

AZ IRREGULÁRIS MIGRÁCIÓ ÉRTELMEZÉSI KERETEI A RENDÉSZETI ÉS A HONVÉDELMI IGAZGATÁSBAN¹

PAPP PETRA
tanársegéd (KRE ÁJK)

Absztrakt

Jelen tanulmányban górcső alá vettem a migrációval kapcsolatos egyes definíciókat, a migráció kialakulását Magyarországon, valamint azt, hogy jelenleg, milyen fogalmi keretek között képzelhető el migrációs válság, avagy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarországon, végezetül pedig az Európai Unió valamennyi irreguláris migrációt érintő szabályaival foglalkoztam.

Kulcsszavak: illegális migráció, tömeges méretű illegális migráció, rendészet, határrendészet

INTERPRETIVE FRAMEWORK OF (IRREGULAR) MIGRATION IN LAW ENFORCEMENT AND DEFENSE ADMINISTRATION

Abstract

In this study, I examined certain definitions related to migration, the development of migration in Hungary, and the current conceptual framework of the migration crisis, or the crisis caused by mass immigration in Hungary, and finally I dealt with all the rules of the European Union affecting irregular migration.

Keywords: illegal migration, illegal migration on a mass scale, law enforcement, border police

1. Migráns, menekült vagy bevándorló?

A népvándorlás minden történelmi korszakban létezett.² A mai gyorsuló, globa-

-
- 1 A tanulmány a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara által támogatott „A különleges jogrend és a honvédelem új szabályozása Magyarországon” című kutatási projekt keretében készült el.
 - 2 Vö. LÁZÁR Gyula: *A népvándorlás története*. Budapest, Franklin Társulat, 1850, 1–111.

lizált világban³ a migráció mértéke példátlan szintet ért el és korunk meghatározó jellemzője lett.⁴ A globális migráció geopolitikai jelentősége az utóbbi időben lényegesen megnövekedett, mert a világban jóval nagyobb számban jelennek meg migránsok, mint a történelem bármely más korszakában.⁵

Mindenekelőtt fontosnak tartom, hogy tisztázzam ezt a három alapvető fogalmat a témával kapcsolatban: *migráns*, *menekült* *bevándorló*.

A fogalmak tisztázása érdekében első körben foglalkozni kell az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (angolul: United Nations High Commissioner for Refugees, röviden: UNHCR⁶) által kimunkált *menekült* fogalommal. E megfogalmazásban a menekültek olyan természetes személyek, akik valamilyen fegyveres konfliktus vagy üldöztetés révén elmenekülnek hazájukból.⁷

A nemzetközi jog védi a menekülteket és sosem tekinthetők illegális migránsoknak,⁸ ezért nem lehet őket kiutasítani, vagy olyan körülmények közé visszaküldeni, ahol az életük veszélyben forog.⁹ A migránsok önkéntes elhatározásból, külső kényszerítő erők hatása nélkül, tehát nem valamilyen üldöztetés miatt, hanem életük jobbá tétele céljából kelnek útra.¹⁰

A latin *migratio* (*migrare*, *migratum*) szóból eredet a migráció szó, ami vándorlást, elvándorlást jelent,¹¹ azt a jelenséget írja le, amelynek során „egyes személyek, vagy csoportok úgy váltanak lakókörnyezetet, illetve társadalmat, hogy ez a váltás időlegesebből tartóssá, huzamossá válik”.¹² A migráció „*egyéni vagy csoportos akarata eredménye, amelyet az általános társadalmi, gazda-*

3 Lásd erre való utalást például: Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat, I. fejezet, 2. pontját, valamint Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat, I. Bevezető rész, 1. pontját.

4 SÁPI Gábor: A tömeges, illegális migráció és a terrorizmus kapcsolata. *Honvédségi Szemle*, 2019/3, 61.

5 Uo.

6 <https://www.unhcr.org/> (2023. 03. 28.)

7 Vö. https://www.unhcr.org/hu/wp-content/uploads/sites/21/2016/12/UNHCR_Kezikonyv.pdf (2023. 03. 28.)

8 NAGY Boldizsár: A menekültjog. In: KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László (szerk.): *Nemzetközi jog*. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2014, 525.

9 Európai Unió Alapjogi Ügynöksége – Emberi Jogok Európai Bírósága: Kézikönyv a menekültügyre, a határookra és a bevándorlásra vonatkozó európai jogról, 2020. évi kiadás. Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2022, 30. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/20203300_pdf_tk0220493hun_002.pdf (2023. 03. 28.)

10 SÁPI i. m. 61.

11 Magyar etimológiai szótár alapján.

12 CSERESNYÉS Ferenc: *Migráció az ezredfordulón*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2005, 21.

sági, politikai folyamatok, az egyéni szándék és a mindennapok történései együtt, egyszerre határoznak meg”.¹³

A migráció fogalma pedig a következőképpen határozható meg: egy személy vagy személyek csoportjának nemzetközi határt átlépő vagy egy államon belüli mozgása.¹⁴ Népeségmozgás, amely a népesség bármely típusú mozgását magában foglalja, hosszától, összetételétől és okától függetlenül; magában foglalja a menekültek, lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek, gazdasági migránsok és egyéb célból, többek között család egyesítés céljából, útra kelt személyek migrációját.¹⁵

Különbséget kell tenni a *legális* (=vagy másnéven: *reguláris*) és az *illegális* (=vagy másnéven: *irreguláris*) migráció között is.¹⁶ A legális migráció során az érintett személyek érvényes útiokmányokkal rendelkezve, szabályosan, pontosan dokumentálható módon vándorolnak egyik országból a másikba.¹⁷ Ennek időtartama általában hosszabb mint egy év, ilyen eset tipikusan, ha valaki például munkavállalás céljából utazik egy országba.¹⁸ Az illegális migráció ennek pont az ellenkezője: a vándorlás szabályos útiokmányok nélkül, határokon átszökve, nagy számban, az embercsempész-hálózatok alkalmazásával történik.¹⁹ Az elmúlt években a migráció tömeges méreteket öltött, amelynek fő jellemzője, hogy a kiváltó ok vagy okok hatására térben és időben egyszerre nagy létszámú, akár több tízezres tömeg is hajlandó megindulni és vándorolni kontinensek vagy kontinensrészek között.²⁰

A *bevándorló, bevándorlás* kifejezések már nehezebben definiálhatók az előbbiekhöz képest. Az ENSZ ajánlásokat fogalmazott meg a nemzetközi vándorlás kapcsán alkalmazandó definíciókra vonatkozóan. Eszerint: a) hosszú távú bevándorló az, aki azzal a szándékkal lép be az országba, hogy

13 RÉDEI Mária: *Mozgásban a világ: A nemzetközi migráció földrajza*. Budapest, Eötvös Kiadó, 2007, 580.

14 International Organisation for Migration meghatározásai (2015), Európai Történelem Háza <https://historia-europa.ep.eu/sites/default/files/Discover/EducatorsTeachers/ActivitiesForYourClassroom/migr-introduction-hu.pdf> (2023. 03. 28.)

15 International Organisation for Migration meghatározásai (2015), <https://www.iom.int/key-migration-terms> (2023. 03. 31.)

16 HAUZINGER Zoltán – HEGEDÜS Judit – KLENNER Zoltán: *A migráció elmélete*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2014, 5–18.

17 SÁPI i. m. 61.

18 NAGY i. m. 525.

19 KUI László: A tömeges méretű illegális migráció rendészeti kezelésének helyzete Magyarországon. *Magyar Rendészet*, 2016/6, 45.

20 SÁPI i. m. 62. és <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/world/20200624S-TO81906/a-migracio-leheteses-okai> (2023. 03. 31.)

ott egy évet meghaladó ideig tartózkodják; b) rövid távú bevándorló az, aki munkavállalási céllal, de 1 évet meg nem haladó ideig kíván az országban tartózkodni és annak családtagjai, valamint a háztartásában alkalmazottak.²¹ Kivéve a naponta, vagy csak valamivel ritkábban munkájuk miatt ingázókat.²²

Egy idegen állam lakosainak, polgárainak egy másik állam területére való belépését jelenti letelepedés, új otthon alapítása céljából.²³ Sokszor hallható, olvasható a *gazdasági bevándorló* kifejezés, amely egyértelműsíti azt a célt, amiért valaki egy másik országban kíván letelepedni.²⁴ Az *illegális bevándorló* a másik kifejezés, amellyel gyakran találkozhatunk. A bevándorló személy letelepedéséhez, munkavállalásához stb. a befogadó állam jogi feltételeit kell teljesíteni, így az *illegális* jelzőt semmiképp sem szerencsés használni. Helyette pontosabb az *illegális migráns* szókapcsolat²⁵ használata.²⁶

2. A migráció néhány jogtörténeti aspektusa Magyarországon

A tömeges népvándorlás, népmozgás olyan általános jelenség,²⁷ amelynek pozitív és negatív hatásaival Magyarország is érintett.²⁸ Az 1980-as évekig a migráció szerepe minimális volt az országban, elsősorban a pártállami politika kényes kérdése volt.²⁹ A rendszerváltozás óta a határokat érintő migrációs

21 LISZKAYNÉ NAGY Éva Katalin: *A külföldiek letelepedése, PhD értekezés.* Pécs, 2006, 4. <https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/16005/liszkayne-nagy-eva-katalin-phd-2007.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (2023. 03. 31.)

22 Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1 (1998) https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/International-Migration/SeriesM_58rev1-E.pdf (2023. 03. 31.)

23 SÁPI i. m. 62.

24 Lásd erről bővebben például: KOVÁTS András (szerk.): *Bevándorlás és integráció – magyarországi adatok, európai indikátorok.* Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2013.

25 FÁBIÁN Péter: A migrációról. *Ügyészek Lapja*, 2020/6, 5–25.

26 SÁPI i. m. 62. és TÁLÁS Péter: Az európai migrációs válság értelmezési kereteiről. *Nemzet és Biztonság*, 2016/6, 88.

27 HAUZINGER – HEGEDÜS – KLENNER i. m. 17–18.

28 BODNÁR Katalin – SZABÓ Lajos Tamás: A kivándorlás hatása a hazai munkaerőpiacra. *MNB-tanulmányok 114.*, 2014, 19–20.; SZTANKAI Krisztián: A migrációs válság hatása társadalmunkra. *Hadtudományi Szemle*, 2021/2, 72–75.

29 GÖRBE Attiláné ZÁN Krisztina: A migráció mint a magyar idegenrendészet XX. századi történetének sajátos területe. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A modernkori magyar határrendészet százttíz éve.* Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat, 2013, 193.; PÓCZIK Szilveszter – BOLYKY Orsolya – SÁRIK Eszter: Migrációs válság, embercsempészség, büntetéskiszabás. *Ügyészek Lapja*, 2019/6., <http://>

folyamatok jellege megváltozott, az ország korábbi kibocsátó helyett tranzit országgá vált.³⁰ Az 1990-es évek közepéig három migrációs hullám érte el Magyarországot.³¹ Először magyar nemzetiségű román állampolgárok érkeztek, majd anélkül, hogy ideáramlásuk megszakadt volna, a kelet-németek (e)migrációja következett, és végül a délszláv háború menekültjei jöttek hazánkba.³² Ezeknek a hullámoknak a lecsillapodásával a kényszer migrációs mozgások helyett az önkéntes migrációs mozgások voltak jellemzőek, amely továbbra is a szomszédos országokból érkező állampolgárokat jelentett.³³ Magyarország földrajzi fekvéséből adódóan fontos szereplője a kontinens migrációs folyamatainak, az Unió felé irányuló migrációs útvonalak közül több is érinti.³⁴ 2004. május 1-jén Magyarország az Európai Unió tagja lett.³⁵ A migráció kérdésének vizsgálatában ez a tény új kereteket, illetve új dimenziót teremtett, aminek oka a folyamatosan változó migrációs környezet, a jogszabályok, fogalmak és kategóriák változásai, ami egyrészt a definíciókat, másrészt a kategóriákat változtatja.³⁶ Az uniós csatlakozást megelőzően Magyarország is harmadik országnak számított, a csatlakozással azonban a magyar állampolgárok is uniós polgárok lettek.³⁷ Bár 2004. május 1-jétől Magyarország az Európai Unió tagja lett, a schengeni térséghez azonban csak 2007. december 21-én csatlakozott.³⁸ Magyarország teljes jogú schengeni taggá válásával (2008. március 29.) a magyar állampolgárok ellenőrzés nélkül, bármikor és bárhol – tehát

ugyeszeklapja.hu/?p=2713 (2023. 03. 31.)

- 30 Uo. és GÖDRI irén: Nemzetközi Vándorlás. In: MONOSTORI Judit – ÓRI Péter – SPÉDER Zsolt (2015) (szerk.): *Demográfiai portré 2015*. Budapest, KSH NKI, 187–211.
- 31 Uo.
- 32 LUÍS, Salvador Neto: *A migrációs diplomácia megoldásai Afrikában és Európában, Doktori (PhD) értekezés*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 103–105. http://corvina.kre.hu:8080/phd/Salvador_Neto_Disszertacio.pdf (2023. 03. 31.)
- 33 GÖRBE i. m. 194.
- 34 Vö. <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-migration-policy/#routes> (2023. 03. 31.)
- 35 Vö. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/2000-09_hu (2023. 03. 31.)
- 36 Görbe i. m. 194.
- 37 GYENEY Laura: Európai uniós polgárság. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: VÁRNAY Ernő – VARJU Márton – HORVÁTHY Balázs), [20.] <https://ijoten.hu/uploads/eurpai-unis-polgrsg.pdf> (2023. 03. 31.)
- 38 Éberhardt Gábor: A schengeni értékelési rendszer elmélete és gyakorlata. *A Szegedi Határrendészeti Kirendeltség szerepe a szárazföldi határok viszonylatában történt bizottsági értékelésben*. Határrendészeti Tanulmányok, 2018/2, 46–63.

nem csak a határátkelőhelyeken – átléphetik a schengeni belső határokat.³⁹ A határellenőrzés megszűnése csak a belső határookra vonatkozik.⁴⁰ Amennyiben kívülről történik beutazás a schengeni övezet területére, illetve a schengeni övezetet kifelé kívánják elhagyni, a határátlépésre továbbra is csak a kijelölt határátkelőhelyeken és a szokásos határellenőrzést követően kerülhet sor.⁴¹ A törvényes célból szabályosan beutazókat az ellenőrzés csak a feltétlenül szükséges mértékben zavarhatja.⁴² A beutazási tilalom vagy körözés alatt állók kiszűrését segíti elő a schengeni együttműködés adatbázis-rendszere és számítógépes infrastruktúrája (angol rövidítéssel: SIS).⁴³ A belső határokon való ellenőrzés megszüntetésének kompenzálására a schengeni tagállamok ún. *mélyégi ellenőrzési rendszert* működtetnek.⁴⁴ Ennek lényege, hogy az ország területén belül az idegenrendészetért felelős hatóságok munkatársai igazoltathatják a külföldieket.⁴⁵ A Schengeni Egyezmény előírásai szerint Magyarország köteles biztosítani a külső határok magas fokú védelmét és megerősítését.⁴⁶ Magyarország csatlakozását követően döntő változást jelentett a magyarországi migráció értelmezésében az Európai Unió 2007. január 1-jei újabb bővülése, amikor Románia és Bulgária is az Unió tagja lett és polgárai – hasonlóan a magyarokhoz – uniós polgárokká váltak.⁴⁷

A magyarországi migráció kérdése szempontjából fontos eredmény volt a 2007. március elején megrendezett Szabad Európa Vitanap.⁴⁸ A konferencián elhangzott előadásokból két – Magyarország jövőjét meghatározó – ténytet érdemes kiemelni. Az előrejelzések alapján Magyarország 2050-re egymillió embert veszít majd, pusztán a születések és a halálozások különbségéből, így, ha a tízmilliós lakosság számot tartani szeretné az ország, szükség volna egymilliónyi bevándorlóra. A demográfiai probléma mellett Magyarország számára fokozódó kihívást jelent az állandó és nagyszámú kvalifikált szakemberek

39 Uo. 47.

40 Uo.

41 GÖRBE i. m. 194.

42 Uo.

43 Lásd: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system_hu (2023. 03. 31.)

44 Vö. 36/2018. (VI. 27.) ORFK utasítás 2. rész, 3. pont, h) alpont.

45 GÖRBE i. m. 194.

46 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=HU> (2023. 03. 31.)

47 GÖRBE i. m. 194.

48 Uo.

(elsősorban az orvosok, egészségügyi asszisztensek, informatikusok, mérnökök és kutatók) elvándorlása. Ezt a helyzetet kutatásfejlesztési és ösztöndíj alapú programcsomagok mellett, a munkaerő-hiányt szelektív, a migrációs érdeket szolgáló foglalkoztatáspolitikai intézkedésekkel lehet csökkenteni.⁴⁹

3. A migrációs válság kezelés a rendészeti és a honvédelmi igazgatásban

Mindenekelőtt fontosnak tartom, hogy a fejezetcímében szereplő néhány alapvető fogalmat (=rendészeti és honvédelmi igazgatás, válság és válsághelyzet) tisztázzak nagyon röviden.

A rendészet a közigazgatásnak az a területe, amelynek társadalmi rendeltetése a közrend és a közbiztonság megóvása a jogellenes emberi magatartásokkal szemben.⁵⁰ A rendészet tehát működését tekintve rendészeti igazgatás, amelynek a szervezetét a fegyveres szervek alkotják,⁵¹ és hatósági felhatalmazását a rendészeti jogszabályokból meríti.⁵² A rendészeti igazgatás a törvényben nevesített fegyveres szervek szakirányú és szervei működésének foglalata.⁵³ A rendészeti igazgatás szakirányú tevékenysége a bűnüldözési, a közbiztonsági, az igazgatásrendészeti és a csapaterős (karhatalmi) funkciókat fogja át.⁵⁴

A honvédelmi igazgatás a jogszabályi meghatározás szerint a védelmi igazgatás részét képező szervezet- és feladatrendszer, amely keretében az ország védelmére létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják a honvédelmi törvényben meghatározottak honvédelemre való felkészítésével, az országvédelemmel és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos feladatokat.⁵⁵ A honvédelem sokkal többet jelent, mint reguláris

49 KUN Erzsébet: Egymillió ember a tét. *Népszabadság*, 2007. 03. 03. idézi GÖRBE i. m.

50 BALLA Zoltán: A rendészet fogalmának tisztázásához. *Magyar Közigazgatás*, 2000/1, 18–21.; RÓZSÁS Eszter: *Közigazgatási jog (Különös rész II.)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2014, 14.

51 Vö. A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 1. § (1) E törvény hatálya a fegyveres erők (Magyar Honvédség, Határőrség), a rendvédelmi szervek (a rendőrség, a polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság), valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok (e törvény alkalmazásában a továbbiakban együtt: fegyveres szervek) (...).

52 FINSZTER Géza: *A rendőrség joga*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Rendészettudományi Kar, 2014, 14.

53 Uo.

54 FINSZTER Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus, 2018, 175.

55 PETRUSKA Ferenc: A honvédelmi igazgatás jogszabályi háttere. In: HORNYACSEK Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának*

alakulatok által az ország földrajzi területének fegyveres cselekmények révén történő megvédése. A honvédelmet – mint az állam egyik alapvető feladatát – megvalósító rendszer számos alkotóelemből tevődik össze, kiterjed az állami vezetés és a közigazgatás területeire, átfogja a lakosság és a gazdaság tervszerű felkészítését, a védelmi szervezetek fenntartását, illetve ezek szükség szerinti igénybevételét külső fegyveres támadás esetén, vagy szövetségi katonai feladatok végrehajtása érdekében.⁵⁶ A hatályos honvédelmi törvény megfogalmazása szerint Magyarország a honvédelmi és szövetségi katonai képességének fenntartásában és fejlesztésében a saját erejére, így nemzetgazdaságának erőforrásaira, a Magyar Honvédség (a továbbiakban: Honvédség) felkészültségére és elszántságára, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok és más szervek közreműködésére, állampolgárainak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére, továbbá a szövetséges államok és fegyveres erők együttműködésére és segítségnyújtására épít.⁵⁷

A válság egy sajátos nemzeti vagy nemzetközi helyzet, amely a 'normális' szintek fölé emeli a destabilizáló erők, vagy tényezők hatását a nemzetközi rendszereken vagy annak alrendszerain belül, és megnöveli a rendőri és biztonsági erők által rendes körülmények között még kezelhető cselekmények bekövetkezésének valószínűségét.⁵⁸ E fogalom és hasonló más fogalmak, meghatározások közös jellemzője, hogy egy adott államon, vagy több országot érintő régió belül, az általános rend és a közösség alapvető funkcióinak ellátása terén jelentkező „zavarok”, az általános működési rendszert jelentősen befolyásoló, arra hatást gyakorló esemény, körülmény, amely akár szélsőséges intenzitással váratlanul vagy hosszabb „lappangási” idő elteltével valósul meg.⁵⁹ Tehát, a válság általában nem egy gyors lefolyású, vagy rövid ideig tartó esemény, hanem hosszabb időszakot ölelhet át a destabilizálódott állapottól a konszolidált állapot helyreállításáig.⁶⁰ A válsághelyzetben adott kormányzati, vagy a nemzetközi szervezetek által hozott intézkedéseket, illetve ezen tevékenységek sorozatát nevezzük válságkezelésnek.⁶¹ A válságkezelés

elméleti és gyakorlati összefüggései. Budapest, Dialóg Campus, 2019, 56–57.

56 VARGA Attila Ferenc: A védelmi és a honvédelmi igazgatás rendszere, helye, szerepe a közigazgatás rendszerében. In: ISASZEGI János (szerk.): *Magyarország és a védelmi igazgatás rendszere.* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2012, 72.

57 A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 1. § (2) bekezdés. A későbbiekben, röviden: új Hvt.

58 HÉJJA István: Magyarország válságkezelés néhány nemzetbiztonsági vonatkozása. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2014/1, 5–6.

59 Uo.

60 Uo.

61 Lásd: Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm.

magában foglalja mindazon szervezetek tevékenységét, illetve ezekhez kapcsolódó olyan rendszabályokat, amelyek alkalmazásával a válságkezelők a válságot ellenőrzésük alatt tudják tartani egészen az elfogadható megoldás létrejöttéig.⁶² A migráció szempontjából megállapítható, hogy Magyarország nem számít célországnak, hanem tranzit szerepet tölt be a migrációt kibocsátó országok, valamint a célországok (nyugat- és észak-európai államok) között.⁶³ Jellemző, hogy még az államhatáron jogellenesen átlépett, és Magyarországon menekültkérelmet előterjesztő személyek döntő többsége is mindent elkövet annak érdekében, hogy magát a menekültügyi eljárás alól kivonva nyugati irányban – ismét csak illegálisan – elhagyhassa az országot, holott a magyar hatóságok biztosítják számára a jogszabályokban előírt védelmet és ellátást.⁶⁴ Magyarország tranzitországgként való „felhasználása” az irreguláris migránsok részéről állampolgárságtól független.⁶⁵ Legyen szó akár a koszovói, a szír, az afgán vagy a pakisztáni állampolgárokról, a célország Nyugat- vagy Észak-Európában található, kiemelten Németország, Franciaország vagy Svédország.⁶⁶

Magyarország illegális migrációval kapcsolatos jelenlegi helyzetét, a magyar határrendészet tevékenységét döntően befolyásolja az a tény, hogy teljes jogú schengeni tagországgként a külső határok őrzésével egyben a schengeni térség biztonságát is garantálni kell.⁶⁷ Ugyanakkor a schengeni térséghez való csatlakozással és a belső határszakaszokon a határellenőrzés megszüntetésével komoly biztonsági deficit is keletkezett, amelyre rendészeti szempontból megfelelő válaszlépéseket kell tenni a biztonság szintjének fenntartása érdekében.⁶⁸ A tagállamokban, ezzel együtt hazánkban a belső biztonság garantálásának és az illegális migráció, valamint az ehhez kapcsolódó egyéb bűncselekményekkel szembeni fellépésnek fontos eszköze az Integrált Határigazgatás.⁶⁹

határozatának III. fejezetét, illetve ezzel összefüggésben: Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozatát.

62 HÉJJA i. m. 6.

63 Éberhardt Gábor: *A túlterheléses migráció lehetséges közrendészeti hatásai*, PhD értekezés. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Doktori Iskola, 2021, 16. https://rtk.uni-nke.hu/document/rtk-uni-nke-hu/A_tulterheléses_migracio_leheteseges_kozrendeszeti_hatasai.pdf (2023. 03. 31.)

64 KUI i. m. 45.

65 Uo.

66 Uo.

67 Lásd például: <https://www.police.hu/hu/a-rendorsegrol/testulet/rendeszeti-szakterulet/hatarrendeszet> (2023. 03. 31.)

68 KUI i. m. 45.

69 Lásd erről részletesebben: Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiája 2022–2028. és KUI i. m. 45.

A „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” elnevezésű jogintézményt a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény módosításával hozták létre (a továbbiakban: Mjt., menedékjogi törvény⁷⁰), amely alkotmányjogi értelemben nem tekinthető különleges jogrendnek⁷¹, ugyanis az alapvető jogok és szabadságok felfüggesztésére nem biztosít lehetősége sokkal inkább egy „kvázi kivételes állapotról” van szó, mely a rendes jogrend és a különleges jogrend között helyezkedik el.⁷² A „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” akkor rendelhető el, ha a törvényben írt három feltétel közül legalább egy teljesül: az első két feltétel (a menekült státusz elismerését kérők száma; a tranzitónában tartózkodók száma) objektív, a harmadik ellenben szubjektív, jogalkalmazói mérlegelést igénylő körülmény.⁷³ A következőkről van szó: sor kerülhet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet elrendelésére, ha

„a) a Magyarországra érkező elismerést kérők száma aa) egy hónap átlagában a napi ötszáz főt, ab) két egymást követő hét átlagában a napi hétszázötven főt vagy ac) egy hét átlagában a napi nyolcszáz főt meghaladja, b) a Magyarországon a tranzitónában tartózkodók száma – a külföldiek ellátásában közreműködő személyeket nem számítva – ba) egy hónap átlagában a napi ezer főt, bb) két egymást követő hét átlagában a napi ezeröttszáz főt vagy bc) egy hét átlagában a napi ezerhatszáz főt meghaladja”.⁷⁴

Mindezekon túlmenően elrendelhető a különleges jogrendi helyzet abban az esetben is, „ha c) bármely olyan migrációs helyzettel összefüggő körülmény alakul ki, amely valamely település közbiztonságát, közrendjét vagy a közegészségügyet közvetlenül veszélyezteti”.⁷⁵ A c) pontban írt, mérlegeléshez kötött kategória – vagyis a „bármely migrációs helyzettel összefüggő körülmény” – értelmezéséhez a jogalkotó adott némi iránymutatást, eszerint például fennáll ez a körülmény, „ha az adott településen vagy annak külterületén található befogadó állomáson vagy a külföldiek elhelyezését biztosító egyéb létesít-

70 Lásd erről részletesebben például: MÓRÉ Sándor – SZILVÁSY György Péter: A menekültügyi jogi, szervezeti és eljárási keretei Magyarországon. *Jogtudományi Közöny*, 2017/2, 87–95.

71 Lásd erről bővebben például: BÓDI Stefánia: A különleges jogrend fogalma. In: TÉGLÁSI András (szerk.): *Az állam szervezete*. Budapest, Dialóg Campus, 2018, 287–297.

72 MÉSZÁROS Gábor: Egy menekültcsomag veszélyei – Mit is jelent valójában a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet? *Fundamentum*, 2015/2–3, 107–119. idézi SZÉP Ferenc: Magyarország a tömeges méretű illegális migráció időszakában és a fizikai határzár létesítés. *Rendőrségi Tanulmányok*, 2022/2., 90.

73 SZÉP i. m.

74 Az Mjt. 80/A. §-a alapján.

75 Uo.

ményben zavargás tör ki, vagy erőszakos cselekményeket követnek el”.⁷⁶ A válsághelyzetet a Kormány rendelettel rendelheti el, az egész országra vagy csak egyes országrészekre kiterjedő hatállyal, első körben hat hónapra, ám ha szükséges, a hosszabbítás lehetőségével.⁷⁷ Az országos rendőrfőkapitány és a menekültügyi hatóság vezetője köteles folyamatosan figyelemmel kísérni, hogy az elrendelésre okot adó körülmények menet közben változnak-e; amennyiben igen, úgy javaslatot tesznek a válsághelyzet megszüntetésére.⁷⁸ A Kormány 2015 szeptemberében hat megyére – Bács-Kiskun, Csongrád, Baranya, Somogy, Zala és Vas – kiterjedően rendelte el a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet, majd azt, több ízben is meghosszabbítva,

kiterjesztette az ország egész területére.⁷⁹ Majd ismét, a Kormány 2016. március 9-én döntött a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről.⁸⁰ Jelen sorok írásának idején a válsághelyzet még mindig fennáll, annak hatályát ugyanis 2023. szeptember 7-ig meghosszabbították.⁸¹

Összegzésképpen megállapítható, hogy a „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” a különleges jogrendi esetkör érintése nélküli, tehát béke időszaki rendészeti feladatként épült be a jogrendszerbe, ennek a honvédségi feladatrendszerre gyakorolt sarkalatos törvényi szintű kiegészítéseivel együtt.⁸² Az új Hvt. 59. §-a csupán így rendelkezik erről: „i) közreműködés a menedékjogról szóló törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején az államhatár őrzésében, az államhatár rendjét közvetlenül

76 Uo.

77 Uo.

78 Uo.

79 Vö. 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. E rendelet nem jelentett különleges jogrendet. Lásd: MERKL Zoltán: A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet. *Belügyi Szemle*, 2016/6, 111.

80 Vö. 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.

81 Vö. 46/2023. (II. 21.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet módosításáról.

82 TILL Szabolcs: Különleges jogrend. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András), 2019, [11]. <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (2023. 03. 31.)

veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, valamint az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárításában.”

4. Az EU bevándorlási politikája az irreguláris migráció vonatkozásában 2015-től dióhéjban

A Bizottság 2015 májusában tette közzé az európai migrációs stratégiát.⁸³ A stratégia azonnali intézkedéseket javasolt a földközi-tengeri térségben kialakult válsághelyzet megoldására, valamint a következő években végrehajtandó felépítéseket a bevándorlás minden tekintetben megfelelőbb kezelése céljából.⁸⁴

A stratégia alapján a Bizottság 2016. április 6-án közleményben közzétette a reguláris migrációval, illetve a menekültüggyel kapcsolatos iránymutatásait.⁸⁵ Négy nagy célkitűzést jelöltek meg a reguláris migrációt illetően: a kékkártya-irányelv felülvizsgálata, az innovatív vállalkozók vonzása az Unióba, egy következetesebb és eredményesebb modell kialakítása a reguláris bevándorlás uniós szintű kezelése területén a meglévő keret értékelése révén, valamint a kulcsszerepet játszó harmadik országokkal való együttműködés megerősítése annak érdekében, hogy az EU-ba irányuló legális útvonalakat biztosítani lehessen, ugyanakkor javítva a maradásra nem jogosultak visszaküldését.⁸⁶

2019 októberében a Bizottság közzétett egy eredményjelentést az európai migrációs stratégia megvalósításáról, amelyben megvizsgálja az elért eredményeket és a stratégia végrehajtásának hiányosságait.⁸⁷

83 Brüsszel, 2015.5.13. COM(2015) 240 final. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Európai Migrációs Stratégia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=SV> (2023. 03. 31.)

84 Uo.

85 Tóttós Ágnes: *Merre tart az Európai Unió legális migrációs politikája? Az Európai Unió legális migrációs politikájának hangsúlyeltolódása különös tekintettel a munkavállalási célú migrációra. Doktori értekezés.* Pécs, 2014, 188. <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/tottos-agnes/tottos-agnes-vedes-tezisek.pdf> (2023. 03. 31.)

86 Brussels, 26.4.2016 COM(2016) 234 final COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Lives in Dignity: from Aid-dependence to Self-reliance Forced Displacement and Development {SWD(2016) 142 final}. https://ec.europa.eu/echo/files/policies/refugees-idp/Communication_Forced_Displacement_Development_2016.pdf (2023. 03. 31.)

87 Az Európai Parlament bevándorlási politikája: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_4.2.3.pdf (2023. 03. 31.)

2021 szeptemberében, egy évvel az új migrációs és menekültügyi paktum elfogadása után a Bizottság elfogadta a migrációról és a menekültügyről szóló első jelentését, amely a migrációkezelés valamennyi aspektusára kiterjed, és számba veszi a migrációs és menekültügyi politika elmúlt másfél évben történt legfontosabb fejleményeit.⁸⁸ Valamennyi szakpolitikai fejleményt szorosan nyomon követi az Európai Migrációs Hálózat, amelyet 2008-ban hoztak létre valamennyi tagállam migrációs és menekültügyi szakértőinek uniós hálózataként, akik együttműködnek annak érdekében, hogy objektív, összehasonlítható és szakpolitikai szempontból releváns információkat szolgáltatassanak.⁸⁹

A 2020. évi munkaprogramjában bejelentetteknek megfelelően a Bizottság 2020 szeptemberében közzétette az új paktumot, amelynek célja, hogy a menekültügyi eljárást integrálja az általános migrációkezelésbe, összekapcsolva azt az előválogatással és a visszaküldéssel, miközben kiterjed a külső határok igazgatására, a jobb előrejelzésre, a felkészültségre és a válságreagálásra egy szolidaritási mechanizmussal együtt, valamint a legfontosabb származási és tranzitországokkal fenntartott külkapcsolatokra.⁹⁰ Ez utóbbi tartalmazza a Bizottság arra vonatkozó ajánlását, hogy dolgozzanak ki az uniós védelemhez vezető kiegészítő legális beutazási lehetőségeket, például az áttelepítést és a humanitárius befogadás egyéb formáit, például a közösségi szponzorálási programokat, valamint az oktatáshoz és a munkához kapcsolódó lehetőségeket.⁹¹ A készségek és tehetségek EU-ba vonzása érdekében az új paktum azt javasolja, hogy alakítsanak ki uniós tehetséggondozási partnerségeket a kulcsfontosságú partnerországokkal, véglegesítsék a kékkártya-irányelvvel kapcsolatos tárgyalásokat, és indítsanak nyilvános konzultációt a reguláris migrációról, amely mostanra már befejeződött.⁹²

88 Brüsszel, 2021.9.29. COM(2021) 590 final. A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK a migrációról és a menekültügyről szóló jelentésről. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_hu (2023. 03. 31.)

89 Az Európai Parlament bevándorlási politikája: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_4.2.3.pdf (2023. 03. 31.)

90 Migráció és menekültügy: 2020. szeptember 23-án elfogadott dokumentumok az új migrációs és menekültügyi paktumról. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_hu#dokumentumok (2023. 03. 31.)

91 Uo.

92 Brüsszel, 2020.9.23. COM(2020) 609 final. A Bizottság közleménye az új migrációs és menekültügyi paktumról. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609&from=HU>

2021 utolsó negyedévére javaslatot tesz továbbá a készségekkel és tehetségekkel kapcsolatos csomagra annak érdekében, hogy támogatást nyújtson a tagállamoknak a munkaerő-migrációs szükségleteik kielégítéséhez, amely magában foglalja a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkről szóló irányelv felülvizsgálatát és az összevont engedélyről szóló irányelv felülvizsgálatát, valamint felvázolja az uniós tehetségbázis kialakításának lehetőségeit, amely a harmadik országbeli állampolgárok nemzetközi toborzásának uniós szintű platformjaként működne.⁹³

Az EU néhány főbb jogszabályt fogadott el az irreguláris bevándorlás elleni küzdelem érdekében. Az úgynevezett „segítségnyújtási csomag” a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló 2002/90/EK tanácsi irányelvet,⁹⁴ valamint az e segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló 2002/946/IB kerethatározatot⁹⁵ tartalmazza.

Egy nyilvános konzultációt követően a Bizottság 2021 szeptemberében elfogadta a migráncscsempészás elleni megújított uniós cselekvési tervet a 2021–2025 közötti időszakra, amely magában foglalja a humanitárius segítségnyújtás bűncselekménnyé nyilvánításának megelőzésére irányuló erőfeszítések fokozását, valamint az elősegítésről szóló csomag végrehajtásáról szóló, 2023. évi jelentést.⁹⁶

A közelmúltban átalakított és megerősített Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) egyre inkább segíti a tagállamokat a visszaküldéssel kapcsolatos tevékenységeikben.⁹⁷

Az új paktumban tett bejelentését követően a Bizottság 2021 szeptemberében közleményt fogadott el az irányelv alkalmazásáról azzal a céllal, hogy megerősítse a végrehajtást, ugyanakkor védje az irreguláris migránsok jogait.⁹⁸ Az EU ugyanakkor az irreguláris migránsok származási és tranzitor-szágaival tárgyalásokat folytat a visszafogadási megállapodásokról, illetve

93 Az Európai Parlament bevándorlási politikája: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_4.2.3.pdf (2023. 03. 31.)

94 Lásd: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0090&from=HU> (2023. 03. 31.)

95 Lásd: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0629&from=HU> (2023. 03. 31.)

96 Lásd: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0591&qid=1634634492062&from=EN> (2023. 03. 31.)

97 Lásd: <https://frontex.europa.eu/language/hu/> (2023. 03. 31.)

98 Lásd: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0591&qid=1634634492062&from=EN> (2023. 03. 31.)

visszafogadási megállapodásokat köt az irreguláris migránsok visszaküldése és az emberkereskedelem elleni küzdelem terén folytatott együttműködés érdekében.⁹⁹ E megállapodások visszafogadási vegyes bizottságokat hoznak létre, amelyek nyomon követik azok végrehajtását.¹⁰⁰ A megállapodások kapcsolódnak a vízumkönnyítési megállapodásokhoz, amelyek célja megfelelő ösztönzőt biztosítani az érintett harmadik országban folytatott visszafogadási tárgyalásokhoz, az irreguláris migráció fokozása nélkül.¹⁰¹

5. Záró gondolatok

„Mindannyian bevándorlók és forradalmárok leszármazottjai vagyunk.”
(Franklin D. Roosevelt)

Az illegális migráció súlyos (nemzet)biztonsági kihívást jelent. Emellett pedig számos olyan kérdés is felmerül, amelynek kezelése különös figyelmet igényel. Ilyen például az illegális migráció emberi jogi oldala, ugyanis ezen személyek véleményem szerint az egyik legkiszolgáltatottabb és leghátrányosabb embercsoportok közé tartoznak. Az emberi jogukat akkor is köteles mind a rendészet (széleskörben értem itt a rendészet kifejezést, legyen az határrendészet vagy idegenrendészet stb.), mind a honvédelem tiszteletben tartani, ha hamis okmányokkal vagy éppen az ún. zöldhatáron át bejutni igyekvő személyekről van szó. Különösen fontos továbbá az is, hogy megfelelően definiáljuk azokat a „nemkívánatos” személyeket, akik az országunk határát illegális módon lépik át. Nehézséget jelenthet álláspontom szerint a megfelelő definíció alkalmazása a rendészeti és a honvédelmi igazgatás számára, hiszen sok esetben az egyik jogszabály átutal a másikra, avagy éppen a migráció kifejezést szinonimaként használja a bevándorlással. Az illegális migráció egy rendkívül komplex jelenség, amelynek teljes felszámolását jelenleg nem lehetséges elérni és azt gondolom, hogy elsősorban globális szintű megoldásra van szükség, annak érdekében, hogy egy adott ország megfelelően kezelni tudja ezt a jelenséget. Azokat, akik a több ezer kilométernyi, veszélyekkel teli vándorlásra vállalkoznak, leginkább a végső kétségbeesés és elkeseredettség vezérli: alappal vagy sem, de úgy érzik, személyes biztonságuk, életük kerülne veszélybe, ha szülőhazájukban maradnának.¹⁰² Vannak

99 Az Európai Parlament bevándorlási politikája: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_4.2.3.pdf (2023. 03. 31.)

100 Uo.

101 Uo.

102 SzÉP i. m. 101–102.

olyan álláspontot képviselők, akik szerint az illegális migráció elleni küzdelmet a kibocsátó országban, kontinensen kell lefolytatni.¹⁰³ Az illegális migráció több vonatkozásban is veszélyezteti a tranzitállamok, illetve a célállamok biztonságát: kockázatokat hordoz magában a papírokkal, rendezett státusszal nem rendelkező bevándorlók foglalkoztatása, illetve nehézségekbe ütközhet az integrációjuk, részben a többségi társadalom bizalmatlansága, részben a migránsok elzárkózó magatartása miatt.¹⁰⁴ Az illegális migráció tehát leginkább az ellenőrizhetetlensége miatt jelent komoly biztonsági kockázatot.¹⁰⁵

103 Lásd ezzel kapcsolatban a Hungary Helps Programot <https://hungaryhelps.gov.hu/> (2023. 03. 31.)

104 SzÉP i. m. 101–102.

105 Lásd ezzel kapcsolatban például: LAUFER Balázs: Az illegális migráció és a menekültügy biztonsági vetületei. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 2010, 11, 195–203.