. decemberi következtetéseiben szereplő kérdések kezelése terén Koszovó által elért haladásról

Magyarország Alaptörvénye

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény

A menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény

Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény

2010. évi CXXXV. törvény egyes migrációs tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról

2012. évi CLXXXI. törvény a schengeni információs rendszer második generációja keretében történő információcseréről, továbbá egyes rendészeti tárgyú törvények ezzel, valamint a Magyar egyszerűsítési programmal összefüggő módosításáról

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

301/2007. (XI. 9.) kormányrendelet a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról

2015. február 19-én Magyarország és a Szerb Köztársaság Belügyminisztériuma között létrejött munkamegállapodás