

Nagyné Csobolyó Eszter

A migráció kezelésével jelentkező biztonsági kérdések orvoslásának keretei a nemzetközi együttműködésben

The framework of international cooperation in handling of safety issues in migration management

Absztrakt

Határozottan kijelenthetjük, hogy a migráció és a biztonság kérdése szorosan összekapcsolódik. Utóbbi megteremtése, fenntartása közös feladat, amelyben a civil és a rendvédelmi, a hazai és a nemzetközi szervek együttesen kooperálva lépnek fel. A dolgozat célja a hazai és nemzetközi összefogások széleskörű bemutatása.

Kulcsszavak: migráció, biztonság, együttműködés, civil szektor, rendőrség, honvédség

Abstract

It can be clearly declared, that the questions of migration and security are closely connected. To ensure safety is a public duty on that civilian, law enforcement, national and international agencies act together in cooperation. The aim of this article is the widespread presentation of interior and international collaboration.

Keywords: migration, security, cooperation, civilian sector, police, military

Bevezetés

Témám a nem-kormányzati szervezetek migrációval összefüggő tevékenységeinek vizsgálata, ismertetése, áttekintése, különös tekintettel a rendészeti¹ szer-

1 Rendészet alatt értem: „*mint a közigazgatás része – makroszinten a politika által motivált*” olyan tevékenységet, amelynek „*közfeladata a közbiztonság társadalmi garantálása, amit a legitim erőszak monopóliumának birtokában speciális végrehajtó-rendelkező-szervező tevékenységgel lát el közhatalma birtokában, sajátos intézményrendszerrel és személyzettel*” (Balla, 2016, 57.)

vekkal való együttműködésre. Kutatásom célja a migráció kérdésének hazai és nemzetközi kezelése napjainkban, elsősorban a nem-kormányzati szervezetek szempontjából. Mit tesznek az egyházak? Hogyan lépnek fel a civil szervezetek a migrációval összefüggésben?

Az elmúlt három esztendő értékeléseként fájóan összegezhető, hogy a migráns kérdés kezelésében a nagyon helyes és korrekt humanitárius segítségnyújtástól kezdve eljutottunk egy olyan helyzetig, ahol a civil szervezeteket hallva inkább összeszorul az ember szíve, gyomra, sőt még az esetleges anyagi támogatásokat rejtő pénztárcája is. Esetleg eszünkbe jut a civil szervezetekkel szemben folytatott olaszországi ügyészségi eljárás (URL1), vagy a szektor pénzügyi átláthatósága miatt kezdeményezett haza jogszabályi módosítások², illetve a strasbourgi bíróság bangladesi ítélete³ (URL2). Számos negatív tapasztalattal, valamint a magyar nyelvünkben eddig nem létezett szavakkal lettünk gazdagabbak, mint például migránssegítő, migránsbiznisz, welcome politika stb. A 2017. év elején csak a belgrádi-dzsungelből 600 embert kellett kitelepíteni az átmeneti szálláshelyként funkcionáló raktárak lebontása miatt, ebben az időben itthon több mint 5.000 tartózkodási kérelmet regisztráltak (URL3) és a menekültválsággal érintett területek – így például a Közel-Kelet – frekventált helye lett a vallásüldöző cselekményeknek is.

A 2018-as év eleji brit belügyi források szerint 56 ezer, az ország elhagyására kötelezett külföldi személy tartózkodási helyéről nem tudnak a hatóságok, míg Németországban 30 ezer elutasított menedékkérőt nem találnak. A biztonságra kockázatot jelentő személyek érkezése a balkáni útvonal lezárására tett erőfeszítések ellenére sem szünetel. A Földközi-tengeren 2017-ben több mint 150 ezer migráns érkezett Európába, közülük 113 ezren Olaszországban, 24 ezren Görögországban, 18 ezren pedig Spanyolországban értek partot.⁴

2 A bevándorlást aktívan támogató szervezetek egyértelműen komoly külföldi finanszírozásban részesülnek. Az átláthatóság megteremtését célzó javaslatot a Fidesz-frakció benyújtotta, a kormány pedig támogatja. A törvény alapját egy az Egyesült Államokban az 1930-as évek óta létező úgynevezett FARA-törvény (Foreign Agents Registration Act – külföldi ügynökök regisztrációjáról szóló törvény) adja, a magyar szabályozás azonban sok elemében enyhébb az amerikaiénál. A törvényjavaslat lényege, hogy külföldi támogatás esetén – egy meghatározott összeg (7,2 m Ft) fölött – a szervezeteknek nyilvánosságra kell hozniuk, hogy kik a támogatóik, illetve milyen összeget és milyen céllal kapnak tőlük.

3 Döntött a Strasbourgi Emberi Jogi Bíróság és ítéletet hirdetett az Ilias és Ahmed kontra Magyarország perben. A két bangladesi állampolgárt 23 napig tartották tranzitzőnájában a magyar határon, majd visszatoloncolták őket Szerbiába. A bíróság 2017. március 14-én kimondta, hogy az eljárás megsértette az Európai Emberi Jogok Egyezménye 5. cikkelyének első és negyedik paragrafusát, amelyek a szabadságról és a biztonsághoz való jogról rendelkeznek – a röszkei elszállásolás fogva tartásnak minősül, Magyarország anélkül fosztotta meg őket a szabadságuktól, hogy arról formális döntést hozott volna, illetve biztosította volna a jogorvoslat elégséges lehetőségét.

4 A Magyar Kormány 2017.11.08. napi online üzenetes kommunikációja.

A NATO szerint nem csökken a migrációs nyomás, szakembereik elemzése szerint csak az észak-afrikai térségből – a szubszaharai térségből, amiben nincs benne például Pakisztán és Afganisztán – 2020-ig hatvan millió ember hagyhatja el otthonát. Az afrikai kontinensről potenciálisan beáramló tömegeknek korlátlan az utánpótlásuk. Az előrejelzések alapján a kontinens népessége az elkövetkezendő időszakban meg fog duplázódni, meghaladva a kétmilliárdot, amely számos afrikai országban komoly gazdasági nehézségeket eredményezhet. A migráció okai a demográfiai, vízgazdálkodási problémák és a bizonytalan politikai helyzet. A NATO előrejelzése egybevág a Frontex és az ENSZ menekültügyi főbiztosságának előrejelzéseivel is. A Frontex szerint már 34-36 millió ember hagyta el otthonát és Európa felé tart. Líbia partjainál jelenleg is egymillió ember vár behajózásra, Afrika szarvából további mintegy másfél millió ember indulna el. Ezen felül Törökországban is van 3,6 millió ember, akiket egyelőre a Törökország–EU megállapodás tart vissza.⁵

A kialakult helyzet rendkívül súlyos, mind a nemzetközi menekültválságot és keresztényüldözést, mind a nem-kormányzati szervezetek tartalmi, illetve morális megítélését illetően. Ebben a kialakult környezetben azonban senki sem mondhatja nyugodt lelkiismerettel, hogy a mindannyiunkat érintő népvándorlással neki nem kell foglalkoznia. Mind az Európai Uniónak, mind Magyarországnak szükséges felülvizsgálnia a hatályos biztonsági stratégiát a keresztényüldözés, valamint a szélsőséges vallási csoportok térnyerése vonatkozásában, ahogy az már a korábbi évek kutatásaiban is javaslatként megfogalmazódott. (Szabó, 2012) Ebből kifolyólag mindenkire vonatkozik a humanitárius és sokunkra vonatkozik a keresztyén küldetés betöltése, mely szerint törődünk kell a világ és embertársaink dolgaival. Az igazságosság, a béke és a teremtés megőrzésének feladatába a migráció kérdésköre szorosan beletartozik.

Hazai szabályozás

A migrációs kérdésének hatályos hazai szabályozási alapja a 1035/2012. (II. 21.) kormányhatározattal elfogadott Nemzeti Biztonsági Stratégia. A stratégia III. része a Magyarországot érintő biztonsági fenyegetésekkel, kihívásokkal és azok kezelésével foglalkozik. Ebben a szakaszban kapott helyet a migráció kérdése is. A migráció összetett gazdasági és demográfiai előnyökkel is járó jelensége köz- és nemzetbiztonsági kockázatokat egyaránt tartalmaz. Uniós kötelezettségünk a határszakasz igazgatásának felelősségével és feladatával jár, tranzit-, illetve

5 A Magyar Kormány 2017. 09. 28. napi online üzenetes kommunikációja.

célországként az illegális migráció kezelésével jelentkező biztonsági kérdések orvoslását nemzetközi együttműködés keretében kezeljük, amely kiterjed:

- a külső határok fokozott védelmére;
- az illegális migráció elleni fellépésre;
- a szervezett bűnözés kezelésére;
- a kiutasítási, hazatérési, visszafogadásra irányuló politika fejlesztésére;
- a nemzetbiztonsági kockázatot jelentő személyek kiszűrésére;
- a beutazási és tartózkodást engedélyező eljárások szabályozására.

A biztonság megteremtése és fenntartása iránti igyekezet az Európai Unióban közös érdekévé lépett elő. A hatékonyabb működés és a költségtakarékosság elve azt követeli, hogy az uniós, valamint a hazai rendvédelmi szervek egy rendszerben, közösen, együttesen lépjenek fel. A 2017. év végi adatok tartalma szerint Európában 9.000 terrorcselekményt akadályoztak meg, miközben összesen 27 terrortámadásban több, mint 330-an veszítették életüket és 1.300-an sérültek meg.⁶ A Belügyminisztérium 2018. március 23-i tájékoztatása szerint Magyarország a világ 15. legbiztonságosabb országává vált.⁷

2008. január 1-jétől, a határőrség integrálódásától, a külső határok védelmét a Magyar Rendőrség látja el. A 2004. május 1-jén történt uniós csatlakozásunk, valamint a 2007. december 21-én történt teljes jogú schengeni csatlakozásunkat követően megszűnt a határforgalom ellenőrzése Ausztria, Szlovénia és Szlovákia irányába. A szomszédjainkat tekintve Szlovákia, Ausztria, Szlovénia teljes jogú schengeni tagországok, Románia és Horvátország tagja az Uniónak, de nem teljes jogú Schengen-tagok. Szerbia és Ukrajna nem uniós tagországok. Magyarország teljes államhatárának hossza 2.242.603 km, amely hét határt foglal magában. Ebből a schengeni külső határhossz 1.103.528 km. A külső határok védelmének – őrizetének és ellenőrzésének – felelőssége minden esetben a tagállamokat terheli.

A magyar határszakasz ellenőrzését a rendőri szervezetbe tartozó határrendészeti kirendeltségek látják el. Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv a határrendészeti feladatok végrehajtása során biztosítja a határőrizetet, a határforgalom ellenőrzését, végzi az illegális migráció kezelésével összefüggő rendészeti, valamint a határrend fenntartásával kapcsolatos feladatokat. Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv a feladatok végrehajtása érdekében járőr- és útlevélezési szolgáltatási formát alkalmaz.

6 A Magyar Kormány 2017. 11. 08. napi online üzenetes kommunikációja.

7 A Magyar Kormány 2018. 06. 23. napi online üzenetes kommunikációja.

Fontosnak tartom a biztonság tágabb megközelítésének rendészeti aspektusát, amennyiben az „megközelíthető alanyi és tárgyi oldalról. Alanyi oldalról a társadalom természetes személyiségű jogalanyai életének, egészségének, szabadságának, vagyoni viszonyainak, tárgyi oldalról az állam és intézményei jogilag védett működésének sérthetetlenségét jelenti, valamennyi jogtárgy megóvását a bűncselekményektől, egyéb jogsértésektől.” (Balla, 2014, 16.).

Hazai együttműködések: rendőrség – civil szektor – határvadász századok

A civil szektorral való együttes fellépés ékes példája, hogy 2016 augusztusában a magyar kormány a határvadász századok megerősítéséről döntött, mert tovább nőtt az illegális migrációs nyomás a magyar-szerb, valamint a bolgár-szerb határon, nagyobb lett a szerb területen várakozók száma, és titkosszolgálati jelentések alapján nem volt várható az illegális migráció csökkenése. Emellett csökkenteni kellett a rendőri állomány leterheltségét, és fenn kellett tartani az ország kiegyensúlyozott közbiztonsági helyzetét. Az is cél volt, hogy a lakosság szubjektív biztonságérzete ne romoljon.

A Készenléti Rendőrség állományának 3000 fővel történő bővítéséről való döntést követően megkezdődött a határvadász toborzás, amelynek eredményeként 2016. november 2-án 574 fő kezdte meg tanulmányait. A képzés első moduljának teljesítését követően 532 fő tett sikeres vizsgát, akik a 2017. január 12-i ünnepélyes eskütételt követően próbaidős rendőrként folytatták tanulmányaikat. Az április végi sikeres záróvizsgát után május 2-án 514 rendőr állt szolgálatba. Az ör-járőrtárs részsakképesítéssel rendelkező hivatásos állományú rendőrök a Készenléti Rendőrség Határvadász Bevetési Osztályai állományában, járőrvezető irányítása mellett őrzési, járőrözési feladatokat hajtanak végre. A határvadászképzés a mai napig folyamatos, az ország különböző helyszínein – Somogy, Sümeg és környéke, Vas megye stb. – rendőrök tartják a toborzásokat.

Civil szervezetek

A civil szervezeti szektorból fontos kiemelni az Országos Polgárőr Szövetség 2016. július 21-én kelt intézkedési tervét (URL4) a Csongrád és Bács-Kiskun Megyékben, a mélységi határterületeken tevékenykedő polgárőr egyesületek megerősítésére. A terv preambuluma tartalma szerint Pintér Sándor belügyminiszter felkérése alapján a 8 km-es határsávban lévő települések polgárőr

egyesületei közvetlenül vegyenek részt az országhatár védelmében. A feladatok között a terv a 0-8 km-es határterületre a rendőrség és a polgárőrség együttműködését írja elő, elsősorban a járőr- és a figyelőszolgálatra való koncentrálással. Az ország mélységi területein az együttműködés elsősorban a polgárőrök részéről a figyelőszolgálatra – így a migráns személyek hozzávetőleges létszáma, személyleírásuk, mozgásuk iránya, gépjárművek azonosítása –, majd észlelés után haladéktalan jelzés adásárára fókuszál a rendőrség felé. A szolgálathoz Csongrád megyében 1.677 fő, Bács-Kiskun megyében összesen 3.397 fő polgárőr áll rendelkezésre.

Az intézkedési terv alapján, annak inspiratív hatásaként 2017. január 21-én létrejött a Határvédelmi Polgárőr Tagozat, melynek célja, hogy a határ menti településeken az illegális migráció okozta jogsértések megelőzését, továbbá a szakszerűbb, hatékonyabb, koordináltabb polgárőr szolgálatellátás feltételeinek a megteremtését segítsék. Az ünnepség keretében Rádi Norbert rendőr ezredes a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság bünyügyi főigazgatója elmondta, hogy Csongrád megyében a polgárőrök jelentősen segítették a határvédelmet és az embercsempészet felszámolását a megfelelő és megbízható jelzésadással, majd bizakodásának adott hangot, hogy a tagozat létrejöttével még hatékonyabb lesz a két szervezet közötti együttműködés (URL5).

Rendőrség – nemzetbiztonsági szolgálatok⁸

A Magyar Rendőrség és a Magyar Honvédség sikeres határmenti együttműködését is igazolja, hogy az Országgyűlés 2015. szeptember 21-i ülésén elfogadta a 2015. évi CXLII. törvényt az egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról (Balla, 2016, 55.). Az elmúlt időszak szükséges intézkedése volt a rendőrség és a Magyar Honvédség többletfeladatainak megállapítása és jogköreinek kiszélesítése. A törvény általános indokolása szerint az illegális határátlépések száma a 2014. évhez képest hazánkban is drasztikusan megnövekedett. A külföldiek tömeges bevándorlására adott újdonsült kormányzati válasz

8 A rendőrség, a rendészet elsődleges, a nemzetbiztonsági szolgálatok a rendészet másodlagos szervei.

a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet⁹ jogintézményének a bevezetése, amely bizonyos jogszabályi rendelkezések módosítását teszi szükségessé. 2017. március hónap elején a magyar kormány félévvel meghosszabbította az egész ország területére érvényes tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet. A válsághelyzet 2018. szeptember 7-ig tartó fenntartásáról döntöttek, amire azért van szükség, mert mintegy 800 ezer ember szorult be a balkáni térségbe, akik nem tudnak visszatérni Törökországba.

A 2015. évi CXLII. törvény lehetővé teszi, hogy a menedékjogról szóló törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet szabályaival összhangban megvalósuljon a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény, valamint a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, és a különleges jogrendben bevevethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény szükséges módosítása és a migrációs válsággal kapcsolatos szabályozás összehangolása.

2019. július 1-jétől – a hatályos rendelkezés szerint – a rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés, a bűncselekményből származó vagyron viszszerzése, valamint az idegenrendészeti és menekültügyi feladatok ellátása.

A rendőrségről szóló törvény módosításával a rendőrség a nemzetbiztonsági szolgálatokkal együttműködve az államhatár rendjét veszélyeztető cselekmények felderítése és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtása érdekében külföldi felderítő tevékenységet folytathat. A különleges helyzetek ellátása együttes erővel – rendőri, honvédelmi, nemzetbiztonsági

9 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról
80/A. § (1) Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet rendelhető el, 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,
c) az a) és b) pontban meghatározott eseteken kívül bármely olyan migrációs helyzettel összefüggő körülmény alakul ki, amely
ca) a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti magyarországi határvonal védelmét közvetlenül veszélyezteti,
cb) Magyarország területének a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti határvonaltól, illetve a határjeltől számított 60 méteres sávja, illetve valamely magyarországi település közbiztonságát, közrendjét vagy a közegészségügyet közvetlenül veszélyezteti, különösen, ha e területen, illetve az adott településen vagy annak külterületén található befogadó állomáson vagy a külföldiek elhelyezését biztosító egyéb létesítményben zavargás tör ki, vagy erőszakos cselekményeket követnek el.

szervek – a leghatékonyabb. Ahogyan az elmúlt idők sajnálatos tapasztalata bebizonyította, a terrorizmus problémája nem függetleníthető a migráció kérdésétől. A tömeges bevándorlás területén számolni kell azzal a körülménnyel, hogy bizonyos csoportok, szervezetek a migrációs folyamatokat jogellenes célra kívánják felhasználni. Az ilyen jogellenes, illetve a nemzetbiztonságot veszélyeztető törekvésekkel szembeni hathatósabb fellépés a terrorizmus elleni küzdelem terén hatósági hatáskörökkel felruházott szervek, így a rendőrség törvényben biztosított jogosítványainak felülvizsgálatát, illetve szükség szerinti kibővítését teszi indokolttá. A rendelkezés azt a célt szolgálja, hogy az illegális migrációt haszonszerzés céljából kihasználó személyek – emberkereskedők, embercsempészek – tevékenységét a rendőrség saját képességei és lehetőségei alkalmazásával felderítse anélkül, hogy ehhez a titkos információgyűjtés (akár belföldi, akár külföldi) eszközszerét igénybe venné.

Élő, napi együttműködés van a TEK, valamint a hazai és nemzetközi társszervek között, és ez a szoros információáramlás garantálja az ország biztonságát.

A migrációs biztonsági kihívások az Információs Hivatal és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat tevékenységéhez tartoznak. Az Információs Hivatal a Nemzetbiztonsági Szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 4. § alapján megszerzi, elemzi, értékeli és továbbítja a kormányzati döntésekhez szükséges, a külföldre vonatkozó, illetőleg külföldi eredetű, a nemzet biztonsága érdekében hasznosítható információkat, továbbá Magyarország érdekeinek érvényesítését szolgáló tevékenységet folytat. A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, annak Felderítő Igazgatósága információgyűjtési tevékenységet végez. Az Alkotmányvédelmi Hivatal végzi a letelepedési engedélyt kérelmező, továbbá a menekültkénti elismerését kérő, illetőleg a magyar állampolgárságért, honosításért folyamodó, valamint – az állami szuverenitás és az alkotmányos rend védelméhez kötődően – a vízumkérelmet benyújtott személyek ellenőrzését és az ezzel kapcsolatos feladatokat. E tevékenysége keretében mind a legális, mind az illegális migrációval kapcsolatos feladatokat ellátja, amellyel hozzájárul ahhoz, hogy Magyarország, illetve az Európai Unió tagállamaira veszélyt jelentő személyek – terroristák, bűnözők stb. – ne léphessenek a közösség területére.

Rendőrség – Magyar Honvédség

A határon a rend fenntartásában a Magyar Honvédség segíti a rendőrséget, és ez a segítségnyújtás indokolta a Honvédelemről szóló 2011. évi CXIII. törvény módosítását is. A rendőrség és a Magyar Honvédség 2015. szeptember 22-én kezdte meg a Közös Akarat elnevezésű feladat végrehajtását. Az illegális migrá-

ciós helyzet kezelésében 2017-ben mintegy 17 ezer katona vett részt – a rendvédelmi szervekkel közösen – a déli határok védelmében.¹⁰ A Magyar Honvédség alapfeladata Magyarország függetlenségének, területi épségének, nemzetközi szerződésekben rögzített határainak, lakosságának és anyagi javainak védelme. A honvédség részt vesz az államhatár védelmében, őrzésében és a tömeges méretű migráció kezelésében, az azzal kapcsolatos intézkedésekben. Elhárítja azokat az erőszakos cselekményeket, amelyek az államhatár rendje ellen irányulnak. Jogosítványaik számos esetben hasonlítanak a rendőrök jogaira: igazoltatás, előállítás, ruházat-, jármű-, csomag átvizsgálása, szándékos bűncselekmény elkövetőjének, jogellenesen az országban tartózkodó személynek az elfogása, előállítása; helyszín biztosítása; közúti forgalom irányítása, korlátozása, szüneteltetése; idegenrendészeti kényszerintézkedés alkalmazása; határellenőrzés. A honvédség csak a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel érintett területen segítheti a rendőrséget a feladatai ellátása során. Ezeket a többletfeladatokat a honvédségi szervezetek független rendszerben, saját parancsnokaik vezetésével hajtják végre. A többletfeladat végrehajtása során a katonát nem terheli fegyverhasználati kötelezettsége a honvédelmi törvény szerint. A testi sérülés okozására alkalmaz kényszerítő eszközt – gumilövedék, pirotechnikai eszköz, könnygázgránát, elfogó háló lőfegyverrel stb.– azonban használhatja.

Az Országgyűlés – a rendkívüli események okán – módosította a Honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvényt is. A törvény rögzíti, hogy a többletfeladatok végrehajtására kapott parancsot az állomány tagja önfeláldozásig terjedő bátorsággal köteles végrehajtani, és az ehhez kapcsolódó parancsot az állomány tagja akkor is köteles teljesíteni, ha az az életét vagy a testi épségét közvetlenül vagy súlyosan veszélyezteti. Ezen intézkedések is jelzik a kialakult helyzet súlyosságát, valamint azt, hogy a kérdés komplex kezelése csak együttes megvalósítással kezelhető.

A belügyminiszter és a honvédelmi miniszter 25/2015. (IX.14.) BM-HM együttes utasítása a Magyar Honvédségnek a rendőrségi feladatok ellátásában történő közreműködése rendjéről szól. A kölcsönös együttműködés Magyarország államhatárának védelmére, az államhatár rendjének védelme érdekében szükséges rendőri és honvédségi feladatok végrehajtásának támogatása érdekében, valamint a tömeges bevándorlás okozta helyzetben való humanitárius tevékenység, és a katonai szakértelmet, speciális eszközöket igénylő feladatok végzésére terjed ki. Az utasítás tartalma szerint a Magyar Honvédség élelmezési ellátást biztosít a tömeges bevándorlással összefüggő feladatok végrehajtásában részt vevő szervezetek állománya és a közfoglalkoztatottak részére. Amennyiben a rendőrség

10 A Magyar Kormány 2017. 12. 06. napi online üzenetes kommunikációja.

hivatásos állományú tagja a közös szolgálati feladatok ellátásával összefüggésben meghatározott intézkedés foganatosítására kéri fel a Magyar Honvédség jelen lévő közvetlen előjáróját, vagy ennek hiányában a honvédot, a felkérés teljesítése kizárólag abban az esetben tagadható meg, ha a felkérésben megjelölt intézkedés foganatosítása jogszabályba ütközne, vagy jogszerű és szakszerű foganatosítása a felkérés végrehajtására kijelölt honvédtől nem várható el, vagy az adott körülmények között nem lehetséges. A közös őr- vagy járőrszolgálat vezetője a rendőr. A tranzitóna őrzés-védelmét a rendőrség, illetve a Magyar Honvédség önálló, teljeskörűen intézkedésre jogosult állományával kell ellátni.

Bizonyára a határok védelmét is szolgálja a Honvédelmi Minisztérium 2017. októberében hozott azon rendelkezése, miszerint az adott év végéig további ezer fővel nő a tartalékos katonák száma, így az eléri a hatezer főt. A tervek szerint a tartalékosok összlétszámát 2026-ra 20.000-re növelik, a 30.000-es létszámú Magyar Honvédség mögött. A tervek szerint mind a 197 járásban lesz egy-egy területvédelmi egység, amivel hatékonyabban észlelhetik, ha egy területen gyanús emberek jelennek meg. 11 Az önkéntes tartalékos rendszer erősíti az ország védelmi képességét a terrorizmus és az illegális bevándorlás ellen is. Cél, hogy Magyarország fontos bázis legyen a tartalékos katonák toborzásában, ezért a jövőben pályázunk a NATO tartalékos erőinek európai parancsnoksági címére is.

2017. április 7-én lépett érvénybe az új uniós határellenőrzési szabályozás, amely az Európai Unió területére belépő, vagy azt elhagyó minden uniós és harmadik országbeli állampolgár rendszerszerű ellenőrzését írta elő. Az úti okmányokat össze kell vetni a Schengeni Információs Rendszerrel, illetve az Interpol nemzetközi rendőri szervezet ellopott vagy elvesztett úti okmányokat tartalmazó adatbázisával, hogy a hatóságok meggyőződjenek arról, a személy nem jelent-e biztonsági, közrendvédelmi vagy közegészségügyi kockázatot az EU-ban (URL6). A határozatban az is szerepel, hogy a tagállamok számára engedélyezni kell, hogy ne végezzék el a szisztematikus ellenőrzéseket, ha kockázatelemzéssel alá tudják támasztani, hogy az ellenőrzés könnyítése nem okozna biztonsági kockázatot. Erre való tekintettel a magyar kormány 2017. május 9-én ideiglenesen felfüggesztette a szisztematikus határellenőrzésről szóló uniós rendelet alkalmazását tekintettel arra, hogy az intézkedés miatt többórás várakozás alakult ki egyes határszakaszokon, és féltő volt, hogy a nyári időszakban a várakozás ideje megsokszorozódhat. A szisztematikus határellenőrzés helyett célzott határellenőrzést vezetett be, és 2017. november 8-án visszavonta a szisztematikus határellenőrzés bevezetése következtében Magyarország határain kialakult helyzet megoldásáról szóló kormányhatározatot.

11 A Magyar Kormány 2017. 10. 03. napi online üzenetes kommunikációja.

Nemzetközi kooperációk: intézményi, közös kapcsolattartási szolgálati helyek

A migráció következtében nemcsak a civil szektor és a rendőrség, hanem az országok közötti viszonyok is átalakultak. Mindkét esetben hol újabb konfliktusok keletkeztek, hol javultak a nemzetközi kapcsolatok. Ezt erősíti meg a 2017. április eleji kormányzati tájékoztatás, miszerint a magyar hatóságoknak kiváló a viszonyuk a román társszervekkel, akik minden illegálisan érkezőt visszafogadnak, ez Szerbiáról azonban nem mondható el.¹² Tudomásul kellett vennünk, hogy Szerbia nem tudta visszafogadni az országából érkezőket. A V4-es országok 2017. október 5-én hozták meg határozatukat, aminek értelmében a külső határral rendelkező tagállamoknak felajánlják, hogy szükség esetén részt vesznek a külső határok védelmében.¹³

A nemzetközi együttműködés intézményi esszenciális példája a határforgalmi feladatok ellátásában a Közös Kapcsolattartási Szolgálati Helyek, amelyek nagyban hozzájárulnak az ellenőrzéshez és a nemzetközi információcsere-áramlás hatékonyságához. A szolgálati helyek létrehozásának alapja az országok közötti bilaterális egyezség, amely többek között megvalósulhat a határon átnyúló rendőrségi együttműködés és a rendőrségi területhez kapcsolódó információcsere elősegítésében és fokozásában; a közös határon, illetve a szerződő felek közös határmenti területein a közös ellenőrzési és felügyeleti feladatok, illetve más műveletek összehangolásában; a hatályos egyezmények betartásával, a jogellenesen beutazó, tartózkodó, a szerződő felek állampolgárainak és harmadik országok állampolgárainak visszafogadásával kapcsolatos ügyekben; a bűnözés megelőzésével, visszaszorításával és a bűnüldözéssel kapcsolatos információcseréjében; az illegális migráció és az azt kísérő jogellenes cselekmények elleni közös fellépésre vonatkozó együttműködési formák összehangolásában.

Szlovákiával 2005-ben került sor a megállapodás megkötésére, és Rajka–Dunacsúny, Balassagyarmat–Szlovákgyarmat és Sátoraljaújhely–Szlovákújhely határán létesült Közös Kapcsolattartási Szolgálati Hely.

2006-tól a magyar-román határon Ártánd–Borsnál. 2007-ben a magyar-osztrák viszonylatban Hegyeshalom–Nickelsdornál hoztak létre Közös Kapcsolattartási Szolgálati Helyet.

2007. óta Szlovéniával Rédecis–Hosszúfalu határában működik szolgálati hely. 2010-től Kiszombor–Nagycsanádnál működik szolgálati hely.

12 A Magyar Kormány 2017. 04. 06. napi online üzenetes kommunikációja.

13 A Magyar Kormány 2017. 10. 05. napi online üzenetes kommunikációja.

2013-ban jött létre a megállapodás a horvát felekkel a mohácsi szolgálati hely működésére.

Röszkénél 2014 óta működik a Szerbiával közös szolgálati hely.

2017. január 1-jével tesztüzemmódban megkezdte működését az első közös ukrán kapcsolattartási szolgálati hely a Záhony–Csap közúti határátkelőhelyen, a határ magyar oldalán (URL7).

Személyi, közös szolgálat

A feladatok hatékony ellátása érdekében a közelmúltban számos példa volt nemzetközi személyi kooperációra, amelynek keretében külföldi rendőrök, katonák Magyarország területén, illetve magyar rendőrök, katonák külföldön teljesítettek szolgálatot.

2015 őszén Csehország küldte rendvédelmi szerveit Magyarországra, hogy segítségül legyenek az illegális migrációval keletkezett problémák felszámolásában. A másik két visegrádi ország – Lengyelország, Szlovákia – is képviseltette magát ugyanabban az évben határainkon belül a menekültválság kezelése kapcsán.

Szlovéniában 2015 decemberében teljesítettek szolgálatot magyar rendőrök. Szlovén irányítás alatt dolgozva közösen járőröztek az ottani rendőrökkel a közrend fenntartásáért, a jogsértések megelőzéséért, valamint a schengeni külső határ védelméért.

Újabb magyar rendőrkontingens indult Macedóniába 2017 márciusában. Ez volt a negyedik egység, amely 30 rendőrrel részt vett a fogadó országgal közös határrendészeti műveletekben, így a macedón–görög határ védelmében. A 2017. év végéig havi váltásban folyamatosan küldött a Magyar Rendőrség egységeket Macedóniába. A magyar rendőrök fő feladata járőrszolgálat ellátása volt a jogellenes határátlépések megelőzése és felderítése érdekében, illetve közreműködtek az embercsempészek és a Macedónia területére belépő illegális migránsok előállításában. A biztonság szempontjából kritikus fontosságú, hogy a nyugat-balkáni migrációs útvonal zárva maradjon. Ezért is kiemelkedő számunkra a magyar-macedón együttműködés.

2017 szeptemberében magyar, osztrák és cseh katonák tartottak közös határvédelmi gyakorlatot Ausztriában (COOPSEC 2017).¹⁴ A COOPSEC 2019 nevű migrációs válságkezelési gyakorlatot ez év októberében Magyarország rendezte meg tizenöt ország részvételével.

14 A Magyar Kormány 2017. 09. 15. napi online üzenetes kommunikációja.

2018 márciusában magyar és szlovák katonák határvédelmi gyakorlatot folytattak a kelebiai szakaszon, amelyen bemutatták az ideiglenes biztonsági határzár működését, a feladatban felhasznált katonai és rendőrségi eszközöket, valamint a kelebiai határvédelmi bázist.

Szervezeti társulás

Az Európai Tanács 2017. december 11-én határozatot fogadott el az állandó strukturált együttműködés (Permanent Structured Cooperation – PESCO) létrehozásáról. A biztonság- és védelempolitika területén való állandó strukturált együttműködés intézménye a Lisszaboni Szerződéssel került bevezetésre. A PESCO megteremti annak lehetőségét, hogy egyes uniós tagállamok szorosabb együttműködést folytassanak a biztonság és a védelem területén. Ez az állandó védelmi együttműködési keretrendszer lehetővé fogja tenni, hogy az arra hajlandó és képes tagállamok közösen fejlesszék védelmi képességeiket, közös projektekbe ruházzanak be, valamint javítsák fegyveres erőik műveleti készenlétét és hozzájárulását (URL8).

A PESCO végrehajtására vonatkozóan az ütemtervet március 6-án fogadta el a tanács, amely stratégiai irány- és útmutatást biztosít a további munka strukturálásához. Meghatározza továbbá a nemzeti végrehajtási tervek menetrendjét, továbbá a jövőbeli projektek főbb elemeit is (URL9).

Az EU és a NATO 2016. július 8-án együttes nyilatkozatot írt alá együttműködésüknek hét stratégiai területen való szorosabbra fűzéséről, amelybe a védelmi képességek is beletartoznak (URL10). A NATO külügyminisztereinek EU–AFRIKA csúcstalálkozója 2017 végén került sor, amelyen megállapították, hogy Európának biztonsági érdeke, hogy a dél felől érkező migrációs nyomást meg tudják állítani. Mivel erre az Európai Unió önmagában nem képes, a feladatvállalásban a NATO-nak is szerepet kell vállalnia. A katonai szövetség az Égei- és a Földközi-tengeren szolgálatot teljesítő misszióval, valamint hírszerzési adatokkal segíti a közös munkát az embercsempészekkel szemben.¹⁵

A Visegrádi Négyek 2017. december 14-én arról döntöttek, hogy jelentős pénzügyi hozzájárulást adnak és közreműködést is vállalnak Olaszország megsegítése érdekében, hogy meg tudja védeni tengeri határait. A hozzájárulás segíti az Európai Unió líbiai területen kifejtett erőfeszítéseit azzal, hogy jelentősen támogatják, és ezzel biztosítják a líbiai határvédelmet is erősítő program máso-

15 A Magyar Kormány 2017. 12. 06. napi online üzenetes kommunikációja.

dik szakaszának teljes körű finanszírozását, és felajánlották együttműködésüket annak végrehajtásához.¹⁶

2018 márciusában Magyarországon rendezték meg a V4-ek és a Közép-európai Védelmi Együttműködés minisztereinek találkozóját, amelyen a felek konstatálták, hogy régiónk biztonsága Európa jövőjének záloga. E biztonság akkor válhat erőteljesebbé, ha a térségben szorosabban, fokozottan együttműködünk, és továbbfejlesztjük védelmi képességeinket, amelynek egyik eszköze a közös cselekvési terv, és a közösség nagyobb és hatékonyabb jelenléte a válságövezetekben (URL11).

A biztonsági kérdés szempontjából szükséges megjegyezni, hogy a magyar kormány továbbra is hangsúlyozza, hogy álláspontja szerint a problémát ott indokolt orvosolni, ahol az kialakul. Tehát a migrációt kiváltó okokat abban az országban szükséges megvizsgálni és lehetőség szerint tenni ellenük, ahol létrejönnek. Ezért hozta létre 2016-ban a Keresztyénüldözés Elleni Helyettes Államtitkárságot, amely például az Ökumenikus Segélyszervezettel közösségi házakat épít Irakban, Szíriában, Libanonban. Továbbá speciális ösztöndíjprogramot indított az üldözött keresztyén családok fiataljai számára, valamint – a Pázmány Péter Katolikus Egyetem közreműködésével – magyar alapítású egyetem létrehozásán dolgozik. Ezeken felül a magyar kormány több mint 400 millió forinttal támogatja négy iskola és egy kórház újjáépítését a nigériai ma-iduguri katolikus egyházmegyében.

Fentiekhez szorosan kapcsolódóan elgondolkodtató, hogy a nemzetbiztonságot vizsgáló íráások számos esetben kizárólag a migráció által érintett országok, régiók biztonságával foglalkoznak, azokról tartalmazznak megállapításokat. A menekültek biztonságszintje alig kerül a fókuszba. Érdekes az a felvetés, amely az emberi társadalmat veszélyeztető kockázatokat nem a nemzetbiztonság, hanem a humánbiztonság kérdésének körében utalja. Ennek során nem az államhatárokkal körülvevett országok biztonsága lenne a vizsgálódás, valamint a veszélyelhárítás középpontjában, hanem a társadalmat alkotó ember. Őszintén hiszem, hogy a nem-kormányzati szervezetek elsődleges feladata a migráció kezelése során ezeknek az emberi sorsoknak az észrevétele és azok megsegítése.

16 A Magyar Kormány 2017. 12. 14. napi online üzenetes kommunikációja.

Összegzés

A biztonság megteremtése, fenntartása közös feladat, amelyben a civil és a rendvédelmi, a hazai és a nemzetközi szervek együttesen kooperálva lépnek fel. A biztonsági kérdések orvoslásának hazai civil példája a Készenléti Rendőrség állományába toborzott félszáz határvasdász, akik 2017 nyarán kezdték meg járőrözési szolgálatukat. Civil szervezeti formában működik az Országos Polgárőr Szövetség, amelynek tagjai a mélységi határterületeken a rendőrséggel közös szolgálatban figyelik a megjelenő migráns személyeket, és haladéktalan jelzésükkel segítik a hivatásosok munkáját. Ennek a kezdeményezésnek további folytatása a Határvédelmi Polgárőr Tagozat felállítására.

A rendőrség a migrációval kapcsolatos feladatai ellátása során szorosan együttműködik a nemzetbiztonsági szolgálatokkal.

A rendőrség és a honvédség közös helytállása indokolta többlet feladataik és jogkörük kiszélesítését a határon nyújtott példás szolgálatuk révén.

Nemzetközi intézményes együttműködés az országunkban több mint tíz határmenti településen működő Közös Kapcsolattartási Szolgálati Hely. Személyes nemzetközi összefogással külföldi és hazai katonák, rendőrök a mai napig teljesítenek szolgálatot határainkon kívül és belül egyaránt. Szervezeti keretek között a NATO–EU, PESCO, V4, Közép-európai Védelmi Együttműködés formáját indokolt kiemelni a migrációval összefüggő biztonsági kérdések megválaszolása során.

A kérdés kezelésének jelentős szereplői nyomatékosan hangsúlyozzák, hogy a migrációval felmerülő probléma kezelését elsősorban a kialakulásának helyén szükséges orvosolni. Ez a nézet erősíti meg bennem a nem-kormányzati szervezetek migrációs szerepvállalásának fontosságát, miszerint a humánbiztonságra szükséges elsősorban koncentrálniuk.

Felhasznált irodalom

-
- Balla Z. (2014): *A rendészet és a közigazgatás tartalmi összehasonlítása*. Magyar Rendészet, 4, 16.
Balla Z. (2016): *Monográfia a rendészetről*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 55.
Szabó Cs. (2012): *Az Európai Unió és Magyarország biztonsági stratégiájának vizsgálata a szélsőséges vallási csoportok vonatkozásában*. Szakmai Szemle, 2, 80-92.

A cikkben szereplő online hivatkozások

- URL1: *Az olasz ügyészség adatai szerint 2016-ban a dél-olaszországi partokra érkezett több mint 181 ezer emberből 70 ezret ezek a szervezetek mentettek és szállítottak Olaszországba.*
<http://www.hirado.hu/2017/02/28/civil-szervezetek-finanszirozasi-vizsgaljak-olaszorszagban/>
- URL2: http://hvg.hu/itthon/20170314_A_Strasbourgi_Birosag_iteltete_lenullazhatja_a_kormany_menekultugyi_terveit
- URL3: http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu
- URL4: http://www.opsz.hu/storage/upload/dokumentumok/intezkedesiterv_hatarszakaszra.pdf
- URL5: <http://www.opsz.hu/kozponti/zaszlot-bontott-a-hatarvedelmi-tagozat>
- URL6: <http://kitekinto.hu/2017/04/06/europai-ugyek/pentektol-szigorubb-a-hatarellenorzesi-szabalyozas-az-eu-ban/>
- URL7: <http://www.karpataljalap.net/?q=2017/01/02/mukodik-kozos-kapcsolattartasi-szolgaltati-hely-zahonyal>
- URL8: <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/>
- URL9: <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2018/03/06/defence-cooperation-council-adopts-an-implementation-roadmap-for-the-permanent-structured-cooperation-pesco/>
- URL10: <http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/defence-security/>
- URL11: https://honvedelem.hu/cikk/109466_regionk_biztonsaga_europa_jovojenek_zaloga

Jogszabályok

- 30/2011. (IX.22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról 61. §.
Magyarország Alaptörvénye, 46. cikk 1) bekezdés
2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról
A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. Törvény 1. §
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
274/2007. (X. 20.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Szövetségi Kormány között Hegyeshalom-Nickelsdorfban közös kapcsolattartási szolgálati helyen történő együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről
91/2005. (V.6.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a közúti, a vasúti és a vízi határforgalom ellenőrzéséről szóló Egyezmény végrehajtásáról rendelkező, Pozsonyban, 2003. október 9. napján aláírt Megállapodás kihirdetéséről
318/2007. (XI.23) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya, az Osztrák Köztársaság Kormánya és a Szlovén Köztársaság Kormánya közötti, Dolga Vason Rendészeti Együttműködési Központ működtetéséről szóló Megállapodás kihirdetéséről