

„Az idegenrendészeti intézményrendszer átalakulásának
tapasztalatai Magyarországon és kitékintés
az intézményrendszer változásaira az Európai Unióban”

**„Az idegenrendészeti intézményrendszer
átalakulásának tapasztalatai
Magyarországon és kitekintés
az intézményrendszer változásaira
az Európai Unióban”**

Tudományos konferencia

Budapest, 2019. szeptember 17-18.

Kiadja
a Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata

Felelős kiadó
Kovács Gyula elnök

A kiadvány
a **Rail Cargo Hungária Zrt.**
támogatásával jött létre



Szerkesztette, a tartalmi összefoglalókat és a kísérőtanulmányt írta
Dr. Teke András PhD.
ny. határőr ezredes

Szakmai konzultáns
Kovács Gyula
ny. rendőr dandártábornok

Kézirat lezárva: 2019.10.15
Korrekciós pontosítás: 2019.10.31

Az egyedi fotókon szereplő személyek a képek megjelentetéséhez előzetesen hozzájárultak

A borítólapot készítette: dr. Teke András ©

ISBN: 978-615-81441-0-0

Készült 250 példányban
Nyomdai munkák: Kódex Nyomda Kft.

Felelős vezető
Simon Béla

Kiadói előszó

Kovács Gyula, ny. rendőr dandártábornok, a volt BMH Nyugat-dunántúli Regionális Igazgatóságának nyugalmazott igazgatója, az MRTT Migrációs Tagozatának elnöke¹

Tisztelt Olvasó!

2016-tól kezdve az idén sorrendben már a negyedik tematikus, tudományos-szakmai konferencia megrendezésére került sor, amelynek a címe is jelzi, hogy vannak változások, mind a migrációt, mind a migrációkezelést illetően nemzetközi viszonylatban (ENSZ, EU) és nemzeti, valamint intézményi vonatkozásban is. A 2018-as évet egy olyan nagy horderejű esemény zárta le, amely hosszú távon befolyással lesz a migráció valós és „elvárt” megítélésére, és kezelésének megközelítésére. A dolog nem előzmény nélküli! 2016. szeptember 19-én az ENSZ Közgyűlésén a migrációval és a menekültekkel kapcsolatban globális szinten elfogadásra került a 71/1. számú Közgyűlési Határozat, amely azóta a „New York-i Nyilatkozat”² néven vált ismertté. A kitűzött cél a biztonságos, rendezett és szabályozott migrációról szóló globális „megállapodás” kidolgozása volt, amelyet 2018. december 10-11-én Marokkóban kormányközi konferencián fogadtak el, és 2018. december 17-én az ENSZ Közgyűlése is 181:2 arányban fogadott el. (Az Egyesült Államok és Magyarország ellene szavazott, három állam pedig tartózkodott.) A „csomagban” megfogalmazottak körüli vita most is zajlik, bár néhány aktuálpolitikai kérdés időnként más irányba tereli a figyelmet. A migráció megközelítése a „csomagot” követően sem vált egységesebbé, sőt bizony kérdésekben inkább távolodtak a vélemények. Ugyanakkor megállapítható, hogy migrációval és kezelésével kapcsolatban vannak válaszok is. Tekintve, hogy a konferencia anno azt vállalta fel, hogy a migrációról és a kezeléséről egy aktuális helyzetképet vázol fel, a változások bemutatása nem öncélú. A migráció jelensége valóság, a kezelése globális és regionális szinten nem nevezhető minden tekintetben és hosszabb távra megoldottnak. Van tehát miről beszélni, lenne mit összehangolni, vannak támogatók, akik érdemesnek tartják a tudományos-szakmai gondolkodás segítségét, és vannak érdeklődők, felhasználók is, akik hasznosítani tudják és akarják az itt el-

¹ Foto: BMH.

² 71/1.NewYorkDeclaration; Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016 [without reference to a Main Committee (A/71/L.1)] 71/1.New York Declaration for Refugees and Migrants; http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1 (Letöltve: 2017.12.27.)

hangzottakat. A már hivatkozott migrációs „csomag” három dolgot emelt ki a migráció kapcsán: (1) biztonságos, (2) rendezett és (3) szabályozott migráció. Már ebben a három kategóriában is vannak komoly nézetkülönbségek. Kire nézve legyen biztonságos, ki garantálja ezt a biztonságot és hogyan, megengedett-e a diszkrimináció bármely formája a biztonság vonatkozásában és kire nézve? A rendezett migráció mást jelent a migránsok részéről, és mást az érintett tranzit országok és célországok oldaláról nézve. Ha ehhez hozzátesszük, hogy a migrációs „csomag” próbálja a menekültek és a védelemre nem jogosult migránsok, valamint az illegális és legális migránsok közti eltéréseket „átfedésekkel” közelíteni, akkor felmerül a kérdés, hogy a rendezettségnek mi a valós lényege? A migráció szabályozásának kérdése és megvalósíthatósága régi probléma, amely az érdekmotivációs megközelítések következtében még árnyaltabbá és bonyolultabbá válik. Ha logikusan végiggondoljuk az előbbi három kategóriát, akkor evidensnek tűnik, ha azt mondjuk, a harmadik kategórián múlik az első kettő megvalósulása is. A szabályozás önmagában nem elegendő, ehhez szükség van a megvalósításra, a kivitelezésre is. Tekintve, hogy a migráció globális jelenség, a szabályozásnak ezt figyelembe kell(ene) vennie. A szakirodalomban olvasható: migrációszabályozás, migrációellenőrzés, migrációkormányzás, migrációigazgatás, migrációirányítás, migrációkezelés, migráció menedzsment, stb. Mindegyiknek megvan a maga jelentése és tartalma és nem is tekinthetők szinonim fogalmaknak. A migráció nem szűkíthető le magára a vándorlásra, a cél- és befogadó országokban sok migráns eredetű személy él, akik nem nyertek állampolgárságot, sok esetben jogszerűtlenül tartózkodnak az adott országban, tartózkodási helyük és valós kilétük sok esetben a hatóságok előtt nem ismert. Sok országban népes és gyakran egymással is rivalizáló diaszpórák alakultak ki, amelyek „önérdekű autonómiára” törek-szenek és hatással vannak a migrációs folyamatokra, az adott ország és környezetének biztonságára is.

Az eddigi konferenciákon már sokszor elhangzott, hogy mindenre van logikus, politikai, hivatalos, szakmai, tudományos és laikus válasz, és természetesen magyarázat is, de mindennek az ellenkezőjére is. A változásokra is kell választ adni, bár én személy szerint jobbnak tartanám a megelőzést, azonban erre nincs mindig lehetőség, vagy éppen hajlandóság. A kontinuitás jegyében 2019-ben is sikerült a migrációkutatásban, kezelésben érintett szakterületek neves és tapasztalt tudományos-szakmai művelőit, a kormány képviselőit, külföldi szakembereket megszólítani és egy újabb, aktuálisnak tekinthető helyzetértékelést, állapotfelmérést elvégezni. A kétnapos konferencia tematikája a migrációs helyzet változásaira, a migrációigazgatás átalakulási igényére, az idegenrendészeti szabályozások hazai és nemzetközi tapasztalataira és példáira, a migrációhoz kapcsolódó képzés változásainak a

megismerésére irányult, természetesen mindezt a migrációs folyamat szemszögéből vizsgálva. A konferenciának sajátos jelleget kölcsönöz, hogy a korábbi Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, amely még a konferenciasorozat idején Bevándorlási és Menekültügyi Hivatallá alakult át, és ez év július elsejétől Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF) néven működik tovább. Nomen est omen! A névváltozás működésbeli és tartalmi változást is jelent. Erről a konferencia résztvevői első kézből kaphattak tájékoztatást. E szempontból is más tehát az idei konferencia, mint a korábbiak, így némi szerénytelenséggel mondhatjuk, hogy a konferenciasorozat is egyfajta evolúciós jelleget is mutat. A külföldi előadók a napi élet tapasztalatait, tanulságait osztották meg a konferencia résztvevőivel. Az éjszai előadó által ismertetett munkavállalással kapcsolatos adatrögzítési módszertan, a lengyel határrendészeti ellenőrzési megoldások, vagy az osztrák vízumrendszer, többek közt egyfajta Bench marking-ra is alkalmat adtak. Az összehasonlítások pedig rendszerint valamilyen új megoldáshoz szoktak vezetni.

Az intézményi változások mellett a migrációkezelés kérdése továbbra is a figyelem középpontjában van. Az Európai Parlamenti választásokat követően nagy a várakozás az EU vezetésének és intézményrendszerének a migrációhoz való viszonyát illetően. Az Európai Unió országai továbbra sem egységesek a migráció pozitív és negatív hatásait, az ösztönző, vagy korlátozó szabályok megítélését illetően. A migrációkezelés és/vagy menedzsment megközelítése is meglehetősen heterogén. Eltérőek az értelmezések a két kategória tartalma között is. A kezelés és a menedzsment is kapcsolódik az igazgatáshoz, csak a rész-egész viszonyrendszerében vannak eltérések. A migrációigazgatás nagyon komoly és egyben izgalmas kérdés is egyben, az OIF és elődszervezeteinek eddigi előtörténete és jelene is erre utalnak. Mivel a migrációkezelésben az első, tehát a 2016-os konferenciánk óta sem született egységes, működő, hosszútávra szóló, megnyugtató EU-s megoldás, a nemzeti megoldások tapasztalatai is modellként szolgálhatnak a közös konstrukció megalkotásához. A stratégiai-taktikai-operatív (végrehajtási) szintek közti összhang megteremtésében fontos szerepet tölthet be a funkcionális migrációigazgatás megvalósulása és a vertikális, valamint a horizontális kapcsolódási pontok újbóli azonosítása.

Remélhetőleg szemléletében változni fog az EU-s intézményrendszer sajátos működése is, ami elősegítheti a közös felelősségen alapuló integrált európai megoldások térnyerését. Az idei kiadvány is folytatja a négy éve elindult kezdeményezést. Ezt szolgálja a magas szakmai és tudományos színvonalú előadások eredeti szövegének lehetőség szerinti közreadása, illetve tartalmi összegzése, ami remélhetőleg a tudományos-szakmai igényeknek is megfelelően, de közérthetően, könnyen kezelhetően megfogalmazva, az oktatásban és egyéb kapcsolódó területeken is felhasználható módon közre-

adva gazdagítja a téma szakirodalmát. A konferencia előadásainak árnyaltabb értelmezését az idén is egy kísérőtanulmány támogatja, amely többek közt ráirányítja a figyelmet a volt gyarmatok és gyarmattartó országok jelenlegi kapcsolatrendszerében – a nézetet képviselők szerinti - „elvárható”, „újrértelmezett etikai” megközelítési kísérletre a migráció megítélését és a befogadást illetően. Figyelemreméltó az „idegen” fogalmi és értelmezési megközelítése is kísérő tanulmány alapján.

Jelentős lendületet adott a kiadvány elkészítéséhez, hogy a visszajelzések alapján az eddigi kiadványaink kedvező visszhangra találtak.

Köszönöm a konferencia szervezőinek³, támogatóinak és résztvevőinek, a lebonyolításban funkcionálisan közreműködő munkatársaknak, hogy hozzájárultak egy igényes, nemzetközi látószöveget megcélzó, talán már hagyományosnak tekinthető rendezvényhez!

Megtiszteltetésnek veszem, hogy részese lehettem negyedszer is egy olyan konferenciának, ahol a hazai és EU-s hivatalos vélemények mellett valóban tudományos, szakmailag megalapozott, prognózisjellegű, a tendenciákat több oldalról vizsgáló, a valós helyzetet árnyaltan bemutató, a következményeket reálisan felvázoló nemzetközi formátumú előadások hangzottak el.

Bízom benne, hogy kezdeményezésünk és munkálkodásunk hozzájárultak és a jövőben is hozzájárulhatnak a migrációs és a migrációkezelési folyamat strukturált megértéséhez, az összefüggések tartalmi és következményszintű felismeréséhez, a megoldások kereséséhez és azonosításához.

Hasznos olvasást és együttgondolkodást kívánok!

Budapest, 2019. október 15.



³ Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Hanns-Seidel-Alapítvány Magyarországi Képviselete, MRTT Migrációs Tagozat.

Tartalomjegyzék

Kiadói előszó.....	5
Program.....	10
Bevezetés	15
Köszöntő	21
Nyitóbeszéd.....	27
A migráció magyarországi helyzete, változásai 2018-2019-ben	31
Kitekintés a migrációs szabályok és intézményrendszer változásaira európai szinten	39
A NKE Rendészettudományi Kar képzési rendszerének változása, a migrációs képzés helyzete.....	51
Változások a migrációs igazgatásban Magyarországon.....	65
Az észti migrációs jogszabályok közelmúltban bevezetett és tervezett változásai	81
A külföldiekről szóló lengyel törvény tervezett módosításai.....	87
Aktuális fejlemények az osztrák idegenrendészet területén	91
Műveleti szabályok migrációs területen – a spanyol Országos Rendőrfőkapitányság szerepe	96
A Frontex fejlődése – közelgő jogszabályi változások.....	104
Összefoglaló, a konferencia zárása	110
Rövidítések jegyzéke	113
Gondolatok az „idegen”rendészet kapcsán	118



Hanns
Seidel
Stiftung



MRTT Nemzetközi Konferencia

„Az idegenrendészeti intézményrendszer átalakulásának tapasztalatai Magyarországon és kitekintés az intézményrendszer változásaira az Európai Unióban”

Belügyminisztérium, Márványaula

2019. szeptember 17-18.

Program

1. nap

- | | |
|---------------|--|
| 12:00 – 12:30 | Regisztráció |
| 12:30 – 13:45 | Ebéd |
| 13:45 – 13:55 | Köszöntő
Fixl Renáta irodavezető, Hanns-Seidel-Alapítvány |
| 13:55 – 14:05 | Nyitóbeszéd
Dr. Kiss Attila r. ddtbk., főigazgató, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság |
| 14:05 – 14:45 | A migráció magyarországi helyzete, változásai 2018-2019-ben
Dr. Bakondi György, miniszterelnöki megbízott, a miniszterelnök belbiztonsági főtanácsadója |

- 14:45 – 15:25 Kitekintés az idegenrendészeti szabályok és intézményrendszer változásaira európai szinten
Dr. Tóthi Gábor főosztályvezető, Európai Együttműködési Főosztály, Belügyminisztérium
- 15:25 – 15:45 Kávészünet
- 15:45 – 16:25 Az NKE Rendészettudományi Kar képzési rendszerének változása, a migrációs képzés helyzete
Dr. Hautzinger Zoltán r. ezredes, oktatási dékánhelyettes, tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar
- 18:00 – Vacsora

2. nap

- 08:30 – Regisztráció
09:00
- 09:00 – Változások a migrációs igazgatásban Magyarországon
09:40 Dr. Végh Zsuzsanna miniszteri biztos, Belügyminisztérium
- 09:40 – Az észt migrációs jogszabályok közelmúltban bevezetett és
10:10 tervezett változásai
Liis Valk tanácsadó és szakértő, Észt Rendőrségi és Határrendészeti Hivatal
- 10:10 – A külföldiekéről szóló lengyel törvény tervezett módosításai
10:40 Przemyslaw Cybul, határőr. őrnagy, tanácsadó, Lengyel Határrendészet
- 10:40 – Aktuális fejlemények az osztrák idegenrendészet területén
11:10 Mag. Sandra Forthofer vízumszakértő, Belügyminisztérium, Ausztria
- 11:10 – Kávészünet
11:30
- 11.30 – Műveleti szabályok migrációs területen – a spanyol Országos
12.00 Rendőr-főkapitányság szerepe
Dolores María Seoane Pardo, Központi Határrendészet, Országos Rendőr-főkapitányság
- 12:00 – A Frontex fejlődése – közelgő jogszabályi változások
12:30 Dr. Pokornyi Katalin, a Frontex Horvátországba, Magyarországra, Romániába és Szlovéniába akkreditált összekötő tisztje
- 12:30 – Kérdések és válaszok, hozzászólások, záróbeszéd
12:45
- 12:45 – Ebéd
13:45

A konferencia moderátora⁴:

Dr. Janza Frigyes,
ny. r. vezérőrnagy, főtitkár,
Magyar Rendészettudományi Társaság

Fővédnökök:

- Dr. Felkai László, közigazgatási államtitkár, Belügyminisztérium
- Dr. Hegyaljai Mátyás, európai uniós és nemzetközi helyettes államtitkár, Belügyminisztérium
- Dr. Végh Zsuzsanna, miniszteri biztos, Belügyminisztérium

Védnökök:

- Dr. Kiss Attila rendőr. dandártábornok, főigazgató, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság
- Prof. Dr. Korinek László, elnök, Magyar Rendészettudományi Társaság

⁴ *Fotó: Csóti-Gyapjas Dóra*

Közreműködő szervezők:



*Szervezői fotón balról jobbra*⁵: Lesták Tamás r. alezredes, főosztályvezető, Nemzetközi Együtműködési Főosztály, Iglainé Balassa Diána r. alezredes, osztályvezető, Nemzetközi Kapcsolatok és Alapok Osztálya, Saliga Nóra, Nemzetközi Kapcsolatok és Alapok Osztálya, Keresztes Alexandra r. főhadnagy, Nemzetközi Kapcsolatok és Alapok Osztálya, Vincellér Lilla r. hadnagy, Nemzetközi Kapcsolatok és Alapok Osztálya, Bódi Bálint r. főhadnagy, Nemzetközi Kapcsolatok és Alapok Osztálya.



Fotó: Csóti-Gyapjas Dóra

A rendezvényt szervező, támogató szervezetek

- Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság
- Hanns-Seidel-Alapítvány Magyarországi Képviselete
- Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata

⁵ *Fotó: Csóti-Gyapjas Dóra*

Bevezetés

2018-ban az Európai Politikai Stratégiai Központ (European Political Strategy Centre, EPSC) készített egy tanulmányt, amely „Globális trendek 2030-ra: A migráció és az integráció jövője” címmel kiadványként⁶ is megjelent. Az anyagban szereplő forgatókönyvek kapcsán az EPSC hangsúlyozta, hogy azok csupán hipotetikus helyzetek, amelyek az Európai Stratégiai és Politikai Elemzési Rendszer (European Strategy and Policy Analysis System = ESPAS) keretében készültek el, és a céljuk a lehetséges jövőről szóló viták stimulálása, és semmi esetre sem tekinthetők „előíró jellegűnek.” Megjegyzendő, hogy a forgatókönyvek nem véletlenül születnek. Ideális esetben egy pesszimista és egy optimista forgatókönyv mellett egy realista változat is szokott készülni, jelen esetben azonban négy változatról beszélhetünk. Miközben az EU-s közleményekben a közelmúltban a migráció volumenének csökkenéséről lehet főleg hallani, az anyag megállapította, hogy *„Az illegális bevándorlók és menekültek ellenőrizetlen áramlásának közelmúltbeli növekedése, valamint a múltból örökölt integrációs hiányosságok növekvő szkepticizmust eredményeztek a nemzetközi migráció, valamint a migráció és a határigazgatás vonatkozásában nemzeti és uniós szinten.”* A szkepticizmus kifejezés mögé nehezen lehetett a globalista és szuverenista megközelítések egyelőre megoldatlan ellenérdekeltségét elrejtteni. A forgatókönyvek egy jól strukturált bevezető elemzésre támaszkodnak, amelyben az eddigi EU-s migrációkezelési megnyilvánulások egyfajta igazolásaként, az EU-s intézményrendszeri probléma-megközelítés módszertan minden kétséget kizárhatóan azonosítható. Lássuk röviden a forgatókönyveket!

(1) „Back to the early 2000s” (Vissza a 2000-es évek elejére, noha húsz év telt el azóta). A változat feltételezi, hogy a befogadási és integrációs politikákban nem következtek be lényeges változások, és hogy az EU-nak és tagállamainak sikerül megőrizni külső határaik feletti ellenőrzést, ezáltal korlátozva az európai szomszédság jelenlegi és jövőbeli politikai vagy humanitárius válságának áttérjedő hatásait. Ez a forgatókönyv-változat a 2000 és 2013 közötti időszakot jellemző „stabilabb vegyes áramlásokra” támaszkodik. Feltételezi, hogy a jogokon alapuló (családegyesítés, menedékjog, egyéb humanitárius okok) befogadások továbbra is fontosabb szerepet játszanak, mint a munkaerő-vándorlás, így sok Európában letelepedő harmadik országbeli állampolgár valószínűleg nem azonnal lép be a munkaerőpiacra.

⁶ Global Trends to 2030: The Future of Migration and Integration, (Globális trendek 2030-ra: A migráció és az integráció jövője), European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS),

https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/Ideas%20Paper%20Future%20Migration%20Integration_V04.pdf (Letöltve: 2019.07.23)

Vélhetően a meglévő integrációs hiányosságok és a társadalmak széttagoltsága fennmaradnak. (Mintha mi sem történt volna...)

(2) „Instability in the neighbourhood” (Instabilitás a szomszédságban). Ez a forgatókönyv feltételezi, hogy a jövőbeli nagy léptékű elmozdulásokat akár a Közel-Keleten, akár Nyugat-Ázsia és Észak-Afrika egyes részein bekövetkező politikai instabilitás táplálhatja, ami a menedékkérők és az irreguláris migránsok további áramlását idézi elő Európába, hasonlóan a 2015-2016 közötti időszakhoz. Számolni kell azzal, hogy a meglévő integrációs kihívások megítélése a szélsőségek irányába tolódik el, ezzel negatív hangulatot gerjeszthet a migránsokkal, bevándorlókkal, menekültekkel szemben, ami radikális megkülönböztetéshez és a korlátozó menekültügyi és migrációs politikát támogató politikai pártok előretöréséhez vezethet. A célszörzörökba eljutott migránsok tömege ezért hosszú ideig lesz kénytelen várni az állandó tartózkodási státuszra.

(3) „More selective admission of immigrants” (A bevándorlók szelektívebb befogadása). Ez a forgatókönyv azt feltételezi, hogy a munkaerő és a rendelkezésre álló kapacitások, kompetenciák hiánya számos EU-tagállamban a jelenlegi migrációs politikát átállítja a jelenlegi befogadási kritériumoktól (erős humanitárius elemek, politikai korrektség) a munkaerő-bevándorlók szigorúbb, készség-alapú kiválasztásához (hasonlóan Ausztráliához és Kanadához) vagy a kereslet és a munkaadók által vezérelt kiválasztáshoz (például Új-Zélandon és Svédországban). Ez azzal is járhat, hogy más migránskategóriákkal szemben is nő a szelektivitás és szigorítás érvényesítése, az integráció megítélése is módosulhat (csökkenhetnek az integrációs problémák, mert ha nincs szükség a munkaerőre, akkor annak belátható időn belül, ellenőrzött módon távoznia kell).

(4) „Going native” (A közvéleményt követve). Ez a forgatókönyv azt feltételezi, hogy amint a közvélemény szkeptikusabbá, vagy akár ellenségessé is válik a migránsok befogadását illetően, a nemzeti migrációs politikák egyre szigorúbbak lesznek, ez pedig tovább korlátozza a befogadást, és a már az adott országokban tartózkodó migránsok magasabb visszatérési arányához és az EU-n belüli mobilitás csökkentéséhez vezethet. A forgatókönyv a demográfiai öregedést, a népesség fokozatos csökkenésének tényét, valamint a munkaerő és a készségek hiányának kezelését állítja párhuzamba.

Fő kérdés, hogy a fenti forgatókönyvek mire irányítják rá és miről terelik el a figyelmet? Összességében (1) nem adnak választ arra, hogy milyen konkrét érdekek állnak az Európába irányuló migráció mögött és ennek milyen további következményei várhatók, azokkal mit kell, lehet és célszerű kezdeni. (2) Milyen bevándorlókra lesz szüksége Európának a jövőben, és ehhez milyen migrációs politikákra lenne szükség? (3) Az EU tagállamai képesek és hajlandóak lesznek-e kiválasztani a jövőbeli bevándorlókat? (4) Meddig

lesz képes és hajlandó az EU fenntartani a jelenlegi, migrációt vonzó imázsát? (5) Meddig képesek az EU-országok újabb bevándorló migránsokat fogadni, és ezzel párhuzamosan mikor válnak képessé egységesen visszaküldeni az integrációt elutasító és arra képtelen, és a törvényeket nem tisztelő migránsokat a származási országokba? (6) Mikorra és hogyan készül fel az EU és az országai egy várható, jövőbeni tömeges migráció kezelésére? (7) (Biztonsági paradoxon: hogyan dolgozzák fel az EU-tagállamok a 2015-ös migrációs boommal nyilvánvalóvá vált felkészülési hiányosságok következményeit, az integrációs deficitet és a „párhuzamos társadalmak” kialakulását, és hogyan előzhető meg a hasonló jelenségek a jövőben? (8) Az EU-s polgárok bizalmát mikor és hogyan nyeri vissza az EU-s intézményrendszer a migráció vonatkozásában? (9) Biztonsági dilemma: a biztonság és a szabadság EU-s egyensúlya hogyan alakul a jövőben? (10) Mi lesz a schengeni rendszer jövője, hogyan alakul a továbbiakban az európai be- és kivándorlás trendje, milyen lesz a másodlagos migráció jövője?

A válaszokra pedig sürgősen szükség lenne. Gyakran a megfelelő kérdésfeltevés is előbbre viheti az ügyet. A tudományos-szakmai konferenciák egyik erénye többek közt az, hogy fel akarják, fel tudják és fel is merik tenni az ilyen típusú kérdéseket. (A válaszok is autentikus és kompetens forrásból származnak.)

Az elmúlt három évben mérhetőek voltak a migrációhoz és a kezeléséhez kapcsolódó megközelítések, reakciók. Ezt úgyis megfogalmazhatnánk, hogy egyfajta funkcionális folyamatmenedzsmentnek voltunk, vagyunk a tanúi. Döntő elem a folyamatok és a szervezetek, intézmények folytonosan megújuló hozzáillesztése az érdekeltek és érintettek igényeihez és a környezeti elvárásokhoz. Eközben természetesen változik maga az intézményrendszer is. **Egyre fontosabb szerepet kap a migrációkezelésben a folyamatirányítási rendszer korszerűsítése.** Emellett mind az EU-s, mind a nemzeti intézményrendszerekben érzékelhető a folyamatteljesítmény növelésének szándéka is. Ez hogyan azonosítható? Erre a vonatkozó szakirodalomban az alábbiak mutatnak rá. (1) Szervezési megközelítések, a szervezet- és folyamat struktúra megváltoztatása; (2) minőségügyi megközelítések térnyerése a folyamatteljesítmény javítása és a javított állapot tartós fenntartása vagy további jobbítása érdekében; (3) új tervezési és irányítási megoldások, melyek a folyamatteljesítmény növelésére elsősorban funkcionális szinten koncentrálnak.

A korábbi három tudományos-szakmai konferencia témái és anyaga egyfajta indikátorként is felfoghatók a hazai és a nemzetközi migrációt és annak kezelését illetően. Gyakran elhangzott és elhangzik az a szkeptikus vélemény, hogy az ilyen és hasonló konferenciák anyaga nem jut el a potenciális dön-

téshozókhoz, vagy ha igen, akkor a figyelembe vételük sem mindig mérhető. Ezt cáfolni látszik az az interaktív viszonyrendszer, amely a konferencia szervezői, támogatói, résztvevői, a funkcionális intézmények, a migrációkezelésben résztvevők és a kapcsolódó kiadványok terjesztési körét illetően kialakult.

A migráció nemzeti szintű kezelésének egyik funkcionális intézménye lett az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF). Az új rendészeti szervezeti egység komoly kihívások előtt áll. A nevében szereplő idegenrendészet napjainkban már nem értelmezhető a hagyományos módon. Az a természetes személy, akire korábban lehetett az „idegen” megnevezést alkalmazni, ma már nem minden esetben felel meg ezeknek a kritériumoknak. A kezelés rendszerében az, aki a kezelést végzi, az a folyamat „alanya”, akire/amire a kezelés irányul, az a folyamat „tárgya.” Látszólag a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalt „átkeresztelték” OIF-ra, a munkatársak „egyenruhásítva” lettek és hivatásos állományba kerültek, és minden folytatódik tovább. Ez koránt sincs és nem is lehet így. Nem volt véletlen a névváltoztatás, és nem véletlen a feladatrendszer funkcionális jellegének a markáns módosulása sem. Ebből következik, hogy az „alany” és a „tárgy” státusa és egymáshoz való viszonya is módosult és módosulni fog. Többek között erről is szól az ideai tudományos-szakmai konferencia nemzetközi kitekintéssel.

Jelen kiadvány előszavában megfogalmazásra került, hogy az eddigi visszacsatolások kedvezőek, ami csak erősíti a konferencia szervezőit, támogatóit, előadóit, résztvevőit a folytatásban. A tartalmas és színvonalas előadásokhoz az idén is kapcsolódik egy kísérő tanulmány, amely próbál betekintést adni az összefüggések mögöttes világába is.

A kiadvány készítői és támogatói bíznak abban, hogy az idén is sikerült kialakítani azt a közös nyelvet, fogalomkört, cselekvési lehetőséget és szándékot, amely az adott szintekre kivetítve, pozitívan járulhat hozzá a további közös gondolkodáshoz és az érdemi cselekvés megalapozásához.

Hasznos és kellemes olvasást kívánok!

A Szerkesztő

Konferencia 1. nap

Dr. Janza Frigyes (JF):

Köszönti a konferencia résztvevőit. Külön köszönti az elnökség tagjait, a fővédnököket, a támogatókat. Felkéri a Hanns-Seidel-Alapítvány magyarországi irodavezetőjét, köszöntőjének megtartására.



Elnökség⁷

⁷ Fotó: Csóti-Gyapjas Dóra



A konferencia résztvevői⁸

⁸ *Fotó: Csóti-Gyapjas Dóra*

Köszöntő⁹

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Köszöntöm Önöket a mai MRTT konferenciánkon, amely egy sorozat része, talán az ötödik vagy a hatodik konferencia az együttműködésünkben.

Tehát Önök közül sokakkal ismerjük egymást, együttműködünk hosszú évek, sőt évtizedek óta. De hogy is van ez, egy német politikai alapítvány miért támogat ilyen és ehhez hasonló szakmai rendezvényeket.

A jubileumok, évfordulók szezonja van. Nemrég ünnepeltük Sopronban a Páneurópai Piknik 30. évfordulóját. Múlt héten, szerdán, szeptember 11-én pedig Körmenten a határnyitásra emlékeztünk szintén a 30. évfordulón.

De hamarosan egy másik 30. évfordulót is ünnepelhetünk. Az 1980-as évek legvégén, a 1990-es évek elején a közép-kelet-európai térségben végbement politikai, gazdasági és társadalmi változások e régióban is új értékek és lehetőségek felé irányították a figyelmet.

Nagy szerepe volt ebben a két említett események, a Páneurópai Pikniknek és a határnyitásnak is. De persze az azt megelőző politikai, gazdasági társadalmi folyamatoknak is.

Mindenekelőtt a nyugat-európai országok demokratikus hagyományai, a szociális piacgazdaság működésének tapasztalatai és a politikai kultúra ismeretanyaga kerültek az érdeklődés homlokterébe.

Megismerésük és megértésük nélkülözhetetlen volt az átalakulási és az integrációs folyamatokban.

A Hanns-Seidel-Alapítvány a bajor kormányzópárthoz, a CSU-hoz közelálló, a keresztény szociális hagyományokra épülő politikai oktatási intézmény. Egyike a német politikai alapítványoknak, amelyek az 50-es 60-as években jöttek létre. Céljuk a politikai kultúra, a demokratikus gondolkodás népszerűsítése, - valamint a szociális piacgazdaság értékeinek, hagyományainak megőrzése - és tapasztalatainak továbbörökítése.

A Hanns-Seidel-Alapítvány névadója, Hanns Seidel, bajor miniszterelnök és a CSU elnöke volt, aki azt vallotta, hogy a politikát az egyénnek, mint értéket kell elsajátítania, hogy könnyebben el tudjon igazodni a társadalomban.

⁹ Az Előadó által rendelkezésre bocsátott szöveg változatlan közzlése. *Foto: Csóti-Gyapjas Dóra*

Az Alapítvány Németországon kívül külföldön is működtet irodákat, ún. projekteket kb. 60 országban több mint 100 projekttel, irodával vagyunk jelen.

A programok megvalósításához szükséges anyagi fedezetet a német állam biztosítja. Költségvetési támogatással működik és a központi pénzekből finanszírozott programok végrehajtásáért a Szövetségi Számvevőszéknek tartozik felelősséggel.

Magyarországon a Hanns-Seidel-Alapítvány a „Management-tanácsadás a politikai, gazdasági és közigazgatási vezetők részére” projektje keretében számos konferenciát, szemináriumot, tanulmányutat szervezett és finanszírozott közigazgatás-fejlesztési és biztonságpolitikai témakörökben.

Egészen pontosan 1990. március 1-én nyitottuk meg Budapesten az irodánkat még az első szabad választások előtt pár héttel. Erre utaltam az elején, hogy jövő év március 1-én ünnepeljük magyarországi jelenlétünk 30 éves jubileumát.

A '90-es évek első felében a közigazgatás-fejlesztési és társadalompolitikai képzési programok mellett Alapítványunk egyik legfontosabb projektje az „egyenruhás állampolgár” elnevezésű, több évig tartó programsorozat volt, melynek elsődleges célja a fegyveres testületek demokratikus átalakításának vizsgálata és annak segítése volt az akkori Belügyminisztériummal, Honvédelmi minisztériummal és a Batthyány Lajos Alapítvánnyal együttműködve. Majd ennek folytatásaként az euro-atlanti integrációs folyamatok a figyelmet a biztonságpolitikai rendészeti együttműködés felé irányították.

Az EU tagságra való felkészülés kapcsán fontos téma volt a Schengeni Egyezmény, és a határrendészeti együttműködés.

A Hanns-Seidel-Alapítvány jegyezte 20 éven át a nagyszabású nemzetközi határrendészeti konferenciát, melynek szakmai munkájában kb. 40 ország és 20 nemzetközi szervezet vett részt, és amely a legrangosabb nemzetközi szakmai konferenciák közé tartozott.

Itt ragadom meg az alkalmat, hogy köszönetet mondjak azon partnereinknek, akik ebben a munkában segítettek minket.

Nem kell messze mennem, hiszen az itt jelenlévő Bakondi tábornok úrral 1993-ban is egy elnökségi asztalnál ültünk az első nemzetközi határrendészeti konferencián fenn a hegyen, a Rendőrtiszti Főiskolán. Ezen az első konferencián 9 ország vett részt Törökországtól Bajorországig. Akkor hallottunk először olyan kifejezésekről, mint balkáni útvonal, vagy a bajor tárlálmányról, a mélységi ellenőrzésről

A Nemzetközi Határrendészeti Konferenciát, amely Siófok konferencia néven került be a szakmai köztudatba, részben a Frontex kezdeményezésére 2012-ben sajnos bezártuk. A munka azonban folytatódott, ha még kisebb körben is. A Hanns-Seidel-Alapítvány a Bevándorlási és Állampolgársági

Hivatallal, ill. az MRTT–vel folytatta a szakmai párbeszédet, melynek most itt egy újabb állomásához érkeztünk.

Ma a magyar és az Európai Unió idegenrendészeti intézmény rendszerének változásairól hallunk szakmai előadásokat.

A migráció, a menekültügy és az idegenrendészet témája súlyponti kérdés-ként szerepel más programjainkban is, így

- a KERA (a Közép-Európai Rendőr Akadémia) képzésein,

- az ORFK-val való együttműködésünkben,

- de még a közigazgatás fejlesztést célzó programjainkban is, például a MÖSZ-szel, a Magyar Önkormányzatok Szövetségével való együttműködésünkben is.

Az ORFK-val közösen szerveztünk, ill. támogattunk több interkulturális szenzitivitást fejlesztő tréninget is migránsokkal foglalkozó szakemberek számára. Ennek a programnak elsődleges célja a szakmai önismeret és az interkulturális kompetencia fejlesztése volt.

A már említett nemzetközi határrendészeti konferenciák kapcsán számos bi- és trilaterális találkozót is szerveztünk elsősorban magyar, szerb és horvát határ rendészek között, amely munkába esetenként bajor és osztrák szakemberek is részt vettek.

A Hanns-Seidel-Alapítvány a magyar rendőrséggel együttműködve nemzetközi konferenciát tervez megtartani 2019. október 16-án és 17-én a nyugat-balkáni útvonalon fekvő országok rendészeti együttműködéséről az illegális migráció megfékezésére. Erre az elmúlt években számtalan intézkedés született nemzeti, nemzetközi és európai uniós szinten. Ennek ellenére ezen migrációs útvonal továbbra is aktív és megköveteli a határrendészeti feladatok megfelelő összehangolását.

A Hanns-Seidel-Alapítvány Európai és Transzatlanti Párbeszéd Intézete, ahova a magyarországi irodánk is tartozik, fontosnak tartja, hogy az aktuális problémák áttekintésre kerüljenek, illetve születessenek javaslatok, megoldási lehetőségek, amelyekkel egymásnak segítséget tudjunk nyújtani és erősíteni az érintettek együttműködését a PÁRBESZÉDET:

A rendészeti munka mellett a társadalmi felzárkózás egy másik súlyponti terület, amivel Magyarországon foglalkozunk. Ahhoz, hogy a felgyorsult társadalmi életünkben az egyén megbízható keretek és átlátható struktúrák között tudjon orientálódni, a társadalomnak segítséget kell nyújtani, különösen a hátrányos helyzetben élőknek. Ez a helyzet súlyosabban érinti a roma közösséget. Üdvözöljük Magyarország erőfeszítéseit e téren és gratulálunk az ambiciózus roma stratégiához. Lehetőségeinkhez képest mi is szívesen részt vállalunk a társadalmi felzárkóztatást segítő programokban.

De a roma integrációs programjaink is kapcsolódnak részben a rendészeti munkához is, hiszen roma rendőröket is támogatunk főleg kompetenciafej-

lesztési programokkal. Most a Belügyminisztérium csodálatos dísztermében vagyunk. Ezért külön öröm számunkra, hogy a roma felzárkózást segítő munkánkkal kapcsolatos fő partnerünk, a társadalmi felzárkózásért felelős helyettes államtitkárság átkerül ide, a Belügyminisztériumhoz.

Kiemelt programunk ebben az együttműködésben, amelyet a magyar kormánnyal és a történelmi egyházakkal együttműködve támogatunk. Ez az úgynevezett „Keresztény Roma Szakkollégiumok Hálózata” amely most már a „nem keresztény” roma szakkollégiumokkal együttműködve” segíti a tehetséges diákokat abban, hogy az egyetemi tanulmányaikat elvégezhessék. Alapítványunk kompetenciafejlesztő és társadalompolitikai képzéssel nyújt platformot ezeknek a diákoknak, ahhoz hogy magukat és majd az általuk képviselt intézményt jól tudják képviselni. A Roma alumni programunkban pl. végzett rendőr is van.

A bevezetőben említettem a névadónk politikai hitvallását, melynek minden generációnak újra el kell sajátítania a demokratikus alapértékeket.

Újra és újra fel kell hívni a fiatal generációk figyelmét a politikai összefüggésekre. Csak ennek birtokában lesznek képesek arra, hogy felelősséggel tervezzék meg jövőjüket és aktívan vegyenek részt a közösségi életben.

A Hanns-Seidel-Alapítvány nemzetközi véleménycserék szervezésével, mint amilyen a mai konferencia is, szeretne hozzájárulni ahhoz, hogy országaink Európában a közös fellépéssel jobban kihasználják az Európai Unió nyújtotta lehetőségeket, az emberi erőforrásokat, ezeket tudják hasznosítani és fejleszteni úgy, hogy az adott országokban figyelembe vegyünk az ott érvényes szociális, kulturális, politikai és gazdasági adottságokat.

Alapgondolatunk, hogy az előadások, a hozzászólások, a vita, a közös gondolkodás hozzásegít

- a politikai stabilitáshoz,
- még több kapcsolat létrejöttéhez,
- a bizalom megerősítéséhez, a közös jövő építéséhez.

Köszönöm figyelmüket! A konferenciához jó munkát kívánok!

JF: Megköszöni Fixl asszony beszédét. Sok éves közös szakmai munka áll az MRTT, az OIF és jogelődjei, valamint a Hanns-Seidel-Alapítvány mögött. Ez tipikus példája annak, amikor a tudomány és a szakma kéz a kézben jár és kölcsönösen kiegészítik, támogatják, segítik egymást. A NKE rektor-helyettese nevében is megköszöni az Alapítványnak a támogatást. A BM tudományos tevékenysége is erősödik, a résztvevők közt jelen van dr. Sabjanics István úr, a Belügyi Tudományos Tanács képviselőjében, aki dr.

Felkai László elnök urat képviseli. Öröm látni, hogy szinte minden kapcsolódó szakterület képviselve van.

Felkéri a rendezvény házigazdáját, dr. Kiss Attila rendőr dandártábornok, főigazgató urat, nyitóbeszédének megtartására.

Dr. Kiss Attila
rendőr dandártábornok, főigazgató,
Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság

Nyitóbeszéd¹⁰

Tisztelt Miniszterelnöki Megbízott Úr!
Tisztelt Államtitkár Úr!
Tisztelt Tábornok Urak!
Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Sok szeretettel köszöntöm Önöket a Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, valamint a Hanns-Seidel-Alapítvány szervezésében és támogatásával megrendezésre kerülő szakmai, nemzetközi konferencián. A konferencia dr. Felkai László államtitkár úr, dr. Hegyaljai Mátyás helyettes államtitkár úr és dr. Végh Zsuzsanna miniszteri biztos asszony fővédnökségével, valamint prof. dr. Korinek László elnök úr védnökségével valósul meg.

A rendezvény hagyományosnak tekinthető abban az értelemben, hogy immáron sokadik éve a Hanns-Seidel-Alapítvány támogatása mellett nyílik alkalmunk egy-egy időszerű, a migrációhoz köthető kérdéskört megvizsgálni. Idén a konferencia középpontjában az idegenrendészeti intézményrendszer változásai és átalakulásának tapasztalatai állnak mind magyar, mind nemzetközi vonatkozásban. Kiemelten köszöntöm az előadók sorában dr. Bakondi György miniszterelnöki megbízott urat, aki a migráció magyarországi helyzetéről és változásairól tart előadást.

A magyar kormány a tavalyi év nyarán áttekintette az ország migrációs helyzetét. Úgy ítélte meg, hogy a menekültügyi és idegenrendészeti feladatok kapcsán jelentkező köz- és nemzetbiztonsági kockázati tényezők növekedése, a nemzetközi körülmények változása, az illegális migráció hosszú távú fennmaradása és az ahhoz tapadó jogsértések számának várható növekedése egy új szervezeti struktúra kialakítását és egy új irányítási rend alkalmazását követeli meg, mely indokoltá tette az idegenrendészeti modell bevezetését.

A jelenlévő hallgatóság többsége előtt ismert, hogy közel két évtizedes működés után a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal – korábban Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal – mely közigazgatási szervként, kormánytisztviselői állománnyal tevékenykedett, 2019. július 1-jétől Országos Ide-

¹⁰ Az eredeti szöveg változatlan formában történő közlése. *Foto: OIF*

genrendészeti Főigazgatóság néven rendvédelmi feladatokat ellátó szervként, rendőri állománnyal működik tovább.

A konferencia több programpontja is érinti azokat a migrációs folyamatokat és változásokat, melyek szükségessé tették ezt az átalakulást. Dr. Végh Zsuzsanna miniszteri biztos asszony a konferencia második napján „Változások a migrációs igazgatásban Magyarországon” című előadásában érinti ezt a témakört.

Az illegális migrációhoz kapcsolódó feladatok, az egyértelműen növekvő mértékű legális migrációs trendek – legyen szó munkavállalási vagy tanulmányi célú beutazási szándékról az Európai Unió és Magyarország területére – jelentős kihívások elé állítják a területen dolgozó kollégákat. Mai rendezvényünk programtervének összeállításakor arra törekedtünk, hogy minél szélesebb körben bemutatásra kerüljenek a migrációt, illetve ennek következtében az intézményrendszert és a jogszabályokat érintő változások.

Nagy örömmre szolgál, hogy több Európai Unió ország migrációs hivatalának képviselői is elfogadták a meghívásunkat és előadóként is bekapcsolódnak a konferencia munkájába. Külön köszöntöm

- a lengyel Határrendészet munkatársát, aki a külföldiekről szóló lengyel törvény tervezett módosításait mutatja be;
- az osztrák Belügyminisztérium szakértőjét, aki az osztrák idegenrendészeti szakterület aktuális fejleményeiről tart előadást;
- az észt Rendőrség és Határőrség szakértőjét, aki az észt migrációs jogszabályok közelmúltban bevezetett változásait ismerteti;
- a spanyol Rendőrség munkatársát, aki a spanyol műveleti intézkedésekről ad tájékoztatást, és
- a Frontex Magyarországra, Horvátországba, Romániába és Szlovéniába akkreditált összekötő tisztjét, aki a Frontex közelgő jogszabálybeli változásait ismerteti.

Továbbá külön köszöntöm

- a Belügyminisztérium Európai Együttműködési Főosztály vezetőjét, aki európai szinten tekinti át az intézményrendszer változását, és
- a Nemzeti Közszerológiai Egyetem oktatási dékánhelyettesét, aki a migrációs menedzsment képzésének fontosságáról fog szólni.

Őszintén bízom benne, hogy a program valamennyi résztvevő számára tartogat szakmai érdekességeket, gondolatébresztő elemeket, olyan pontokat, melyek mentén izgalmas és valamennyi fontos kérdést érintő eszmecsere, együttgondolkodás alakítható ki. Remélem, hogy a konferencián elhangzó előadások egyfajta vitaindítóként hatnak majd, és a témával foglalkozó vendégeink is készek lesznek megosztani gondolataikat a hallottakkal kapcsolatban.

Végezetül engedjék meg, hogy eredményes, érdekes és hasznos konferenciát kívánjak Önöknek!

Köszönöm megtisztelő figyelmüket!

JF: A beszéd kapcsán megragadja az alkalmat, hogy megköszönje az OIF vezetésének a már hagyományosnak tekinthető nemzetközi tudományos szakmai konferencia megszervezését és lebonyolítását és reméli, hogy ezt a jó szokásukat a jövőben is megtartják. A program szerint az előadásokra kerül sor. Az első napon hazai előadóktól hallhatunk érdekes és hasznos gondolatokat. Az első előadást a téma egyik legavatottabb képviselő, dr. Bakondi György, a miniszterelnök belbiztonsági főtanácsadója fogja megtartani.

Dr. Bakondi György

miniszterelnöki megbízott, a miniszterelnök belbiztonsági főtanácsadója

A migráció magyarországi helyzete, változásai 2018-2019-ben¹¹

Az Előadó köszöntötte a szervezőket és a résztvevőket, megköszönve konferenciára szóló meghívást, egyben elmondta, hogy a korábbi hasonló rendezvényekre is kapott már felkérést, aminek szívesen tett eleget. A Hanns-Seidel-Alapítvány irodavezetője, Fixl Renáta asszony visszaemlékezéseire reagálva kiemelte, hogy a Nemzetközi Határrendészeti Konferencia-sorozat támogatásával anno nagyban hozzájárultak a Határőrség átalakításához is. Janza tábornok úr megjegyzése kapcsán - a konferencia hangsúlyozott szakmai és tudományos jellegére utalva - kiemelte, hogy az előadásában szeretne a kettő közt megmaradva, elsősorban Magyarország migrációs helyzetére koncentrálni.

Nyitó gondolatként az Előadó felvetette, hogy saját megítélése szerint az MRTT még adós két kérdés rendészeti-tudományos feldolgozásával. Az egyik a befelé irányuló, tömeges, illegális migráció megfelelő kezelése, amire korábban nem volt példa. Az előzmények nélküli helyzet következtében született a döntés a jogi és a műszaki határzáról is, de a kérdés ennél komplexebb, mindenképpen tovább kell gondolni. A másik kérdés, a nem is olyan régen történt dél-szláv háború kapcsán merül fel: mi van akkor, ha két szomszédos ország egymással „háborúzik”, de egyikkel szemben sem áll fenn a hadiállapot. Erre nincs szabályzat, nem is tanítják. Ezek olyan fontos kérdések, amelyek egy bizonyos idő után, a tapasztalatokat leülepítve már megértek arra, hogy tudományos-szakmai feldolgozás tárgyát képezzék.

Rátérve az előadásra, a magyar álláspont kialakulását befolyásoló tényezőkről volt szó. Kik – honnan – miért? A kérdés 2015-re vezethető vissza. Illegális, tömeges migrációról van szó, ami sem az EU-s, sem a nemzeti jognak nem felel meg. Tehát törvényellenes, továbbá a törvénysértő tevékenység támogatása is törvénysértőnek minősül. Négy év telt el és már van annyi tapasztalatunk, hogy átgondoljuk a folyamatot. A német kancellár is hangsúlyozza a külső határok őrizetét, egyben a legális csatornák kialakítását is szorgalmazza. Ennek a problémának a kezelése az EU részéről meglehetősen neuralgikus volt. Sajátos EU-s megközelítés történt: nem kérdezték meg az embereket, hogy akarják-e a migrációt.

¹¹ Tartalmi összefoglaló, az Előadó a megjelentetéshez hozzájárult. *Foto: Csóti-Gyapjas Dóra*

2015-ben Magyarország egy komoly dilemmával került szembe: beengedjük-e a migránsokat és azután hadd menjenek tovább nyugat felé, vagy állítsuk meg a folyamatot az államhatárnál? A kérdésre a nemzeti konzultáció során a magyar emberek adták meg a határozott választ: nem akarták az illegális migrációt.

Az is kérdésként merült fel, hogy kikkel állunk szemben a migrációt illetően: menekültek, migránsok, bevándorlók, gazdasági bevándorlók, illegális migránsok? Nagy volt a zavar a kérdések vonatkozásában. Ha a törvényesség oldaláról vizsgáljuk a kérdést, akkor szembetűnik, hogy 103 országból érkeztek migránsok, ugyanakkor mindenki csak a szír menekültekről beszélt. A 103 országból érkezett „szírek” közül sokan voltak, akik érdekes módon nem is beszéltek arabul.

A szervezethez, vagy legalábbis szervezési háttérre utal, hogy 103 országból nem indulnak el az emberek spontán módon, nem beszélve az ezzel járó pénzmozgásokról! Félrevezető volt a kommunikáció is. Azt világosan látni kell, hogy ha valaki menekült, üldözik, akkor az első biztonságos országban kell védelmet kérnie. 2015-ben a nyugat-európai kommunikációban mindenki „menekült” volt, akiket az EU „integrálni” akart. Ez is érdekes, mert elvileg a menekült addig marad a befogadó országban, amíg üldözik a származási országában, ha ez megszűnik, akkor hazatér. Az EU másképp gondolta. A kommunikációból továbbá kimaradt a veszély hangsúlyozása, a terrorizmus, a köztörvényes cselekmények, a nők molesztálása, stb.

A migráció egyértelműen konfliktusokat generált a politikai oldalon is, a szembenállás a jobb- és baloldal helyett a migrációt támogatók és ellenzők két táborát hozta létre. Kereszténységről beszéltek, az értékekről, ugyanakkor azt elhallgatták, hogy a keresztény vallás vált a világon a legüldözöttebb vallássá.

Ehhez még hozzá kell tenni Görögország tétlen és tehetetlen hozzáállását a migrációkezeléshez, a schengeni rendszer sajátos és ellentmondásos működtetését és azt, hogy egymillió illegális migráns került az EU területére.

Felmerül tehát a kérdés, amiről már volt szó, hogy spontán vagy szervezett folyamatról van-e szó? Ha megnézzük, akkor látható, hogy komoly jogi, pénzügyi, logisztikai kérdések merülnek fel: 2015 augusztusában a napi határátlépések száma átlagosan 1.500 fő volt. Konkrét útvonalak alakultak ki, aktivizálódtak az embercsempész hálózatok, amiket már akkor térképes és mobil-alkalmazásos navigációs „támogatások” segítettek. A migránsok eldobálták az eredeti okmányaikat és hirtelen mindenkinek január elsejére esett a születésnapja. Mindez együtt járt a migránsok részéről a hatóságokkal való együttműködés teljes hiányával.

Az Előadó példaként felhozta, hogy korábban a Határőrség pl. a kábítószer elleni küzdelemben szorosán együttműködött az osztrák hatóságokkal, ami

azt jelentette, hogy a kiindulási országtól kezdve követték a hálózat útját és azt a célállomásra érkezve, visszakövetve az addigi útvonalat, együtt felszámolták. Ezt az eljárást most az EU-ban is működő embercsempész hálózatokra is ki kellene terjeszteni.

Sajátos kérdést vet fel a határvédelem módszertana. Megint kettős kérdés merül fel: betartani az EU-szabályozást, a Dublin-i Egyezményt, a schengeni rendszert, vagy ellenőrzés és feltartóztatás nélkül „átengedni” a nagy tömegben érkező, ismeretlen eredetű migránsokat?

Magyarország úgy döntött, hogy a tömeges, illegális migráció előtt lezárja a határt. Azonnal felmerült a kérdés, hogy ezt hogyan lehet megoldani? Tanulmányoztuk a már akkor működő megoldásokat pl. Izraelben, a mexikói határon, a görög-török határon, Spanyolországban a marokkói határon, Bulgáriában és a francia-angol határon a „Csalagút” –nál. Az egyértelmű volt, hogy komoly műszaki akadályra van szükség. A műszaki akadályhoz szögesdrót kellett, amit akkor nemzetközi relációban „valami miatt” hirtelen nem lehetett beszerezni. Magyarország ezért a szögesdrót előállításához szükséges gépi-technológia felszerelést szerezte be és a büntetés-végrehajtási intézetekben megkezdtek a gyártást, ami a hazai szükségletek kielégítésén túl a nemzetközi piacon is jól értékesíthető, keresett terméké vált. A műszaki akadály önmagában nem volt elég, ehhez szakmailag felkészített humán erőforrás is kellett, amit a rendőri és honvédségi állomány biztosított. Korábban, akit elfogtak, azonnal jelentkezett menekültként. Az eljárás alatt ez a személy nyílt táborban kapott elhelyezést, ahonnan természetesen hamarosan el is tűnt. Új szabályok kellett tehát, de ilyen méretű tömeges, illegális migrációra vonatkozóan nem voltak tapasztalataink. A jogi határzár a visszakísérésre adta meg az alapot, innen pedig egy lépés volt a tranzitóna kialakítása, amelynek a funkciója a menekültügyi kérelem benyújtásának a biztosítása, és Szerbia irányába visszaútra is van innen lehetőség.

A magyar kormány komolyan gondolta a tömeges, illegális migráció kezelését, ezért konkrét, korszerű és racionális javaslatokat dolgozott ki: a menekülteket és a gazdasági bevándorlókat már a schengeni határon kívül szét kell választani; a menekültek számára biztonságosnak tekintett országok listáját az EU határozza meg; minden tagállam növelje meg a befizetéseit 1%-kal és csökkentse a kiadásait 1%-kal, így 3 milliárd eurót lehet a válságkezelésre fordítani; kiemelt partnerség létrehozása azokkal az országokkal, amelyek nélkül nem lehet kezelni a helyzetet (itt elsősorban Törökországra kell gondolni); megvalósítani a távoli feltartóztatást (pl. magyar rendőrök a macedón és szerb határ védelmében segítenek) a kiinduló országok problémáinak megoldása helyben (lásd: Hungary Helps Program).

A fentiekhez társult a magyar Schengen 2.0. reformjavaslat, amelynek a lényege a joghatósági érdekérvényesítés megvalósítása, a szuverenitás erősítése, és annak a felismerése, hogy belső biztonság nem létezik hatékony határellenőrzés nélkül.

A reformjavaslat elemei voltak: a határok vonatkozásában – biztosítani kell a schengeni szabályok érvényesülését; a migránsok azonosítása érdekében – a határvédelem fejlesztése kötelező biometrikus azonosítási adatrögzítéssel; korrekciók terén – a közös európai menekültügyi rendszer korrigálása; EU-n kívüli hotspotok vonatkozásában – a menekültügyi eljárásokat az EU területén kívül kell elvégezni, zárt és őrzött megoldással; megállapodások terén – a visszafogadási és visszatérítési megállapodások megkötése, korszerűsítése; a visszatérés vonatkozásában – megoldani a visszaküldést a biztonságos származási és tranzit országokba; feltételeesség – az EU egyéb politikái biztosítsák a migrációs politika céljainak a teljesülését; segítségnyújtás terén – pénzügyi és egyéb támogatások elsődlegesen a célországokba; biztonságos országok vonatkozásában – közös európai lista kialakítása a biztonságos harmadik országokról; az önkéntesség vonatkozásában – önálló tagállami döntéshozatal (önkéntes befogadás).

Az Előadó elmondta, hogy a migráció kezelésével összefüggésben az EU-ban sok furcsaság előfordul. Például egy Európában menekült státussal rendelkező személy a származási országába - ahol állítólag üldözik -, állami támogatással megy „haza” szabadságra. A biztonságos országok vonatkozásában szintén furcsaság, hogy a migránsok Angliába igyekeznek Franciaországból, de Franciaországban senki sem üldözi őket.

Felmerül az a kérdés is, hogy honnan van minderre pénz? Mivel Svédországban, Németországban, Angliában a legmagasabb a szociális ellátás, ezért oda igyekeznek.

Az Előadó kitért az önkéntesség elvére is. Olaszországban a közelmúltban bekövetkezett kormányváltás egyben a migrációkezelésben is hangsúlyeltolódást eredményezett, kötelező elosztási rendszert, kvótát szorgalmaznak, amit Magyarország nem támogat.

Már korábban is szó volt a bevándorlást támogató és a bevándorlás-ellenes tengelyről. Ennek egyensúlya az EU-n belüli erőviszonyok függvénye.

Az EU elhibázott politikát folytatott, folytat, a nemzetállamok pedig védekeznek a migrációval szemben. Ebben fontos szerepet játszik Ausztria koordinatív fellépése, a FRONTEX is megjelent a külső határokon, és látható, hogy a migrációhoz való viszony visszatükröződik a parlamenti választásokon is.

Mi áll e mögött? A migrációs áramlás koncentráltan Nyugat-Európába irányul. A változó helyzethez az embercsempészek dinamikusan alkalmazkodnak, módosítják az útvonalakat. Már volt szó Görögország tehetetlenségéről,

amit súlyosbít, hogy Dublin szerint Görögország az első belépési ország. 2015-ben 177.000 menedékkérelmet nyújtottak be nálunk, 152.000 eljárást azonban ebből meg kellett szüntetni, a kérelmező ugyanis ismeretlen helyre távozott az eljárás ideje alatt.

A 2015-ös migrációs események egyértelműen belbiztonsági, egészségügyi és társadalmi szintű fenyegetést indukáltak.

Az EU-ban sajátos helyzet alakult ki 2015 után. Szinte folyamatossá váltak a belső határon az ellenőrzések, ebben élen jár Németország és Ausztria. A schengeni vívmányok óriási értéket képviselnek, csak éppen a biztonságra való hivatkozással szenvednek csorbát. Az elosztási mechanizmus sikertelen a maga 35%-os megvalósításával. A PC, azaz a politikai korrektség is a maga konfliktuskerülési szándékával megnehezíti a párbeszédet. A PC-t is meg kellett tanulni megérteni. Az osztrákok pl. nem kerítést építettek, hanem kaput szárnyakkal, aminek az volt a funkciója, hogy a migránsok könnyebben odataláljanak a kapuhoz, ahol tárt karokkal fogadták őket.

A migrációs útvonalak folyamatosan változnak és a migránsok nemzetiségi összetétele is. Lezárásra került az útvonal Magyarországon át, erre megpróbáltak Románia felé, de ott a román határbiztonsági rendszerbe ütköztek, így most más útvonalat próbálnak találni. Görögország – Montenegró – Bosznia-Hercegovina – Szlovénia - Ausztria. Magyarország ezzel, egyelőre kikerült a főirányból. Az idén a magyar határon 7.700 illegális migránst fogtak el, ami egy kezelhető helyzet. Az is látható, hogy a nemzetállamok önálló határvédelmi intézkedései egyre nagyobb teret nyernek, a parlamenti választások kapcsán az európai politikai térkép is átrendeződni látszik. Egy biztos, a migráció központi politikai kérdéssé vált az EU-ban.

Melyek azok a szakpolitikai kérdések, amelyek a téma kapcsán felmerülnek? A legfontosabb a migráció legalizálására való törekvés az EU-ban.

Ezek: az EU humanitárius vízum, ENSZ névtelen bankkártyák kibocsátása a Görögországból való elindulásra, az ENSZ globális migrációs paktum elveinek becsempészése a döntésekbe, a közös európai menekültügyi rendszer erőltetése. Továbbra is érvényesül a PC, talán változik az Európai Bizottság elmúlt ciklusbeli szereptévesztése, hogy a jogszabályok öre helyett a politikai irányokat akarta meghatározni, hozzá kell tenni, hogy nem túl szerencsésen. A Dublini Egyezmény egyértelműen kudarcot vallott. Támadják a nemzetállami hatásköröket, ugyanakkor a nemzetállami határvédelem mentette meg Európát. Továbbra is sajátos és ellentmondásos a civil szervezetek helye és szerepe a migrációkezelésnek nevezett folyamatokban. Összességében az EU migrációs és menekültügyi szakpolitikák működtethető rendszerbe szerveződése még várat magára. Hozzá kell tenni, hogy Magyarország az ENSZ migrációs paktumot nem támogatja, mert nem ért vele egyet.

Az eddig elmondottak mellett ki kell térni a Magyarország elleni támadásokra is, amely lényege az alábbiakban fogható meg: az ideiglenes biztonsági határzár jogszerűségének megkérdőjelezése, kvótaper (Lengyelország és Magyarország), ez elutasításra került, a Sargentini-féle jelentése kezelése és hatása, a migráció kezelésével kapcsolatos EU-finanszírozás megtagadása, a nemzetállami törekvések és az EU-n belüli összefogás akadályozása.

Összességében a jogállamiság és a szolidaritás kerül megkérdőjelezésre Magyarország vonatkozásban.

Ezt követően az Előadó tényadatokat ismertetett a migráció 2019. első félévi alakulása kapcsán.

Az EU vonatkozásában: a Görögországba érkezők száma 2018.01.01.-08.31 között 19 459 fő, 2019.01.01.-08.31 között 36.386 fő; Az Olaszországba érkezők száma 2018.01.01.-08.31 között 20 077 fő, 2019.01.01.-08.31 között 5.796 fő; A Spanyolországba érkezők száma 2018.01.01.-08.31 között 34.679 fő, 2019.01.01.-08.31 között 19.782 fő. A számadatokból látható, hogy Olaszország tengeri határok védelmére irányuló intézkedései eredményesek voltak, de időközben politikai változás történt.

Magyarország vonatkozásában: a határzárrel kapcsolatos adatok – összes tiltott belépési kísérlet ~ 7.700 fő, ebből nem a szerb szakaszon ~ 500 fő; megakadályozások száma- 892 fő; visszakísérések száma – 5.829 fő. Bonyújtott menedékkérelem – 357 fő, nemzetközi védelemben 35 fő részesült. Az őrzött és menekültügyi szállásokon 309 fő tartózkodik.

Végezetül az Előadó rátért az aktuális európai kérdésekre. Úgy tűnik, van lehetőség egyes ügyek mentén koalíció kialakítására, a magyar miniszterelnök javaslattal élt a schengeni országok belügyminisztereinek tanácsa létrehozására. A megváltozott hangulatban nagyobb hangsúlyt kaphat az európai állampolgárok biztonságérzete és az önvédelmi képesség elismerése, fontos lenne az átláthatóság, a világos politikai irányvonalak megteremtése kellő lakossági támogatottsággal. Mindez a bevándorlaspárti erők Magyarország elleni intenzív támadása keretében zajlik.

Az Előadó számít a jövőben is az MRTT-ben folyó tudományos kutatómunka eredményeire, a tudományos kutatások célirányos folytatására, többek közt az általa említett területeken, így a 2015-ös migrációs hullám vonatkozásai és a délszláv háború időszakának határőrizeti tapasztalatai feldolgozásban is, s ezzel együtt a migrációkezelési folyamatok hatékony támogatásának a folytatására.

Megköszönte a figyelmet és jelezte, hogy szívesen válaszol a kérdésekre.

JF: Az a ritka eset fordult elő, hogy az előadó nemcsak pontos volt az időtartást illetően, hanem még némi időt is biztosított a szervezőknek, amit célszerű is kihasználni. Máskor csengetni kellene az idő betartása miatt, most jó helyzetben vagyunk. Az MRTT tisztában van a funkciójával és megértette a feladatot is. Louis Pasteur mondta, hogy a tudomány kötelessége ott ér véget, ahol a lehetetlen kezdődik. Ez látszólag egy szellemes megfogalmazás, de a lehetetlen a mi számunkra a politika. Egy tudományos társaság a tudománnyal foglalkozik. A tudományelméleti szakemberek sokszor még a társadalomtudományok tudományos jellegét is kétségbe vonják, mert hát nem egzakt dolgokkal foglalkoznak. Nem olyanok, mint a természettudományok, nem fordíthatók le a matematika nyelvére. A politikáról van szó, a történelmi tapasztalat itt a Kárpát-medencében semmi sem olyan bizonytalan, mint a múlt. Egy harminc évvel ezelőtti határnyitásról szóló konferencián, a biztonság kedvéért óvatosságra intette az előadókat, hogy még nem tudunk mindent, s míg a titkosszolgálati irattárak nem nyílnak meg, addig nem tudjuk pontosan rekonstruálni magát a határnyitást sem. Bizonyos történéseket láttunk, átéltünk, alanyai, cselekvői, szervezői voltunk, ezeken részt vett Bakondi tábornok is, de hogy pontosan mik és miért történtek, azt majd akkor tudja a tudomány, ha minden információ a rendelkezésére áll. Ezt azért fontos megemlíteni, mert történetesen ez az egész migrációs, bevándorlási kérdés alapvetően értékválasztási kérdés, és nem tudományos kérdés, tehát itt elég nehéz lépni. A másik kérdés, amit Bakondi tábornok az MRTT részére a délszláv háború kapcsán feldolgozni javasolt, azzal kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság szépen feldolgozta ezt az egész témát, sőt a nemzetközi jogba beépült a casus belli-k közé a preemptív beavatkozás lehetősége. Itt a srebrenica-i tömegmészárlásra kell gondolni.

Megváltozott a nemzetközi katonai és háborús jövő, ezt szépen feldolgozták, és meg kell jegyezni, hogy a NKE-n zajlottak azok a munkálatok, amelyek a témát feldolgozták, de a rendészeti vonatkozásai még nincsenek feldolgozva és köszönettel veszi, hogy erre figyelemfelhívás történt. Az előadó és a főigazgató szolgálati feladatok miatt távozni kényszerül, megköszöni a közreműködésüket. Gazdálkodva kinyert idővel a rendezvény folytatódik.

A következő előadás megtartására felkéri dr. Tóthi Gábort, a belügyminisztérium főosztályvezetőjét.

Dr. Tóthi Gábor

*főosztályvezető, Európai Együttműködési Főosztály,
Belügyminisztérium*

Kitekintés a migrációs szabályok és intézményrendszer változásaira európai szinten¹²

Az Előadó köszöntötte a szervezőket és a nemzetközi konferencián megjelent szakértőket és kollégákat. Utalt arra, hogy az első – a magyarországi helyzetképest bemutató – előadás kiváló bevezetést nyújtott a címben is szereplő, szerteágazó területeket érintő uniós szempontok áttekintésére, amelynek során az idegenrendészeti aspektusokra is ki fog térni.

A személyek mobilitása lehetőségeket és egyben kihívásokat is jelent, amelyek megfelelően kiegyensúlyozott és hosszú távú válaszokat igényel. Az Európai Unió tagjaként ezért mind nemzeti, mind uniós szinten közös és mindenki számára elfogadható megoldások kialakításában vagyunk érdekeltek. Az elmúlt időszakban a migrációval kapcsolatos fejleményekre minden tagállam eltérően reagált, földrajzi elhelyezkedése, vagy társadalmi berendezkedése alapján, illetve a kérdésben az Európai Unió intézmények és egyéb nemzetközi szervezetek is más megközelítésre tettek javaslatot. Továbbra sincs válaszunk arra a kérdésre, hogy a tagállami eltérések miatt hogyan és mikor lehet egy migrációs politikát átfogóan, kiegyensúlyozott módon, lényegében közös alapokon működtetni, amely egyesek lehetőségeinek biztosítása mellett, megfelelően kezeli a veszélyeket és figyelembe veszi az eltérő megközelítéseket is.

Az előadás keretében bemutatta azokat a szakpolitikákat, amelyek meghatározzák az európai unióba irányuló migráció és a személyek európai unió területén tartózkodásának kereteit, hangsúlyozva, hogy jelenleg nincs valódi egységes uniós migrációs és menekültügyi politika. A szakterület inkább „megosztott”, mintsem közös felelősségű”. A végrehajtás a legjobb esetben is gyakran hiányos, különösen a jelenlegi menekültügyi válság miatt. Az egyes politikák közötti összhang megteremtése pedig nem minden esetben zökkenőmentes.

A legális migráció a leginkább nemzeti kompetenciába tartozó terület, az uniós politika csak a legális migráció kereteit határozza meg. Az elmúlt időszakban a legális bevándorlással kapcsolatos uniós intézkedések a bevándorlók bizonyos kategóriáira, például az „EU kék kártya-irányelv” hatálya alá

¹² Az Előadó által készített tartalmi összefoglaló. *Foto: Csóti-Gyapjas Dóra*

tartozó magasan képzett munkavállalókra, valamint a hallgatókra és a kutatókra vonatkoznak. A Bizottság törekvései között szerepel, hogy újabb területekre és mélyebben kiterjedjen a közösségi harmonizált szabályozás, ezt azonban a tagállamok különböző okokból nem minden esetben támogatják. A közös uniós megközelítés egyik fő szempontja a származási és tranzitországokkal folytatott párbeszéd és partnerségek kiépítése.

A Schengen Térség 1985-óta fokozatosan bővül és az EU egyik legjelentősebb vívmányát képezi, a határok nélküli schengeni övezetnek azóta már 26 tagja van. Létrejött egy olyan belső határok nélküli övezet, ahol az uniós tagállamok és más országok polgárai szabadon mozoghatnak, anélkül, hogy határellenőrzésen kellene átesniük. Ezt a képet azonban árnyalja, hogy jelenleg is öt schengen tagország tart fenn belső határellenőrzést, hivatkozással a migráció és terrorizmus okozta kihívásokra. Miközben eltörölték belső határaikat, a schengeni államok a schengeni szabályok alapján szigorították az ellenőrzését a közös külső határokon is, hogy biztosítsák a schengeni térségben élő vagy utazó személyek biztonságát: A schengeni határellenőrzési kódex lényegében szabályozza a külső határok átlépésének feltételeit, a közös vízumpolitika egységesíti a legális látogatók beutazását, az állami hatóságok számára együttműködési kötelezettséget ír elő, továbbá számos információ-megosztási mechanizmus és rendszer került kialakításra és fejlesztésre. Ilyen a vízuminformációs rendszer (VIS), a Schengeni Információs Rendszer (SIS), valamint a menedékjogot kérelmező személyek ujjlenyomatainak összehasonlítását szolgáló EURODAC rendszer.

A külső határellenőrzéssel legnagyobb kihívása volt az EU-ba érkező illegális migránsok példátlan beáramlása 2015-ben és 2016-ban. Az Afrikából, a Közel-Keletről és Ázsiából érkezők közül sokaknak a csempész bűnözői hálózatok nyújtottak segítséget az EU-ba való jogosulatlan belépéshez, átutazáshoz vagy az ott tartózkodáshoz. A migráncsempészet elleni küzdelem 2002 óta része az illegális bevándorlás elleni küzdelemmel kapcsolatos uniós politikáknak és elfogadták a csempészet elleni fellépés jogi keretét. A közelmúltban sor került az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) mandátumának megerősítésére annak érdekében, hogy a külső határokon hatékonyabban tudjon fellépni. Az Európai Bizottság egyfelől javaslatot tett az ügynökség feladatainak összehangolására, másfelől tisztázza, hogy a tagállami hatóságok milyen szerepet töltsenek be az Európai Határ- és Parti Őrség (EBCG) működésében. Az új rendelet elemei között szerepel egy 10 ezer fő készenléti egység létrehozása 2020-ig, az Európai Határ- és Parti Őrség funkcionalitásának fejlesztése; az uniós ügynökségekkel, elsősorban az Európai Menekültügyi Támogatási Ügynökséggel (EASO) való együttműködés fejlesztése, a határőrizeti hatóságok közötti koordináció fokozása, valamint a valódi és hamis okmányokkal kapcsolatos uniós online

adatbázis működtetése. Mind a tanácsi mandátumban, mind az intézményközi tárgyalások során sikerült elérni, hogy a bizottsági javaslatban szereplő eredeti 10 ezer főre tervezett létszám fejlesztése 2021-2027 között fokozatosan kerüljön végrehajtásra, azt egy hatástanulmányon alapuló félidei felülvizsgálatnak kell meghatározni és a 10 ezer fős állományt, mint egy lehetséges maximum létszámként állapítsa meg a szöveg. Jelentős újítás, hogy a Frontex saját állománya érdemi végrehajtói jogkörrel felruházott személyzet lenne, beleértve a fegyverhasználatot is a Frontex által szervezett közös műveletekben. A tagállamoktól a Frontex-hez hosszú és rövidtávon kötelezően kiküldendő tagállami szakértők pótlására a tagállamok nemzeti rendszereiben a tervezet egy ún. támogatási rendszert irányoz elő, ami lehetővé tenné a tagállamok számára új határrendész állomány felvételét és kiképzését. A rendelet megerősíti, hogy mind a Frontex állománya csak a fogadó tagállam beleegyezése esetén, a fogadó tagállam által beazonosított igények mentén, az érintett tagállam határőreinek vagy a visszaküldési feladatokban közreműködő személyzetének utasítására, a fogadó tagállam nemzeti jogával összhangban hajthatnak csak végre feladatokat egy tagállam területén a külső határok védelmének erősítése érdekében, beleértve az erőszak alkalmazására és fegyverviselésre vonatkozó szabályokat is. Továbbá lehetővé teszi a műveleti együttműködést a harmadik országokkal ezen országok területén is földrajzi korlátozás nélkül, beleértve a visszatérési célú együttműködést. Külön cikk rögzíti, hogy elsődlegesen a tagállamok felelőssége a külső határok hozzájuk tartozó szakaszainak igazgatása, az uniós jognak teljes mértékben megfelelő és az uniós integrált határigazgatási stratégiával összhangban, a Frontex ügynökséggel szorosan együttműködve kell biztosítani.

Az EU visszatérési politikája - összhangban az EU Alapjogi Chartájával – az önkéntes visszatérést részesíti előnyben. A visszatérés terén egyre komolyabb szerepet kap a Frontex, amely közös műveletek során segíti a tagállamokat a visszatérés végrehajtásában. A közös visszatérési műveletek során kifejezetten hatékony módon lehet olyan harmadik országokba is végrehajtani a visszatérést, ahova egyébként egyedül egy tagállam képtelen lenne.

A szigorításokra nem csak a migrációs válság miatt volt szükség. A szigorúbb határellenőrzés igényét, és a belső határok részleges visszaállítását a terrorizmus elleni harc is motiválta. Az elkövetkezendő időszakban több nagyméretű uniós információ-technológiai rendszer kialakításra is sor kerül a határigazgatás területén, amelyek szintén a Schengeni térség biztonságát növelik. Az új rendszerek nemcsak az illegális határátlépők hatékonyabb kiszűrését szolgálják, hanem a terrorizmus és súlyos bűncselekmények visszaszorítása, a határátlépők és határátlépések célzott regisztrálása és az érintett hatóságok közötti információ-megosztást is szolgálja. Az új rendszerek

egyike az Európai Be- és Kiléptető Rendszer (EES), amely főszabályként rögzíti és tárolja a tagállamok olyan határait átlépő harmadik országbeli állampolgárok belépésének és kilépésének dátumát, idejét és helyét, valamint kiszámítja az engedélyezett tartózkodás időtartamát. A kialakítás alatt álló Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) a vízummentes harmadik országbeli állampolgárok rövid távú tartózkodására szóló beutazásának engedélyezésére szolgál, egy automatizált rendszeren keresztül. További cél a már működő Schengeni Információs Rendszer továbbfejlesztése a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint határforgalom-ellenőrzés terén biometrikus azonosítók használatával és újfajta jelzésekategóriák bevezetésével. A Vízuminformációs Rendszer (VIS) fejlesztésének célja, hogy a biometrikus adatok megfeleltetése révén megállapíthatják a személyazonosságot, amely által megelőzhetik a személyazonosság-lopást és a személyazonossággal való visszaélést. Az Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszert (ECRIS) kiegészítik a harmadik országbeli állampolgárokra és a hontalan személyekre is (TCN). Emellett a menedékjogot kérelmező személyek ujjlenyomatainak összehasonlítását szolgáló európai EURODAC rendszer fejlesztése és kiegészítése is napirenden van. A fenti új és továbbfejlesztett rendszerek közötti átjárhatóságot az interoperabilitási csomag fogja biztosítani.

Egy közös uniós menekültügyi rendszer kialakítására 1999 óta tesznek kísérletet az európai döntéshozók. A menedékjogra azok a személyek szorulnak, akik saját országukból menekülnek az üldöztetés vagy súlyos bántalmazás elől, és ezért jogosultak a nemzetközi védelemre. Ezen elvek végrehajtása érdekében az EU-ban, a nyitott határok és a szabad mozgás térségében az államoknak közös megközelítéssel kell rendelkezniük a menekültek magas szintű védelmének garantálása érdekében. Az eljárásoknak ugyanakkor hatékonyaknak is kell lenniük az egész EU-ban, megakadályozva a visszaéléseket és rendszerszintű problémákat, kapcsolódva a többi uniós szakpolitikához.

A menekültügyi folyamatok nem állandóak, és nem oszlanak el egyenletesen az EU-ban. Míg 2006-ban 200 000-ra csökkent a menedékkérelmek száma uniós szinten, addig 2012-ben már 336 000 kérelmet fogadtak be, 2014-ben már 627 000, majd 2015-ben minden korábbi számot meghaladva 1.350.000 kérelmet nyújtottak be. Mára látható, hogy kezd visszatérni a kérelmezők száma a válság előtti időszakhoz, azonban az ideális szám a 200.000 és 400.000 körül lenne, így továbbra is migrációs nyomásról beszélhetünk.

Az 1999-ben elfogadott tamperei program határozta meg, hogy a tagállamok két lépésben építik ki a közös európai menekültügyi rendszert (KEMR). 1999 és 2005 között számos jogalkotási intézkedést fogadtak el a menekült-

ügyre vonatkozó közös minimumszabályok harmonizálása érdekében és létrehozták az Európai Menekültügyi Alapot is. Egy nagyszabású nyilvános konzultációt követően 2008. júniusban mutatták be a három pilléren nyugvó közös európai menekültügyi rendszer fejlesztési irányait. 2013-ban fogadták el az unió új közös menekültügyi rendszerét alkotó több jogszabályt is, a Dublin III. rendeletet, az eljárási, a kvalifikációs és a befogadási irányelveket. A szabályok 2015. január 1-jével léptek hatályba, amely egybeesett a 2015-ös válság kezdetével is, így a rendszer lényegében néhány hónap alatt összeomlott.

Világossá vált, hogy menekültügyi rendszer gerincét képező Dublin III. rendelet végrehajtása a migrációs válság közepén nemcsak hogy nehézkesen végrehajtható, de a tagállamok gyakran visszaélnék a jogszabályokban lefektetett lehetőségekkel is. Az első ország elve kapcsán rákényszerítették a tagállamokat, hogy a súlyosan túlterhelt olasz és görög menekültügyi rendszerek miatt, ezekbe az országokba függesszék fel a dublini átadásokat, ami önmagában is megkérdőjelezte a KEMR működését. A Dublin rendszer komoly problémái mellett a tömeges bevándorlás okozta válság következtében megmutatkozott az is, hogy a kvalifikációs és eljárási irányelvek eltérően kerültek átültetésre a tagállamokban. Az irányelvek révén egyes tagállamokban az elismerési eljárás és a befogadási feltételek annyival kedvezőbbek lehettek, hogy ez automatikusan másodlagos mozgásra készíteti, főleg azokat a harmadik országbelieket, akik nem rendelkeznek tényleges megalapozott nemzetközi védelmi igénnyel. Az EASO, amely gyakorlatilag az EU-n belül azért lett létrehozva, hogy támogassa a menekültügyi rendszert, minimális hatékonysággal végzi a munkáját, és tényleges hatáskör hiányában a tagállamok részéről sem kapja meg a megfelelő támogatást a neki utalt feladatok elvégzéséhez. Ezzel szemben a Bizottság egyre jelentősebb hatásköröket kíván magához vonni, illetve igyekszik szankcionálni a tagállamokat, amelyek menekültügyi rendszere zártabb. A visszatérések terén is mélypontra jutott Európa, amikor a visszatérési műveletek hatékony végrehajtása, és az elutasított harmadik országbeli állampolgárok mindössze 2%-át sikerült ténylegesen kiutasítani Európából. A problémák megoldására a nagy jelentőségűnek tartott, azonban a tagállamok jelentős része által végre nem hajtott "kvótahatározatra" az uniós menekültpolitika, a tagállami együttműködések tekintetében bizonyos értelemben mélypontra jutott. Egyértelművé vált, hogy a Közös Európai Menekültügyi Rendszer és az azt támogató EASO ilyen formában nem tartható fenn tovább. Erre tekintettel az Európai Unió menekültügyi szabályozásának megváltoztatására a Bizottság több javaslatot tett, elismerve, hogy a rendszerben egyértelműen sok a hiba. 2016 májusában a Bizottság kiadta az első csomagot, amelyben az EASO ügynökséggé alakítása (Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége – EUAA)

szerepelt a Dublin IV. rendelet és az Áttelepítési Keret rendelet megalkotásával és az EURODAC rendelet módosításával. Ezt követte júliusban a második csomag, ahol a kvalifikációs és eljárási rendelet megalkotása volt napirenden a befogadási irányelv módosításával. Ezt követte 2018 szeptemberében egy újabb csomag, amely a már folyamatban lévő tárgyalásokhoz igyekezett volna igazítani a Visszatérési Irányelvet. Szervesen ugyan nem kapcsolódott a KEMR reformjához, de a teljes migrációs reform egyik kiemelt eleme lehet a külső dimenzió, ahol a jelenlegi törekvések abba az irányba mutatnak, hogy külső kikötési platformokat hozzon létre az EU harmadik országok területén, hogy a menedékkérelmek elbírálása már ott megtörténhessen. A reformok során az alábbi konkrét javaslatok születtek.

A migrációs válság során a nagyszámú beáramlás miatt néhány tagállamot túlterhelte az ujjnyomat vételi kötelezettség, így a szabálytalanul az EU-ba érkezők tovább haladtak az EU-n keresztül az általuk kiválasztott országba. A migránsok ezrei így láthatatlanok maradtak Európában, elősegítve az illetéktelen másodlagos és az azt követő mozgásokat, valamint az EU-n belüli szabálytalan tartózkodást. Az EURODAC rendelettervezet reformja keretében a menedékkérők és illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok biometrikus adatait és egyes személyes adatait tartalmazó adatbázist javasolta továbbfejleszteni, további biometrikus azonosító rögzítésének kötelezettségével, az adatkategóriák összehasonlítását, valamint az ujjlenyomatadatok további megőrzését. A tárgyalások ebben a dossziében megrekedtek, főleg a Dublin rendelettel való szoros összefüggések miatt, bár ez tekinthető az egyik legelőrehaladottabb állapotban lévő dossziénak.

A legtöbb vitát kiváltó Dublin rendelet határozza meg a menedékjog iránti kérelem vizsgálatáért felelős tagállamot. A felelősség megállapításának kritériumai hierarchikus sorrendben épülnek fel, azonban a hatályos Dublin III. rendelet alkalmazhatatlansága egyértelművé vált 2015-ben, amikor harmadik országbeli állampolgárok, előtte sosem tapasztalt mennyisége lépett be az EU területére Görögország és Olaszország partjainál. A Dublin III. rendelet hibáiból tanulva a Bizottság egy alternatív elosztási rendszert vázolt fel. Ennek lényege az volt, hogy amennyiben egy tagállam esetében felmerül, hogy a bevándorlók olyan mértéke áramol be, amely annak a tagállamnak a menekültügyi rendszerét veszélyezteti, egy a szolidaritás jegyében, egy meghatározott elosztási kulcs alapján, a túlterhelt tagállamban lévő kérelmezőket szétosztanák azok közt a tagállamok között, amelyeknek a menekültügyi ellátó rendszere képes a befogadásra. Az elosztásért az alakulóban lévő EU Menekültügyi Ügynökség (EUAA) lenne a felelős. Az elosztási kulcs arányosságának fő kérdése az, hogy a tagállamok gazdasági mutatójukhoz képest adott időpontban hány harmadik országbeli állampolgárról gondoskodnak. A tervezetről a 2018 elején elnöklő Bulgária folytatott egye-

dül intenzív tárgyalásokat, egy kötelező szolidaritási mechanizmus megalkotását vázolta fel, amely kötelező relokációra épült volna. A tagállamok Tanácsi szinten sem fogadták el a javaslatot, majd ezt kormányfői szinten is elutasították, így a Dublin IV. rendelet az elmúlt több mint három évben nem haladt előre.

A kvalifikációs és eljárási rendeletek a korábbi két irányelv felváltására születtek volna, kötelező erejű, közvetlenül hatályosuló jelleggel. Várhatóan maradnak olyan szabályok, amelyekben marad a tagállamoknak némi mozgásterük, de a tervezetből az tűnik ki, hogy az EU igyekszik egy általánosabb és konkrétabb elismerési és eljárási rendszert kialakítani. A kvalifikációs irányelvet felváltó rendelettervezet elsősorban a menekültként vagy oltalmazottként való elismerés feltételeire, a státuszt igazoló okmány jellemzőire, valamint a biztosítandó jogokra, illetve a státusz felülvizsgálatának lehetőségére vonatkozó reformokat tartalmaz. Politikai szempontból kevésbé vitatott a tervezet, bár a tervezetnek a Genfi Konvencióhoz való közelítése folyamatos igény a tagállamok részéről. A kvalifikációs rendelet komolyabb változást a kiegészítő védelem terén hozhat, hiszen a kiegészítő védelmi jogálláshoz kötelezettségként a tagállamban maradás feltételét rögzítenék. Az eljárási rendelettervezet a menekültügyi eljárásra vonatkozó részletszabályokat rögzíti. Tekintettel az egyes tagállami eljárások jelenlegi különbségeire, illetve a bizottsági javaslatban foglalt nagy volumenű módosításokra a dosszié tárgyalása az igen komplex eljárásrend és a rendelet alakítás miatt igen lassan halad. A rendelettervezet számos eljárási kérdés tekintetében szorosan kapcsolódik a Dublin IV. rendelettervezethez is, így e horizontális kérdésekben való koncepcionális döntés igénye is lassítja a tárgyalásokat. Az egyik legfontosabb újítás az lesz, hogy a tagállamoknak nem lesz lehetősége a mérlegelésre azokban az esetekben, ha egy kérelem elfogadhatatlan. Az új rendelet egy új eljárási lépcsőt vezet be az első országokban, azzal, hogy először az elfogadhatóságról döntenek, majd ezt követően a felelősségről. Szintén fontos újítás, hogy a biztonságos harmadik ország esetében nem kell a kérelmező ottani rokoni vagy egyéb kapcsolatait megvizsgálni. Az új szabályok nem minden esetben a kérelmezők számára kedvezőek, illetve láthatóan az motiválta a Bizottságot a megalkotásban, hogy minél nagyobb gátat szabályon a másodlagos mozgásnak. A két tervezet eltérő ütemben halad jelenleg, a Kvalifikációs tervezet már tárgyalás szinten van, míg az Eljárási tervezetre vonatkozóan az új Bizottság vélhetőleg új tervezetet fog kiadni.

A befogadási irányelv a menedékkérők számára biztosított jogok és ellátások szabályrendszerét tartalmazza. A módosítása célja, hogy az Unión belüli másodlagos mozgást meggátolja. Az első ilyen jellegű fontos változtatás várhatóan az lesz, hogy az a kérelmező, aki nem abban a tagállamban tar-

tózkodik, amely a kérelmének a megvizsgálásáért felelős, azt az adott tagállam nem részesítheti természetbeni ellátásban, így nem lesz jogosult sem szociális, sem egészségügyi ellátásra. A sérülékeny csoportnak számító kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozóan is állapítanak meg új szabályt a módosítás, mégpedig azt, hogy öt napon belül gyámot kell kirendelni számukra. A módosítás szerint akkor is őrizetbe lehet venni egy kérelmezőt, ha az nem tartózkodik a számára kijelölt helyen, vagy feltételezhető, hogy megpróbál megszökni. Ezzel kiszélesítik az őrizet elrendelésének lehetőségét, és egyértelműen gátolják a másodlagos migrációt. A fenti módosítások az egyre jobban terhelt menekültügyi ellátórendszereket igyekeznek majd tehermentesíteni azzal, hogy gátolja a másodlagos mozgást, így a kérelmezők kénytelen lesznek abban az országban maradni, ahol a kérelmüket el kell, hogy bírálják.

Az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségével kapcsolatos rendelettervezet célja, hogy az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalt (EASO) egy megerősített szerepű és mandátumú ügynökséggé alakítsa. Az Ügynökség az alábbi fő feladatköröket látná el a jövőben: gyakorlati együttműködés és menekültügyi információk biztosítása, származási országinformációk készítése, Közös Európai Menekültügyi Rendszer végrehajtásának monitorozása és értékelése, műveleti és technikai segítségnyújtás, információcsere és adatvédelem; az új Dublin rendelet végrehajtásának segítése. A tervezet alapján az új ügynökség jelentős hatásköröket kap, amely felveti a hatáskörmegosztás, a szuverenitás és a szubszidiaritás kérdését is. Az EUAA a tervezet alapján monitoring hatáskörrel lesz felruházva, amely következtében, ha úgy ítéli meg, hogy nem megfelelő a tagállam menekültügyi rendszere, vagy a KEMR-ben lefektetett szabályok sérülnek, akkor automatikusan előzetes engedély nélkül közbeléphet a tagállam területén. A Bizottság az EUAA hatáskörébe utalná a Dublini koordinációt is. Abban az esetben, ha elfogadnák a Dublin IV. rendelet elosztási rendszerét, az EUAA lenne az a szerv, amely az elosztási kulcsot meghatározná, így a tagállami adatszolgáltatás kötelező lenne. Szintén előzetes beleegyezés nélkül vethetné be az EUAA a szakértőit a tagállamokban, azzal hogy a szakértői gárdát 500 főre bővítenék, akiket bármikor bárhol bevethetne az Ügynökség.

A visszatérési irányelv - az egyetlen klasszikus idegenrendészeti uniós jogszabályként – közös szabályokat és eljárásokat állapít meg az EU-ban szabálytalanul tartózkodó nem uniós állampolgárok visszatérése tekintetében. A Bizottság a kiadott módosító javaslatot arra építette fel, hogy az alakuló menekültügyi eljárásokat jobban kiszolgálja, és nagyobb harmóniát teremtsen, valamint hogy a visszatéréseket hatékonyabbá tegye. A módosító javaslatnak két jelentős eleme van: az idegenrendészeti őrizet elrendelésének kiszélesítése és a határon lefolytatott visszatérési eljárás. A tagállami javaslatok alapján a tervezet új jogalapot biztosít az idegenrendészeti őrizet el-

rendelésére; a szökés veszélyének fennállása mellett a közrendet vagy a nemzetbiztonságot fenyegető, illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal szemben is lehet idegenrendészeti őrizetet elrendelni, a menekültügyi eljárásban a menekültügyi őrizetre lehetőséget biztosító rendelkezésekkel összhangban. A határon lefolytatott visszatérési eljárás keretében a tervezet bevezet egy különös határmenti eljárást, amely a tagállamok területén létrehozandó, ellenőrzött központokban lefolytatásra kerülő (gyorsított), menekültügyi eljárásokhoz igazodik. A visszatérés végrehajtásának megkönnyítése érdekében a tervezet javasolja, hogy ezekben a különös visszatérési eljárásokban a harmadik országbeli állampolgár a menedékkérelme jogerős elutasítását követően is őrizetben maradhasson a kitoloncolás végrehajtásáig. A határ menti visszatérési eljárás szabályai a határon lefolytatott menekültügyi eljáráshoz hasonlóan korlátozott jogokat biztosítanak az érintett harmadik országbeli állampolgárnak.

Jelenleg is jelentős számú harmadik országbeli állampolgár igyekszik a mediterrán térségben tengeri úton keresztül Európába jutni és a kutatási és az uniós mentési műveletek keretében kimentett bajbajutott személyeket a legközelebbi biztonságos kikötőbe szállítják. Ezzel a lehetőséggel számos NGO visszaélt, és a legközelebbi kikötők helyett Európába szállították a személyeket. A tagállamok megoldásként azt látták, hogy olyan a harmadik országok területén létrehozandó biztonságos centrumokat kell felépíteni, amelyek alkalmasak a kimentett személyek befogadására. A tervezetek létrehozásában az IOM és a UNHCR is részt vettek, azonban tényleges előrelépés nem történt. Szintén hasonló módszertan mentén került volna kialakításra az EU területén az ún. őrzött központok, amelyek zárt létesítményként biztosították volna a menekültügyi, majd azt követően az idegenrendészeti eljárások lefolytatását. Mind a két koncepció kapcsán megrekedtek a tárgyalások.

Megállapítható, hogy míg a határigazgatás és a belső biztonság területén jelentős előrelépések születtek, a menekültügyi területen benyújtott bizottsági javaslatok, nem kaptak támogatást a jelenlegi uniós jogalkotási ciklusban. Idén ősszel az új bizottsági struktúrába a belügyi – így a biztonsági és migrációs szakterületekért is felelős – főigazgatóság élére a svéd Ylva Johansson került jelölésére. A tagállamok többsége az újonnan felálló Európai Bizottságtól új megközelítést is vár, ezért kíváncsian tekintünk a kialakításra kerülő javaslatokra és képviselendő irányokra. A várható szabályozás egyelőre nem egyértelmű, így messzemenő következtetéseket nem lehet levonni az elkövetkezendő időszakról.

Az Előadó megköszönte a hallgatóság figyelmét.

JF: Az előadás címe sokkal szerényebb volt, hogy kitekintés a változásokra, ehhez képest egy teljes panno-t kaphattunk erről az egész történetről, néhol még véleménnyel is megtűzdelve, ami nagyon hasznos volt. Ez színesebbé tette a délutánt. Külön köszönet illeti a tolmács kollégákat, mert elég nehéz lefordítani az olyan definíciókat, amik talán nincsenek is. És amikor a tudományon kérlek számon, hogy fogalalkozzon ezekkel a kérdésekkel, akkor az első pont, ahol meg kell állni, az a definíció kérdése. A Magyar Alaptörvény és a Nemzeti Hitvallás öt alkotmányos alapelv köré szervezi később a tételes szöveget. Ez a jóléthez való jog, a szabadsághoz, a biztonsághoz, a rendhez és az igazságossághoz fűződő jogok. Ezekből gyakorlatilag egyik fogalom sem definiálható. Hosszú évtizedekig lehetne tudományos konferenciákat tartani ezekről a kérdésekről, 150 éve nem tudja eldönteni a tudomány, hogy mit jelent az, hogy közrend és közbiztonság, vannak sejtések, hogy miről szól a történet, de definitíve nem tudjuk, ezek után el lehet képzelni, hogy amikor ezeket a fogalmakat a nemzetközi diskurzusban használják, beszélnek róla, akkor minden népnek más gondolattartalom jelenik meg a szó mögött. Ez természetes, tehát ha van feladata a tudománynak és az NKE-nek is, akkor az az, amiről a szünet után is szó lesz, hogy a döntéshozók és a politika segítséget kapjanak abban, hogy a fogalmakat minél egzaktabban és megfelelő tartalommal tudják használni. A politika sokszor abban érdekelt, hogy gyors eredményeket érjen el. Ez egy érthető törekvés. Ugyanakkor azok problémák, amiket a politikának meg kellene oldania, sokszor évtizedek, évszázadok alatt halmozódtak fel. Miért várjuk azt, hogy rövid idő alatt meg lehet oldani ezeket a kérdéseket? Tehát sokkal nagyobb türelem szükséges ezekhez a kérdésekhez, beszélni kell róluk, vitatkozni, néha ellenkezni is, pontosan annak érdekében, hogy jó megoldás születhesse. A természettudósok, különösen az orvosok tudják, hogy néha ártani kell annak érdekében, hogy gyógyítani tudjanak. Erre tipikus példa a XX. század közepén, szerte Európában a tuberkulózis felszámolása. A tüdőben kis méretű kalciumos góccok keletkeznek, a beteg ehet bármilyen gyógyszert, az nem tud bejutni ezekbe a góccokba, ahol maguk a baktériumok vannak, ezért az orvostudomány kitalálta, hogy kétféle gyógyszer kell, az egyik feloldja a góccokat, kiszabadulnak a baktériumok, bekerülnek a véráramba, egy heveny állapot következik be és akkor jön a második gyógyszer, amely megöli a baktériumokat és meggyógyul a beteg. A politika felé is ajánlás lehet, hogy egy kicsit távolodni kell a cselekvéssel, hogy utána gyógyítani lehessen. A másik dolog, amire érdemes odafigyelni, talán megint az orvostudomány a legjobb példa, és leginkább a bevándorlás és migrációkezelés használhatja ezt a fogalmat, mert mást jelent a profilaxis és mást a prevenció. Magyarul

csak megelőzésnek fordítják őket. Egyszer érdemes lenne végiggondolni a profilaxisnak és a prevenciónak a kettős értelmét és akkor lehetne talán megoldásokat találni a bevándorlás és menekültügy kérdésében is. A rendezvény az időterv szerint halad. Megköszönte az előadónak az előadást és szünetet rendelt el.

Szünet

JF: Folytatódik a konferencia. Felkéri dr. Hautzinger Zoltán rendőr ezredes urat, a NKE RTK oktatási dékán helyettesét, tanszékvezetőt a „NKE Rendészettudományi Kar képzési rendszerének változása, a migrációs képzés helyzete” című előadása megtartására. Bízta az előadót, hogy az előadását egészítse ki az elmúlt években folytatott, tárgybeli tanszéki kutatómunka tapasztalataival.

Dr. Hautzinger Zoltán,
rendőr ezredes, oktatási dékán helyettes, tanszékvezető egyetemi docens
Nemzeti Közszerológati Egyetem, Rendészettudományi Kar,
Bevándorlási Tanszék

A NKE Rendészettudományi Kar képzési rendszerének változása, a migrációs képzés helyzete¹³

Előadó köszöntötte a konferencia résztvevőit, egyben megköszönte a lehetőséget, hogy a migrációs rendészeti felsőoktatás felelőseként tarthat a címben megjelölt tárgyban előadást. Maga a cím ugyanakkor meglehetősen tág témát takar, hiszen egyfelől magában foglalná a Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar teljes képzési rendszerének változását, másfelől az előadás részévé teszi a rendészeti felsőoktatáson belül a migrációs képzés aktuális helyzetének áttekintését. Előadó egyértelművé tette, hogy az előadás elsősorban a migrációs rendészeti felsőoktatására koncentrál, a rendészettudományi képzés változását csak annyiban fogja érinteni, amennyiben arra maga a migrációs képzés módosítása hatással lehet.

Napjainkban a migrációs rendészeti felsőoktatás – a hazai rendőrtiszti és más rendvédelmi szervek (büntetés-végrehajtási szervezet, katasztrófavédelem, Nemzeti Adó- és Vámhivatal) tisztjeinek képzéséhez hasonlóan – kizárólag a Nemzeti Közszerológati Egyetem képzési rendszerének a részeként valósul meg.

- *Migrációs* a képzés, mivel az a magyar idegenrendészeti hatóság¹⁴ feladataira készít fel. Ennélfogva magában tartalmazza a migrációelméleti tantárgyakon kívül az idegenrendészeti és a menekültügyi hatósági jogalkalmazói tevékenység elméleti és gyakorlati ismereteit. A képzésért külön oktatási szervezeti egység, a Nemzeti Közszerológati Egyetem alapításával egyidejűleg létrejött Bevándorlási Tanszék a felelős, amelynek személyi feltételeit kezdettől fogva az idegenrendészeti hatóság biztosítja.
- *Rendészeti* a képzés, mert a migrációs szakmai tananyag önálló szakirányként integrálódik a Rendészettudományi Karon akkreditált képzésként működő rendészeti igazgatási szakba. Ez a szak pedig olyan, különböző rendvédelmi hivatásrendekhez tartozó szakirányokból áll, mint a biztonsági szervező, a büntetés-végrehajtási, a határrendésze-

¹³ Az Előadó által rendelkezésre bocsátott anyag változatlan formában való megjelenítése.
Fotó: Csóti-Gyapjas Dóra

¹⁴ 2000-2017 között Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal; 2017-2019 között Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, 2019. július 1-jétől Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság

ti, az igazgatásrendészeti, a közlekedésrendészeti, a közrendvédelmi vagy éppen a vám- és jövedéki szakirány. E rendészeti természet tehát a migrációs képzés számára azt szavatolja, hogy olyan tisztviselőket képezzenek, akik nemcsak a migrációs ügyintézéshez kapcsolódó feladatokkal vannak tisztában, hanem a bűnügyi tudományokkal, valamint a rendészeti eszközrendszerrel és módszerekkel is.

- *Felsőoktatás* körébe tartozik a képzés, hiszen annak legfontosabb képzési és kimeneti követelményeit jogszabály határozza meg.¹⁵ Ez konkrétan leírja, hogy a migrációs szakirányon rendészeti igazgatás-szervező végzettséget igazoló oklevelet szerzők milyen kompetenciákkal (tudással, képességgel, attitűddel) kell rendelkezniük, illetve mi jellemzi autonómiájukat, felelősségüket.

Az Előadó által vázolt migrációs képzés azonban jelenleg úgynevezett civil szakirányként létezik a rendészeti felsőoktatásban. Ennek oka, hogy a magyar idegenrendészeti hatóság 2019. július 1-jéig közigazgatási szervként működött, a fenti végzettséget szerzett személyek nem rendőrtisztként kerültek felavatásra, hanem kormánytisztviselőként helyezkedhettek el a magyar idegenrendészeti hatóságnál (Hivatalnál). E körülmény miatt a migrációs szakirányú hallgatók számára nem volt indokolt rendőri képzési programot előírni, a felvételi során nem volt szükség fizikai, egészségügyi és pszichológiai alkalmassági vizsgálat elvégzésére, emiatt a hallgatók nem is kerültek tisztjelölti jogállásba, nem kellett részt venniük rendészeti alapképzésben, egyetemi tanulmányaikat nem egészítették ki a rendészeti szocializációt elősegítő egyéb kötelezettségek, nem szereztek rendőri rész-szakképesítést sem tanulmányaik során, amely nem mellesleg elengedhetetlen a rendőri szolgálat ellátásához. A migrációs képzés rendészeti jellege ugyanakkor biztosította a migrációs szakirányú hallgatók számára azt, hogy átfogó ismereteket szerezzenek rendészeti eszköz- és módszertani ismeretekből, a bűnügyi tudományokból, de nem igényelte, hogy olyan rendőri gyakorlati ismereteket szerezzenek, amelyek az egyes rendőri intézkedések taktikájára vagy lélektanára vonatkoznak.

A magyar idegenrendészeti hatóság Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságként rendvédelmi szervezetté átszervezésével azonban a fenti civil képzés már nem elegendő, legfeljebb csak kiegészítő, a rendészeti igazgatási alkalmazottak utánpótlásának biztosítására tartható fenn. A rendőri tevékenység folytatása megköveteli, hogy a migrációs igazgatási (ügyintézői) képzés konkrét rendőri szakmai tartalommal egészüljön ki. Ez a Nemzeti Közsolgálati Egyetemen csak egy új, önálló, az általános – nyolc féléves

¹⁵ Az államtudományi képzési területen szerezhető képesítések jegyzékéről és a képzések képzési és kimeneti követelményeiről szóló 222/2019. (IX.25.) Korm. rendelet

időtartamú – rendőr tisztképzéshez szervesen igazodó szakirány létesítésével valósítható meg. Előadó által fentiekben már említett, az államtudományi képzési területen szerezhető képesítések jegyzékéről és a képzések képzési és kimeneti követelményeiről szóló, 2019. szeptember 25-én kihirdetett kormányrendelet rendelkezik az e feltételeknek megfelelő bevándorlási szakirányról is. E szakirány rendőri szakmai képzést nyújt, amely azt jelenti, hogy – ellentétben a civil szakirány esetében leírtakkal – az itt oklevelet szerző hallgatókat rendőrtisztté avatják. Emiatt a hallgatók az egész képzésük során nemcsak a migrációval és a külföldiekkel összefüggő hatósági jogalkalmazás kérdéseivel ismerkednek meg, hanem rendőr tisztjelöltként közvetlen részesei lesznek a rendőri szakképesítés megszerzését biztosító kurzusoknak és gyakorlatoknak, nem utolsósorban a rendvédelmi szolgálati jogviszonnyal együtt járó viselkedési és magatartási szabályok elsajátításának (rendészeti szocializáció). Ehhez még hozzátartoznak azok a szakmai gyakorlatok, amelyek a rendőri alapszolgálathoz tartoznak, ennél fogva a bevándorlási szakirány rendőrtisztjelölt hallgatói nemcsak az idegenrendészeti hatósághoz, hanem az általános rendőrségi feladatokat ellátó szervezet kötelékében is kell, hogy szakmai gyakorlatot teljesítsenek.

A kormányrendelet által behatárolt képzési és kimeneti követelmények egyfelől minden hivatásrend esetében tartalmazznak úgynevezett közös kompetenciákat, másfelől konkrétan meghatározzák a bevándorlási szakirányon végzett rendőrtisztekkel szemben támasztható szakmai követelményeket. Ezeket Előadó tételesen nem ismertette, mivel azok közzé tétele ebben az írásos anyagban nagyobb teret kaphat.

A közös szakmai kompetenciákat a kormányrendelet a bevándorlási rendőrtiszt, a büntetés-végrehajtási tiszt, a határrendészeti rendőrtiszt, az igazgatásrendészeti rendőrtiszt, a közlekedésrendészeti rendőrtiszt, közrendvédelmi rendőrtiszt, a vám- és pénzügyőr hivatásrendekre határozza meg. Ezek szerint a rendészettudományi képzésben tisztjelölt jogállású hallgatóként oklevelet szerző tisztnek az alábbi kompetenciával kell rendelkeznie.

a) Tudása

- Behatóan ismeri a rendészet, rendvédelem történetét, tisztában van a rendészet elmélet legfontosabb irányaival.
- Rendelkezik általános vezetés- és szervezélméleti, gazdálkodási, valamint menedzsment ismeretekkel.
- Szakterületével összefüggően átfogó jogi –□alkotmányjogi, büntetőjogi, büntető eljárásjogi, közigazgatási jogi, rendészeti hatósági eljárásjogi, rendészeti civiljogi, nemzetközi és európai uniós jogi, egyéb, a szakirányhoz kapcsolódó jogszabályok ismeretekkel rendelkezik.

- Mélyreható kriminalisztikai – technikai, taktikai, metodikai – ismeretekkel rendelkezik.
- Beható kriminológiai ismeretekkel rendelkezik.
- Tisztában van a szakterületéhez kapcsolódó pedagógiai, pszichológiai, etikai, szociológiai és kommunikációs ismeretekkel.
- Beható tájékozódási, térképészeti és geoinformációs ismeretekkel rendelkezik.
- Ismeri a rendészeti, rendvédelmi szervek, felépítését, működését és tevékenysége során alkalmazott elveket, eljárásokat és eszközöket.
- Mélyreható elméleti és gyakorlati ismeretekkel rendelkezik a közbiztonság és a közrend megszervezése vezetése és fenntartása terén.
- Alaposan ismeri a rendészeti vezetés és irányítás, valamint az alárendeltek napi szolgálati életének gyakorlatára vonatkozó témaköröket.
- Széleskörűen és rendszerszerűen ismeri a parancsnoki, oktatói, nevelő-oktatói tevékenység végzéséhez szükséges tudnivalókat.
- Mélyrehatóan ismeri a rendvédelmi tevékenység során a törzstiszti feladatok végrehajtására vonatkozó előírásokat.
- Mélységében és átfogóan ismeri és alkalmazni tudja a humánerőforrás-gazdálkodási ismereteket.
- Jól ismeri a rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél működő informatikai eszközöket, alkalmazásokat és rendszereket, valamint a speciális technikai eszközöket és csúcstechnológiai megoldásokat.
- Alapszinten ismeri a hazai és a nemzetközi rendészeti együttműködés elméleti és gyakorlati tudásanyagát.
- Rendelkezik az európai uniós integráció történetének, intézményrendszerének és azok gyakorlati tapasztalatainak legfontosabb ismereteivel.
- Alapszinten rendelkezik az általános és a rendészeti területre vonatkozó speciális balesetvédelmi, tűzvédelmi és környezetvédelmi ismeretekkel.
- Alapszinten rendelkezik a minősített időszakokra vonatkozó rendészeti ismeretekkel.
- Magas szintű intézkedéstaktikai, fegyverzet ismereti és önvédelmi ismeretekkel rendelkezik.
- Magas szinten tisztában van a nyomozások lefolytatásának, a nyomozási cselekmények végrehajtásának szabályaival.
- Kellő mélységben tisztában van a titkos információgyűjtésre vonatkozó jogi szabályozókkal és alapos gyakorlati végrehajtási ismeretekkel bír ezen a területen.

- Átfogóan ismeri a munkaköréhez tartozó útmutatókat, kapcsolódó jogszabályokat, munkaköréhez tartozó tárgykörökben.

b) Képességei

- Magabiztosan alkalmazza a rendészeti alaki szabályokat.
- Képes szóbeli és írásbeli beszámolókat, elemzések, statisztikai adatok készítésére.
- Magabiztosan alkalmazza a rendészeti területen alkalmazott fegyverek, anyagi-technikai eszközök használatának szabályait.
- Magabiztosan el tudja látni a hivatásos szolgálati jogviszonyból adódó kötelezettségeket és feladatokat.
- Magabiztosan alkalmas a fegyveres szolgálatból adódó feladatok ellátására.
- Képes végezni, irányítani és vezetni a rendvédelmi szolgálati tevékenységet, továbbá ennek során együttműködni más hivatásrendekkel.
- Magabiztosan alkalmas ellátni a szolgáltatói, illetve hatósági jogalkalmazói szolgálati feladatokat.
- Képes ellátni a szervezeten belüli és szervezeten kívüli kommunikációs feladatokat.
- Alkalmas a rendészeti alapfeladatok ellátása során információgyűjtő, elemző-értékelő, tervező-szervező és döntés-előkészítő feladatok végzésére.
- Képes a rendvédelmi munka operatív irányítására, koordinálására, a hazai és a nemzetközi szervezetek közötti együttműködés megvalósítására.
- Képes a beosztottak motiválására, nevelésére.
- Alkalmas a vezetővel szemben támasztott követelmények teljesítésére, a rendészeti szervezet vezetésére, tevékenységének irányítására, ellenőrzésére.
- Képes az alárendeltek napi tevékenységének tervezésére, szervezésére és vezetésére.
- Képes az alárendeltek kiképzésének, továbbképzésének tervezésére, szervezésére és végrehajtására.
- Magabiztosan alkalmas a humánerőforrás-gazdálkodás alapelveinek gyakorlati megvalósítására.
- Tudatosan alkalmazza a feladatok végrehajtásához szükséges informatikai, valamint speciális technikai eszközöket.
- Képes a szakterülettel összefüggő okmányok, dokumentumok kezelésére, szerkesztésére, kitöltésére, vezetésére, jelentések megírására.
- Képes a probléma felismerésére és megoldására.

- Képes az elvárt fizikai állapot fenntartására és az önvédelmi fogások alkalmazására.
- Képes a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek speciális szakmai, erkölcsi, etikai követelményeinek teljesítésére.
- Képes az általa tanult idegen nyelven szóbeli és írásbeli kommunikációra.

c) Attitűdje

- Nyitott az egyetemes és a nemzeti értékek megbecsülésére.
- Elfogadja a politikamentességet, a bajtársiasságot, azonosul a hivatásrendjének megfelelő szervezet sajátosságaival.
- Rendelkezik a hierarchiának megfelelő engedelmesség és parancsadás készségével.
- Erkölcsi tartás, szilárd akarat, kitartás, bátorság jellemzi.
- Vezetői példamutatás és határozottság, titoktartási készség jellemzi.
- Együttműködési készséget tanúsít a társ rendészeti szervek munkatársaival, előjáróival, beosztottaival.
- Fegyelmezett magatartás jellemzi, betartja a szolgálati érintkezés szabályait.
- A választott hivatásának megfelelő életvitelt folytat.
- Kezeli a pszichikai és fizikai stresszel együtt járó helyzeteket.
- Megfelelő önkontroll, tolerancia, előítéletektől mentes gondolkodás és viselkedés jellemzi.
- Munkáját önmagával és beosztottaival szemben is igényesen végzi.
- A vallási, etnikai és kulturális különbségeket tiszteli, toleráns magatartást tanúsít.
- Megbízhatóság és megvesztegethetetlenség jellemzi.
- Rendészeti hagyományok, tradíció tisztelete és ápolása jellemzi.
- Vállalja és hitelesen képviseli a rendőrség társadalmi szerepét, alapvető viszonyát a világhoz.

d) Autonómiája és felelőssége

- Ismereteit magabiztosan, kreatívan és önállóan alkalmazza.
- Logikusan és összefüggéseiben látja a feladatokat.
- Fegyveres feladatokat lát el, kényszerítő eszközöket önállóan alkalmaz.
- A helyzetnek megfelelően - szükség esetén idegen nyelven - kommunikál.
- Rendelkezik a vezetői feladatok ellátásához szükséges megjelenéssel és fellépéssel.
- Rendelkezik a személyiség hatékony megismerése módszereivel.

- Képes a bizalmon alapuló együttműködési viszony kialakítására.
- Alkalmas a probléma-centrikus tárgyalási módszer kialakításának megvalósítására.
- Szakértői állásfoglalásaiért, tetteiért, döntéséért, mulasztásaiért bármely jogi fórum előtt felelősséget vállal.
- Öszinteség, önfegyelem és igazmondás jellemzi.
- Munkájában jellemző a pártatlanság.
- Alkalmas a személyállomány képviselőjére.

E felsorolás mellett a bevándorlási rendőrtisztnek sajátos, a szakirányból eredő további kompetenciákkal is rendelkeznie kell.

a) Tudása

- Mélységében ismeri a migráció legfontosabb tényezőivel, kutatásával és rendszerével összefüggő alapvető fogalmi ismerveket.
- Tisztában van az idegenrendészeti európai uniós és hazai szabályozási rendszerekkel.
- Jól ismeri a menekültügyi szabályozás dimenzióit, a magyar menedékjogi eljárás rendszerét.
- Alapvetően ismeri a külföldiekre vonatkozó szabályozás történeti alkalmazás lehetőségeit.
- Tudása kiterjed az állampolgársági szabályokra.

b) Képességei

- Betölti a menekültügyi és idegenrendészeti hatóság területi és központi szerveinél kiemelt szakmai ügyintézői munkaköröket.
- Képes a menekültügyi és idegenrendészeti hatóság szakmai tevékenységét meghatározó idegenrendészeti valamint menekültügyi szakterületekhez kapcsolódó ismeretek gyakorlati alkalmazására.
- Rendelkezik a menekültügyi és idegenrendészeti hatóság szervezeti egységeinél középvezetői feladatok ellátásához szükséges képességekkel.
- Részt vesz a hazai és a nemzetközi migrációs szervezetekkel történő együttműködésben, nemzetközi szakmai párbeszédben.

c) Attitűdje

- Erkölcsi tartás, megbízható és korrupcióellenes szilárd akaratú, kitartás, fegyelmezett munkavégzési készség jellemzi fokozott migrációs nyomás esetén is.
- Nyitott a hatósági, jogalkalmazói és szolgáltató feladatok végzésére.

d) Autonómiája és felelőssége

- Együttműködik más hivatásrendek képviselőivel.
- Általános felügyelet mellett önállóan végzi és szervezi a részére meghatározott szakmai feladatokat.
- Felelősséget visel a munkájával és a magatartásával kapcsolatos szakmai, jogi, etikai normák és szabályok betartása terén.
- Önállóan és felelősséggel vesz részt a menekültügyi és idegenrendészeti hatóság tevékenységével kapcsolatos szervezeten belüli és azon kívüli szakmai fórumok munkájában.
- Projektekben és csoportmunkában a rá eső feladatokat önállóan, felelősséggel végzi, de elfogadja az együttműködés szükségességét is.

A fentebb jogszabály által meghatározott kompetenciák érvényesülése az egyes tanórákon keresztül valósíthatók meg. Ahogy a tudás és képesség kompetencia halmazokból kiderül, egy bevándorlási rendőrtisztnek széleskörű általános műveltséggel és rendészeti szakmai ismerettel kell rendelkeznie. Ehhez különböző tudománykörökhöz kapcsolható tantárgyak eredményes lehallgatása szükséges. Ezek a tantárgyak – az Előadó szerint – négy nagyobb modulba oszthatók.

I. Ludovíceum

A Nemzeti Közszerződési Egyetem államtudományi képzésének sajátja, hogy 2013-tól nemcsak az adott karhoz kapcsolódó tudásanyag jelenik meg az oktatásban, hanem a hallgatók más karok tudományterületét is megismerhetik egy-egy tantárgy keretében. Az így létrejött egyetemi közös modul célja volt, hogy

- a társkarok alapszakos hallgatói számára az állam és a közszerződés teljes spektrumából adjanak alapismereteket, a közös közszerződési alapismeretek segítsék elő más közszerződési hivatásrendek feladatainak és működésének megértését,
- támogassák a közszerződési életpályák egymáshoz közeledését,
- biztosítsák az NKE társkarok közötti átoztatást és áthallgatást,
- valósítsák meg a társkarok hallgatóinak közös tanulási élményét.

A fenti, kitűzött célok azonban csak részben teljesültek, ezért az egyetemi közös ismeretanyag újragondolása vált szükségessé. Ez lett a Ludovíceum tantárgycsoport, amelynek funkciója az egyetemi brandépítés, a kommunikáció hatékonysága, valamint a technikai használhatóság. E tantárgyak három nagyobb csoportba illeszthetők:

1. Műveltség, kultúra, értékek
2. Államtudomány
3. Egyetemi Közös Közszolgálati Gyakorlat

A műveltség, kultúra, értékek tantárgycsoport célja a magyar identitás alap-elemeinek, kultúrájának, tudományának szemelvényes bemutatása. Az egyes szemelvények, illusztrációk és irodalom azonban nem megmondani akarják, hogy mit kell gondolni, hinni a magyar identitásról, kultúráról, nemzetről, hanem a bemutatott példák által közvetíteni szeretne abból az anyagból, amelyre a fogalmak tartalma magyar szempontból igaz.

Az államtudományi ismeretanyag képezi a közszolgálati ismereteket és egymás hivatásrendjének/szakterületének a megismerését. Az egyes tantárgyak olyan előadássorozatra épülnek, amelyek az adott tudományterület/szakterület alapkérdéseit és gondolatrendszerét mutatják be. Az előadások célja, hogy felébredjék és fenntartsák a hallgatók figyelmét, gyakorlatias, sokszínű tudást közvetítsenek. Cél az, hogy a hallgatók ne kényszerként éljék meg egy rokon szakterület oktatását, hanem motivációt kapjanak érdeklődésük bővítéséhez. Az előadások célja tehát nem a tárgy bevett ismeretanyagának közvetítése és számonkérése, hanem a hallgatói kíváncsiság felkeltése, élmények közvetítése. (Tantárgyai: állam és kormányzás, a honvédelem alapjai, rendészettudomány, Európa-tanulmányok, nemzetközi politika és biztonság, fenntartható fejlődés, információs társadalom.)

A képzés lezárásaként kerül megrendezésre a végzős évfolyamok részére az Egyetemi Közös Közszolgálati Gyakorlat és az erre való elméleti felkészítés, amelynek főbb elvei, irányvonalai egy valós és lehetséges probléma-helyzet, valamennyi hivatásrend közreműködésével történő feldolgozására irányul. A cél, a hallgatók szakismereteinek gyakorlati alkalmazása más karok együttműködésben egy szimulált helyzetben.

II. Közös rendőri ismeretanyag

A közös rendőri ismeretanyag adja a közös rendészeti (rendőri) tudás és képességek elsajátításának vázát. Ebben kapnak helyet a belügyi alapszintként is említhető olyan gyakorlatias tárgyak, mint az általános szolgálati ismeretek, a lökiképzés, a rendőri testnevelés és önvédelem, illetve elméleti tudnivalók, mint a rendészettörténet, a szabálysértési alapismeretek vagy a társadalmi és kommunikációs ismeretek.

A közös rendőri ismeretanyag azonban nemcsak rendőr szakmai tárgyakat foglal magába. Ide tartoznak alkotmányjogi, közigazgatási jogi, rendészeti-elméleti és szociológiai tantárgyak éppúgy, mint a bűnügyi tudományok (kriminalisztika és kriminológia), az egyes büntető jogtudományok (bünte-

tőjog, büntető eljárásjog) vagy az intézkedéstaktika, a kriminálpszichológia, a rendészeti hatósági eljárásjog vagy akár a rendészeti kommunikáció.

III. Szakmai ismeretanyag

A Ludovíceum és a közös rendőri ismeretanyag minden tisztjelölt számára közös tudást biztosít. A szakirány által megkívánt sajátos szakmai ismeretek azonban olyan tantárgyak útján érhetők el, amelyek más képzésben nem találhatók meg. Úgy is lehet fogalmazni, hogy a migrációs rendészeti felsőoktatás monopóliumához olyan tantárgyak párosulnak, amelyek kizárólag a Rendészettudományi Karon hallgathatók. Maga a migrációs szakmai ismeretanyag is több csoportra osztható.

- a) Elsőként a migrációelméleti tárgyakra kell gondolni, amelyek célja az emberi vándorlással összefüggő tézisek, tényezők és tendenciák megismerése. E csoportba tartoznak a migráció rendszertanával, szabályozásával, történetével foglalkozó tárgykörök éppúgy, mint a migrációval összefüggő szervezetek megismerésével, valamint az európai migrációs politikával összefüggő tantárgyak.
- b) A második szakmai tantárgycsoportba a bevándorlással összefüggő hatósági jogalkalmazási kérdések tartoznak. E körben említhetők a külföldiek (szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezők, valamint harmadik országbeli állampolgárok) igazgatásával és rendszertével, a menekültüggyel, menedéjjoggal és a menedékjogi ismeretekkel, valamint a külföldiekkel és a migrációval kapcsolatos bűnügyi eljárásokkal foglalkozó tárgyak.
- c) A harmadik tantárgyi csoportban a migrációelméleti és a bevándorlási szakmai tantárgyakat kiegészítő tudást biztosító ismerethalmazt jelentik. Ezek az állampolgársági jog és igazgatás, az alapjogok védelme és gyakorlata, a státuszjogok, az interkulturális ismeretek, nem utolsósorban a határrendészet és az államhatár ismeretek.
- d) Negyedik csoportba pedig olyan gyakorlati tudásfejlesztési programok tartoznak, mint az okmányismeret, a rendészeti vezetési gyakorlat, avagy az egyes tanéveket követő szakmai gyakorlatok.

Előadó összefoglalásként megállapította, hogy a magyar idegenrendészeti hatóság szervezeti jellegének megváltozásával módosítani kell a migrációs rendészeti felsőoktatás tanrendjét is. Az eddigi civil, rendőri szakképzettséget nem biztosító képzés helyett rendőri alapképzettséget nyújtó felkészítésre van szükség, amely rendőrtiszti kimenetet biztosít a végzett hallgatók számára. A jövő bevándorlási tisztjeinek kompetenciáját jogszabály (kormányrendelet) határozza meg. Fontos megjegyezni, hogy a képzés során nem

sematikus eljárásokat ismerő tisztségviselőkre van szükség, hanem olyan rendőrtisztekre, akik kiemelkedő műveltség birtokában, az általános rendőri feladatok ismeretében rendelkeznek azzal a tudással és képességgel, hogy a migráció igazgatásában, a külföldieket érintő hatósági jogalkalmazói tevékenység során tudjanak törvényesen és szakszerűen eljárni.

JF: Megköszöni az érdekes előadást. Nietzsche-nek van egy mondása, hogy „A mester humanizmusához tartozik, hogy a tanítványait óvja önmagától”. Ezt teszi most a moderátor is. A külföldi vendégek kedvéért próbálja elmagyarázni, hogy milyen oktatás folyik nálunk. A NKE-en mindent próbálnak megtanítani. A hallgatóknak mindent ismerniük kell a migráció vonatkozásában az ENSZ, EU-s határozatoktól kezdve a nemzeti jogig, a diplomácia-történeten át, beleértve a történések előzményeit is. Gondolkodó tisztekre van szükség. Magyarországon háromféleképpen lehet tiszt valaki. Vagy civil egyetemet végzett el és jelentkezik rendőrnek. Ez esetben a civil világban szocializálódott emberről van szó, aki hozza magával a társadalom értékítéleteit, amivel gazdagítja a rendőri munkát. Ők a jogászok, közgazdászok informatikusok, tanárok, stb. A másik útja annak, hogy valaki rendőrtiszt lehessen, az illetőnek tehetséges rendőr tiszthelyettesnek kell lenni, aki jelentkezik a NKE RTK tisztképző szakára és elvégzi azt. Ezt követően tisztté avatják. Ők elsősorban a gyakorlati tapasztalatokat hozzák magukkal. A harmadik, a graduális képzés, amelynek keretében, értelmes, magasan képzett karrier tisztek kerülnek ki a tanintézetből. Ez a három típus a maga képességeivel jól kiegészíti egymást, ami nagyon színvonalas rendőri munkát eredményez. Visszatérve a képzéshez, az tartalmazza többek közt a biztonságpolitikát, a történelmet, az európai biztonsági egyensúly lényegét meg kell érteniük a hallgatóknak. Meg kell érteni, hogy a Teherán-Jalta-Potsdam világában és annak következményei közt élünk ma is és most zajlik ezek átgondolása. Tisztában kell lenni azzal, hogy ez milyen mértékben befolyásolja a bevándorlás és biztonságpolitikát. Tehát gondolkodó tisztekre van szükség, akik a gyakorlati tudást menetközben a nyári és időszaki gyakorlatokon és végső soron a szakmai munkában szerzik meg és tökéletesítik. Ez nem könnyű folyamat. Az előadásban elhangzottakra utalva, Európában „ritka madárnak” tekintik a NKE-t és az ott folyó képzést. Valóban, az tény, hogy a katonatiszt, a rendőrtiszt és a közigazgatási szakemberek képzése egy helyen folyik, azt is sugallhatja, hogy itt egyfajta militáns képzés történik. Ez egyáltalán nem militáns képzés, meg kell nézni és meglehet győződni arról, hogy mi is történik. Gondolkodó emberek és nem militáns, parancsot végrehajtó bürokraták képzése folyik. A képzési rendszer nemcsak dicséretet kap, hanem kritikát is. A kritikát is el kell fogadni, ez a képzési

forma járatlan úton indult el. A hibákat ki kell javítani, korrigálni, de a hallgatók előtt semmilyen ismeretanyagot nem szabad eltitkolni. A NKE esetében egyetemről van szó, ez nem egy sajtóforum, ahol az uralkodó politikai nézeteket kell hangoztatni. Egy egyetemen minden, a témával kapcsolatos releváns ismeretet oktatni kell. Hogy a politika éppen melyiket preferálja, az egy más kérdés. Amit Magyarországgal kapcsolatban külföldön nem értenek meg, az egy sajátos dolog. A hatalmi ágak szétválasztásával már ott tartunk, hogy a 7. cikkely szerint demokráciadeficit van, de a kormányt 2/3-dal választották meg és ezt elfelejtik hozzátenni. Ez a helyzet most Európában ismeretlen. A helyzetet összekeverik a hatalmi ágakat összemosó politikával. Nem győzi a kormány szétválasztani őket, pontosan azért, hogy legyen érdemi párbeszéd. A politikai szándékok megvannak, a munka folyik. Az idegenrendészeti tevékenység szabályozott, hatékonyan történik. Az OIF és jogelődjei megfelelően helyt álltak és helyt állnak, de ide kell tenni a határrendészeti szerveket is. Mindig is szimbiózisban és eredményesen dolgoztak együtt, természetesen ide értve a nemzetbiztonsági szolgálatokat is. A NKE és a migrációs tevékenység irányában azt lehet megfogalmazni, hogy tovább kell haladni a megkezdett úton. Ezzel az első nap programja véget ért, már csak a közös vacsora van hátra, amelynek technikai részleteit az OIF Nemzetközi Együttműködési Főosztály vezetője ismerteti. A moderátor megköszönte az előadásokat, részvételt és a vacsorához jó étvágyat kívánva, az aznapi programot lezárta.

Konferencia 2. nap

JF: Megnyitja a konferencia második munkanapját. Köszönti a megjelenteket. Külön köszönti dr. Halmosi Zsolt rendőr vezérőrnagyot, az ORFK főkapitány-helyettesét, aki tegnap nem tudott a rendezvényen jelen lenni. Az ő „portfóliójába” beletartozik a migráció, az idegenrendészet, de nem úgy, ahogy arról dr. Végh Zsuzsanna miniszteri biztos asszony a most következő előadásában beszélni fog. Megköszönte a tolmácsok előző napi munkáját, amiért sokan dicséretüket fejezték ki. A második munkanap sem lesz könnyebb, mert zömében külföldi előadók következnek. Ismertette az előző napon elhangzott előadások lényegét. (Lásd: rendezvény programja!) A második munkanap a szakmáról szól, amit külföldi példák alapján lehet jól áttekinteni. Dr. Végh Zsuzsanna miniszteri biztos előadását jelenti be.



A konferencia résztvevői¹⁶

¹⁶ Fotó: Csóti-Gyapjas Dóra

*Dr. Végh Zsuzsanna,
miniszteri biztos, Belügyminisztérium*

Változások a migrációs igazgatásban Magyarországon¹⁷

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Mielőtt a magyar migrációs igazgatás változásait részletesen bemutatnám, szeretnék pár bevezető gondolatot megfogalmazni, néhány alapvetést tenni. A migrációs igazgatás intézményrendszer alatt közigazgatás részét képező, meglehetősen összetett, szerteágazó feladat-és szervezeti rendszert értjük. Ezen intézményrendszer változásai - szinte mindenhol a világban - összefüggenek a nemzetközi migrációs folyamatok alakulásával, az adott ország bevándorlás-politikájával, kormányzati stratégiájával, a gazdasági- és egyre inkább a biztonsági érdekeivel, az európai uniós tagállamok szemszögéből nézve pedig mindezen túlmenően a közösségi migrációs politika és ennek nyomán a jogi szabályozási környezet formálódásával. Ha a kérdést leszűkítjük az európai uniós tagállamok körére, a migrációs intézményrendszer tekintetében elsősorban a szabályozási területen sok hasonlóságot találunk, de attól is függően, hogy befogadó országról vagy tranzit országról van szó, természetesen lehetnek akár jelentős eltérések is a különböző intézményrendszerek, ezen belül az igazgatási struktúrák között.

Előadásomban kizárólag a menekültügyi és az idegenrendészeti szervezeti keretek és feladatrendszerek változásait szeretném bemutatni, a belügyi tárca túlmutató, ám a migrációs kérdésekhez szervesen kapcsolódó feladat- és intézményrendszereket csak annyiban érintem, amennyiben azok valamilyen hatással voltak, vagy a későbbiekben akár hatással lehetnek a migrációs igazgatási feladatok ellátására és ezzel összefüggésben a szervezeti változásokra.

Bár az időkeret nem engedi meg, hogy a magyar migrációs igazgatás formálódásának útját, a külföldiek befogadására vonatkozó szabályrendszerek alakulását hosszabb időtávra visszatekintve részletesebben felidézzem, mégis ki kell emelnem migrációs intézményrendszer kialakulása szempontjából egy fontos állomást, az első törvényi szintű szabályozást, a külföldieknek a Magyar Korona Országai területén lakhatásáról szóló törvényt, amelyet a szakirodalom az első idegenrendészeti törvényként szokott említeni. Az

¹⁷ Az Előadó által rendelkezésre bocsátott anyag változatlan formában való megjelenítése,
Fotó: Csóti-Gyapjas Dóra

1903-ban megszületett V. számú törvénycikk azért is érdekes számunkra, mert rendelkezett a törvényben meghatározott feladatokat végrehajtó hatóságokról is, azaz megállapította az első idegenrendészeti struktúrát. Területi illetékességtől és hatósági jogkörtől függően idegenrendészeti hatóságnak minősült a főszolgabíró, a magyar királyi államrendőrség kerületi, városi rendőrkapitánya, a Budapest székesfővárosban a főkapitány, illetve a helyettese, a határrendőrség hatósági területén a határszéli rendőrkapitány. A felbontások ügyében a felettes hatóságok jártak. Ugyanebben az időszakban született meg a külföldiek ellenőrzésére hivatott határrendőrségről szóló VIII. törvénycikk, amely azonban csak később, 1906-ban lépett hatályba. Ez a törvénycikk a határrendőrség jogkörét kiterjesztette a határszélen fekvő, összes községekre és városokra, valamint azokra a határszél közelében fekvő községekre és városokra is, amelyek a külföldiekkel akár kereskedelmi okán, akár más célból szoros kapcsolatot tartottak. A magyar királyi államrendőrség másfél évtizedes feladatellátása során - bár szorosan és az akkori leírások szerint igen sikeresen együtt működött az illetékes rendőrhatalommal, ezen belül a Külföldiek Ellenőrző Országos Hivatallal, az első világháború befejezése után, annak következményei miatt 1919-ben egy miniszterelnöki rendelettel beolvadt az egységesített magyar királyi államrendőrségbe.

Az ismert történelmi okok - különösen a trianoni békeszerződés hatásai miatt nyilvánvalóvá vált, hogy szükséges az ellenőrzési rendszerek reformja. 1930-ban hatályba lépett a külföldieknek a magyar korona országai területén lakhatásáról szóló 1903. évi V. törvénycikk módosításáról szóló 1930. évi XXVIII. Törvénycikk és megszületett az a belügyminiszteri rendelet, amelynek eredményeként jelentős mértékben megváltozott a hatósági rendszer. A külföldiekkel kapcsolatos ügyekben első fokon kizárólag a magyar királyi rendőrség illetékes szervei, míg másodfokon a belügyminiszter járt el, aki a hatáskörét az 1930-ban létrehozott Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hatóság (KEOKH) útján gyakorolta, amely átvette a Külügyminisztériumtól a vízumkiadás jogát is, és amely egyben jogorvoslati fórumként is funkcionált.

A második világháborút követően a szocialista jog- és intézményrendszer kiépülésével jelentős változás következett be, a törvényi szabályozást felülírták a pártállami döntések, a párt központi szerveinek iránymutatásai. A hangsúly a korlátozásra, a szigorú ellenőrzésre helyeződött át, mint azt jól példázza az 1903-as törvényt 1954-ben felváltó, meglehetősen szűkszavú 17/1954.(VIII.10.) MT. számú rendelet a külföldiek be- és kiutazásáról és az ország területén való tartózkodásáról. A hatáskörök címzettje az újjászervezett rendőrség lett - Budapesten a Belügyminisztérium Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hivatal (KEOKH), míg más helységeken az ille-

tékes rendőrhatalóság járt el, mely szervek a beutazási és tartózkodási kérelmek elbírálásban meglehetősen szabad kezet kaptak, döntésüket az állambiztonsági szervek véleménye határozta meg, az eljárások tekintetében jellemzően hiányzott a jogorvoslati lehetőség és a megfelelő kontroll. Nem szorul különösebb magyarázatra az, hogy a KEOKH miért került az Államvédelmi Hatóság szervezetébe, majd később a Belügyminisztérium Kémelhárítással foglalkozó szervezeti egységéhez. A minisztertanácsi rendeletet 1966-ban a külföldiek be- és kiutazásáról, valamint az ország területén való tartózkodásáról szóló 24/1966.(IX.25.) Korm. rendelet (amely alapvető változást nem eredményezett a szervezeti rendszerben,) majd 1982-ben a külföldiek magyarországi tartózkodásáról szóló 19982. évi 19. törvényerejű rendelet váltotta fel, mely utóbbi szabályrendszere –összesen 14 paragrafusa – gyakorlatilag hosszú időn keresztül alapját képezte az idegenrendészet tevékenységnek. A tvr. végrehajtására kiadott 7/1982.(VIII.26.) BM rendelet a KEOKH és a rendőr-főkapitányságok mellett már idegenrendészeti hatóságként nevesítette a vízumkiadó szerveket (a Külügyminisztériumot és a külképviseleti szerveket, a határőrséget, amely a nemzetközi utasforgalom számára megnyitott közúti, légi és dunai határátkelőhelyeken volt jogosult vízumkiadásra).

1989-ben, a rendszerváltás évében a sorsfordító társadalmi politikai átalakulás mellett, illetőleg éppen ebből eredően, olyan jelentős változások következtek be mind a szabályozási környezetben, mind a szervezeti struktúrákat tekintve, amelyek tulajdonképpen megteremtették az alapját a mai migrációs igazgatásnak is.

Az 1980-as évek bel és külpolitikai eseményei, az országot a romániai forradalom időszakában elérő menekülthullám, alapvető változást sürgetett, amelynek bekövetkezésében persze szerepe volt annak nemzetközi nyomásnak is, amely a migrációs politika megváltoztatását szorgalmazta. (pl. Az Amerikai Egyesült Államok a legnagyobb kedvezmény Magyarország számára történő biztosítását egy új jogi szabályozáshoz kötötte). Az Alkotmány módosítását követően megszületett a ki-és bevándorlásról szóló 1989. évi XXIX. törvény, amely 1990. január 1-jén lépett hatályba, és amely már érvényesítette a belső jogban a különböző nemzetközi egyezményekhez, így Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatához, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyességokmányához történő csatlakozás következtében Magyarországra háruló kötelezettségeket. A törvény bár jelentős mértékben megtartotta a korábbi szabályozás elemeit, az igazgatási struktúrát tekintve jelentős változás hozott, ugyanis az idegenrendészeti hatósági feladatellátást teljes egészében a rendőrséghez utalta. Első fokon az illetékes megyei rendőr főkapitányság, másodfokon a Belügyminisztérium Országos rendőr-

főkapitányság Igazgatásrendészeti Csoportfőnöksége járt el, mely utóbbi szerv egyébként bármely ki-és bevándorlási ügyben eljárhatott első fokon is. Fontos körülmény ugyanakkor, hogy az 1980-as évek végén és az 1990-es évek elején a közép-és kelet-európai országokban lezajlott politikai és társadalmi változások jelentős hatást gyakoroltak a nemzetközi migrációs folyamatokra. Egyfelől szinte valamennyi volt szocialista országban megszűntek az addigi utazási korlátozások, emellett sorra születtek a vízummentes utazást biztosító egyezmények. A vasfüggöny lebontása, a határok nyitottabbá válása, a korábbinál lényegesen megengedőbb idegenrendészeti szabályozás, illetőleg kormányzati politika következtében azonban ugrásszerűen megnőtt a Magyarországra alapvetően az európai országból, döntően a szomszédos országokból beutazó külföldiek száma. Jelentős változás következett be az illegális migráció területén is, mivel ezen időszakban kezdett komolyan növekedni az államhatáron megjelenő jogellenes cselekmények száma, az államhatáron megjelent az embercsempész tevékenység és kialakultak az embercsempész útvonalak. Az illegális migráció visszaszorítása érdekében sorban születtek a szigorító intézkedések, melyek keretében a Belügyminisztérium Kerepestarcán és kilenc határőr-igazgatóságon ún. ideiglenes szállást hozott létre, ahol a kiutasítás végrehajtásának biztosítása érdekében helyezhettek el külföldieket az idegenrendészeti szervek.

Persze az illegális migráció növekedése nemcsak a magyar kormányzati szerveket töltötte el aggodalommal, hanem a nyugat-európai államokat is, ezért nemzetközi megoldásokat kerestek. Ezek közül kiemelést érdemel az 1991-ben megrendezett bécsi, kelet-nyugati migrációval foglalkozó miniszteri konferencia, majd ennek eredményként, most már kifejezetten az illegális migráció elleni fellépés összehangolása érdekében 1991-ben több mint 30 ország részvételével Budapesten megrendezett miniszteri konferencia, amely elindította az ún. Budapest Folyamatot. Ennek keretében magyar elnökség irányításával számos olyan dokumentum és ajánlás született, amely befolyásolta a tömörülésben részt vevő országok idegenrendészeti, büntetőjogi adatvédelmi stb. jogi szabályozását, és amely hatással volt a migrációs struktúrák formálódására is.

A rendszerváltás évében teremtődtek meg a menekültügyi igazgatás jogi és szervezeti keretei is, amely tulajdonképpen a menekültügyi problémák első kormányzati szintű elismerését jelentette. Magyarország 1989. március 1-jén az Európán kívüli menekülteket kizáró területi korlátozás fenntartásával csatlakozott A menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezményhez és az azt kiegészítő 1967-es New Yorki Jegyzőkönyvhöz. A magyar Kormány megállapodott az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával, amely Budapesten irodát nyitott és a területi korlátozás miatt elbírálta az Európán kívülről érkezők menedékjogi kérelmét. Bicskén, Békéscsabán és Hajdúszobosz-

lón létrejöttek az első befogadó állomások. 1989 áprilisában az érintett régiók rendőr-főkapitányáira telepített hat kirendeltséggel megalakult a Belügyminisztériumban a Menekültügyi Hivatal, amely gyakorlatilag a minisztérium egy főosztálya volt. Ez a szervezet felügyelte és irányította az egyes illetékes rendőr-főkapitányságok keretei között működő első fokú hatósági feladatokat ellátó helyi szerveket, valamint kezelte a 49/1988.MT. számú rendelettel létrehozott Letelepdedési Alapot, működtette a menekülteket befogadó állomásokat. Fontos szerepet játszott a menekültekkel kapcsolatos kiegészítő ágazati tevékenységet (pl. gyermekek oktatása, beilleszkedés támogatása stb.) ellátó szaktárcák, önkormányzatok és más intézmények menekültekkel kapcsolatos tevékenységeinek összehangolásában, a nemzetközi együttműködés alapjainak megteremtésében.

Az egykori Jugoszlávia területén, 1991 nyarán kitört polgárháború, 1992-ben a boszniai menekültek tömeges érkezése olyan új kihívásokat jelentett, amelyre válaszokat kellett adni. A Kormány ezért 1993-ban 43/1993.(III.3.) rendeletével a menekültügyi feladatok irányításának korszerűsítése érdekében létrehozta a Menekültügyi és Migrációs Hivatalt. Ez az intézmény már egy belügyi irányítás alatt működő központi államigazgatási szerv volt, amely önálló gazdálkodási jogkörrel rendelkezett, és amely kezelte az 1993. évi XXVI. törvénnyel létrehozott Menekülteket Támogató Alapot Az intézménnyel kapcsolatban azonban meg kell jegyezni, hogy migrációval összefüggő feladatot ténylegesen nem látott el, hiszen a külföldiek ügyeinek az intézése továbbra is a rendőrség hatáskörében maradt.

Magyarország 1990-es évek elejére a korábbi menekülteket kibocsátó országból növekvő idegenforgalom mellett menekülteket és bevándorlókat befogadó, valamint az illegális migráció egyik tranzit országává vált. A hatályos szabályozás a felmerülő problémák kezelésére azonban nem adott megfelelő megoldást, mely körülmény a szabályozás újragondolására sarkallta a Kormányt.

Megalkotásra került a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény, amely 1994. május 1-jén lépett hatálya, és amely az idegenjog újraszabályozását jelentette. Az idegenrendészeti törvény amellet, hogy a korábbinál lényegesen részletesebb, egyben szigorúbb szabályokat állapított meg a külföldiek beutazásának és tartózkodásának feltételrendszerét tekintve, hatékonyabb jogi eszközöket biztosított az illegális migránsokkal szembeni eredményesebb fellépés érdekében. A kiutasítások végrehajtása érdekében a korábbi ideiglenes szállások helyett közösségi szállások kerültek kialakításra és megteremtésre kerültek a súlyosabb jogsértést elkövetők idegenrendészeti őrizetbe vételének feltételei (rendőrségi fogdában vagy büntetés-végrehajtási intézetben). A törvény a kapcsolódó végrehajtási rendeletekkel jelentős változást hozott

az idegenrendészeti igazgatás terén is, ugyanis pontosan meghatározta az egyes hatóságok jogköreit, megosztotta az idegenrendészeti feladatok ellátását a rendőrség, a határőrség (határforgalmi kirendeltség, határőr igazgatóság), a vízumkiadó szerv (külképviselet), valamint a vám-és pénzügyőrség között.

A menekültekkel kapcsolatos feladatok ellátásnak törvényi szintű szabályozására – az országot elérő különböző és nagyon nehezen kezelhető menekülthullámok ellenére-azonban többet kellett várni, ugyanis csak 1997 decemberében alkotott az Országgyűlés törvényt a menedékjogról. A törvény elfogadásával egyidejűleg az Országgyűlés határozatot hozott a Genfi Egyezményhez fűzött területi korlátozás feloldásáról.

A menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény, amely 1998. március 1-jén lépett hatályba, azon túlmenően, hogy biztosította a menedékkérők számára az eljáráshoz és a megfelelő védelemhez való jogot, a menekültügyi igazgatási rendszer változását is eredményezte.

A jogszabályi és intézményi változásokban természetesen meghatározó szerepe volt annak az egyáltalában nem elhanyagolható ténynek, hogy az 1990-es években felerősödtek Magyarország integrációs törekvései, és különböző kormányzati stratégiák születtek az Európai Unióhoz történő csatlakozáshoz szükséges feltételek megteremtésének végrehajtásáról, és a feladatok ütemezéséről. A csatlakozási felkészülés nemcsak jogharmonizációt irányzott elő, mely a jogalkotási feladatok között nevesítette, mind az idegenrendészeti, mind a menedékjogi törvényt, hanem a migrációval foglalkozó szervek tekintetében az intézményrendszer jelentős átalakítását is előirányozta. Ennek volt tulajdonképpen első lépcsője a bevándorlási kérelmekkel kapcsolatos hatáskör módosulása, melynek alapját egyfelől a rendőrség helyzetének javításával összefüggő egyes feladatokról szóló 2365/1995.(XI.28.) Kormányhatározatban foglaltak, másfelől az Európai Integrációs Kabinet azon 1997 áprilisában elfogadott migrációs stratégiai célkitűzése jelentette, miszerint

- a rendőrség hatásköréből ki kell venni a migrációval összefüggő azon feladatokat, amelyek nem igényelnek rendészeti típusú jogalkalmazást, és e hatásköröket a Kormány közigazgatás-fejlesztési programjának megfelelően más közigazgatási szervhez kell telepíteni, továbbá
- szervezetenként közelíteni kell egymáshoz a bevándorlási, a tartózkodási és menekültügyi, valamint új elemként megjelenő állampolgársági feladatrendszereket. (Meg kell jegyezni, hogy a magyar állampolgárság megszerzésével kapcsolatos feladatok a rendszerváltásig - hasonlóan az idegenrendészeti feladatokhoz - jellemzően a rendőr-

ség hatáskörébe tartoztak. 1989-ben került át az Országos Rendőr-főkapitányság Igazgatásrendészeti Csoportfőnökségtől az ügyintézés a Belügyminisztérium szervezeti keretei közé).

A kormányzati stratégiai döntések hatására, összefüggésben a menedékjogi törvény miatt szükségessé váló menekültügyi igazgatási struktúra átalakításával egyidejűleg került sor a bevándorlási ügyintézés hatásköri szabályainak módosításával a bevándorlás engedélyezésével kapcsolatos feladatoknak a rendőrség hatásköréből a közigazgatási hivatalok feladatkörébe utalására. 1998. május 1-jén kezdte meg a működését közvetlenül a Belügyminisztérium közjogi államtitkárának alárendeltségében a BM Menekültügyi és Migrációs Hivatal, és annak szervezeti egységeként a másodfokú bevándorlási feladatok, valamint a szakirányítás ellátására a Bevándorlási Főosztály. Megszűntek egyben a korábbi Menekültügyi és Migrációs Hivatal területi szervei, illetőleg az új szervezetben a Hivatal ügyosztályaiként, nagyrészt kicserélődött személyi állománnyal működtek tovább. Az akkori kormányzati elgondolás szerint a bevándorlási hatáskör átadását további lépések követték volna, melynek eredményeként a teljes tartózkodási engedélyezési rendszerrel kapcsolatos idegenrendészeti feladatok a rendőrség igazgatásrendészeti szerveitől a Hivatalhoz kerültek volna.

Az új, polgári kormány 1998-ban történő hivatalba lépésével azonban új stratégiai célok fogalmazódtak meg, melyek között ugyan kissé más koncepció mentén, de szintén szerepelt a migrációs szervezeti rendszer reformjának továbbfolytatása, amelyet több fontos tényező is indokoltá tett.

- A migráció témaköre az Európai Unión belül a politikai figyelem egyik súlyponti kérdésévé vált tekintettel az Európába irányuló vándorlások folyamatosan növekvő tendenciájára, valamint a migrációt kísérő, az államok stabilitását, biztonságát veszélyeztető nem kívánatos jelenségek gyors ütemű terjedésére. Az 1997-ben hatályba lépett Amszterdami Szerződés ezért nem véletlenül helyezte a külső határok ellenőrzése, a belső határokon az ellenőrzés megszüntetése, a belépés és tartózkodás, illegális migráció elleni harc kérdéseit a kormányközi együttműködés szintjéről a közösségi jog szintjére. Fontos volt az is, hogy a szerződés a Tanács kötelezettségévé tette, biztosítsa az együttműködést az Unió bevándorlási politikája körébe tartozó kérdésekben a tagállamok közigazgatási szervei, valamint a Bizottság igazgatási szervei között. Mindez szükségessé tette, hogy a Kormány intézményfejlesztéssel olyan struktúrát alakítson ki, amely nemcsak taggá válásunk esetén, hanem már a csatlakozási tárgyalások során is alkalmas az együttműködésre, a magyar migrációs politikai érdekek határozott megjelenítésére.

- Az akkori migrációs szervezeti rendszer erősen tagolt volt. Ha csak a Belügyminisztérium ágazati irányítása alá tartozó szerveket tekintjük, migrációs feladatot láttak el a rendőrség, és a határőrség idegenrendészeti szervei, a menekültügyi szervek, a közigazgatási hivatalok, és szűk körben az önkormányzatok, mely szervek felett a szakirányítás elkülönülten, gyakran sajátos szervezeti érdekek mentén működött, melynek következményként nem tudott töretlenül érvényesülni a kormányzati migrációs politikai akarat, amely a közbiztonság helyzetének javításra irányuló törekvések megvalósítását is veszélyeztette. Meg kell jegyezni, hogy kedvezőtlenül hatott az a körülmény is, hogy az egyes szervek munkájához kapcsolódó nyilvántartási rendszerek is elkülönültek, amely veszélyeztette az európai uniós rendszerekhez történő kapcsolódások határidőre történő végrehajtását. Célként fogalmazódott meg a külföldiekre vonatkozó egységes idegenrendészeti nyilvántartás kialakítása.

Mindezek hatására került kimunkálásra az a kormányzati koncepció, amely a migrációs feladatokat érintő törvények módosításával, elsődlegesen az illegális migráció visszaszorítása, az idegenrendészeti és menekültügyi és az állampolgársági szervek koordináltabb és hatékonyabb együttműködése érdekében új szervezeti kereteket kívánt megteremteni. 1998 augusztusában a migrációs feladatok ellátásának felügyelete és irányítása a Belügyminisztérium közigazgatási államtitkárának hatáskörébe került. Közvetlen alárendeltségében létrehozásra került az Idegenrendészeti és Menekültügyi Osztály, mely szervezet legfontosabb feladata volt egy új, egységes migrációs szerv létrehozása jogi-szervezeti- és működési feltételrendszerének a kimunkálása. Már az előkészítés fázisában egyértelmű volt, hogy a migrációs igazgatásban tervezett változásokat csak fokozatosan, több lépcsőben lehet megvalósítani.

A szervezetfejlesztés első állomásaként sor került a szükséges jogszabályok módosításokra, amely érintette az idegenrendészeti, a határőrizetről és határőrségről szóló, valamint a menedékjogról szóló törvényeket. E törvények módosítására a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV törvénnyel került sor. A Kormány rendeletet alkotott a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal létrehozásáról (162/1999.(XI.19.)Korm. rendelet), amelynek alapján Menekültügyi és Migrációs Hivatal bázisán – a meg lévő menedékjogi ügyosztályok és befogadó állomásokra építve - 2000. január 1-jén megkezdte központi államigazgatási és önállóan gazdálkodó szervként működését az új intézmény. Ezzel, a migrációval kapcsolatos feladatrendszerek közelítése központi szinten megvalósult. Ez lényegét tekintve azt jelentette, hogy a rendőrség és a határőrség

vonatkozásában megváltozott a jogorvoslati fórumrendszer, a másodfokú döntési jogosultságok és egyes jogszabályban meghatározott esetekben (pl. központi hatáskörös vízumkiadás) az első fokú hatáskörök gyakorlásának a joga a Hivatalhoz kerültek. Az új szervezet állománya a hatásköri módosulással érintett szervezetek idegenrendészeti feladatok ellátó állománya egy részének, illetve a beolvadó menekültügyi szervezet, valamint a Belügyminisztériumban működő Állampolgársági Főosztály állományának teljes személyi állományának átcsoportosításával került biztosításra. (Megjegyzem, ötletként az is felmerült, hogy az új szervezet vegye át a Határőrségtől a határforgalom ellenőrzési feladatok szakirányítását a Határőrség Határforgalmi Főosztály integrálásával, azonban ez - azt gondolom helyesen - nem valósult meg.) Ami az állomány jogviszonyát illeti, tekintettel a rendvédelmi szervek profiltisztítását célzó akkori kormányzati szándéokra, a szervezet köztisztviselői és közalkalmazotti státuszokból épült fel, ugyanakkor a joghátrányok elkerülése érdekében a hivatásos állományú rendőrök és határőrök esetében a megoldást a köztisztviselői feladatellátásra történő berendelés jelentette. Az intézmény összlétszáma mindössze 383 fő volt. A működés első két évében meg kellett teremteni az infrastrukturális feltételeket, korszerűsíteni kellett a befogadó állomásokat (ez különösen a meglehetősen rossz állapotban lévő debreceni befogadó állomást érintette), stabilizálni kellett a gazdálkodást, ki kellett építeni az együttműködési kapcsolatokat többek között a nemzet biztonságáért felelős szervekkel, s mindezt már az induláskor meglévő, a jogelőd szervektől átvett ügyhátralékok feldolgozása mellett.

Őszintén el kell mondani, hogy a szervezet kialakítása nem ment könnyen, hiszen ez az igen jelentős változás szervezeti érdekeket, személyes egzisztenciákat érintett. A Belügyminisztérium vezetése azonban eltökélt volt az új migrációs struktúra kialakítása, sőt az intézményi reform továbbfolytatása tekintetében is, amelyben nyilvánvalóan szerepet játszott az a tapasztalat is, hogy az első fokon eljáró idegenrendészeti hatóságok vonatkozásában, a szervezeti hierarchiában elfoglalt helyük alapján is a szervezeti irányítás különbözősége akadályozta az egységes jogalkalmazási gyakorlat megvalósulását, a kormányzati migrációs politikai célkitűzések maradéktalan érvényre juttatását.

Az igazgatási rendszer második lépcsőben történő továbbfejlesztésére egyidejűleg került sor a csatlakozás érdekében még szükséges, a bel- és igazságügyi fejezetre vonatkozó, a migráció területét érintő jogharmonizációs feladatok végrehajtásával. A BM Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal feladatát képezte a jogszabályok módosításához szükséges tervezetek kidolgozása, illetőleg miután világossá vált, hogy a jogharmonizáció az idegenren-

dészeti törvény vonatkozásában csak új törvény megalkotásával teljesíthető, az új törvénytervezet szakmai kimunkálása. Az Országgyűlés az ún. migrációs törvénycsomag részeként megalkotta a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvényt, amely a migrációs törvénycsomag valamennyi elemével együtt 2002. január 1-jén lépett hatályba. A törvény hatályba lépése egyúttal az egységes migrációs szervezet- kialakításának tovább folytatását jelentette, ugyan is ezen időponttól kezdődően jöttek létre a Hivatal területi szervei, a regionális igazgatóságok és e szervek keretei között az ügyfélszolgálat irodák. A hét regionális igazgatóság és a 23 ügyfélszolgálati iroda a rendőrségtől teljes egészében átvették a legális migrációval kapcsolatos első fokú idegenrendészeti jogköröket és az illegális migrációval kapcsolatos hatáskörök döntő hányadát, valamint a határőrségtől az idegenrendészeti feladatok nagy részét. Jelentős változás következett be a bevándorlási kérelmekkel kapcsolatos ügyintézés tekintetében is, mivel a kérelmek elbírálásának első fokú jogköre a három és fél éves kitérő után a közigazgatási hivataloktól a Hivatal területi szerveihez, azaz újra a klasszikus értelemben vett idegenrendészethez került. E mögött az a kormányzati megfontolás húzódott meg, hogy a közigazgatási hivatalok nem tudtak megbirkózni a feladattal, jelentős ügyhátralékot halmoztak fel, és nem tudták kellő hatékonysággal érvényesíteni a közbiztonság megóvásához fűződő érdekeket.

Ugyancsak a Hivatal területi szervek hatáskörébe került a menedékjogi eljárásokban az első fokú jogkör, amelyek korábban a központi menekültügyi szervnek a feladatát képezte. Ezzel összefüggésben persze meg kellett változtatni a jogorvoslati fórumrendszert is, ugyanis korábban a jogorvoslati kérelmek elbírálását kizárólagos illetékességgel az akkori Fővárosi Bíróság látta el, amely a jelentős ügyteher miatt csak az eljárási határidőt jelentősen túllépve tudott az egyes ügyekben döntést hozni. Megjegyzem, hogy a regionális igazgatóságok székhelye szerint illetékes bíróságok közreműködése folytán jelentősen csökkent a menedékjogi eljárások lefolytatásának időtartama. A területi szervek létrejöttével Hivatal összlétszáma 807 főre növekedett, mely létszám az első pillanattól fogva kevésnek bizonyult.

Bár az új szervezet az intézményrendszer teljes kiépítéséhez, működéséhez szükséges pénzügyi támogatást megkapta, ennek ellenére még néhány évig komoly nehézséggel küzdött. A jogelőd szervektől igen jelentős mennyiségű idegenrendészeti ügyhátralékot örökölt, mely ügyeknek a feldolgozását a migrációs helyzetből adódóan amúgy is folyamatosan növekvő ügyteher mellett, nagymértékben új, az egyetemről éppen csak kikerült fiatal, lelkes, ám jogalkalmazási tapasztalattal nem rendelkező állománnyal (összesen 400 új munkatárs) kellett megoldania. A menekültügyi szakterületen sem volt sokkal jobb a helyzet tekintettel arra, hogy még a koszovói válság átgyűrűző

hatásaként, majd az afganisztáni háború következtében nagyon sok menekültek várt feldolgozásra, és meg kellett küzdeni a védelemért folyó befogadási és elhelyezési nehézségeivel is. Az ügyszolgák feldolgozásával, emellett a világpolitikai helyzetben bekövetkezett kedvező irányú változások, valamint a magyar határőrizeti szervek embercsempészekkel szembeni szigorú fellépése 2003- 2004-re lényeges csökkenést eredményezett a Magyarországra érkező illegális migránsok számában. Ez a helyzet hozzájárult ahhoz, hogy a Hivatal nagyobb lendülettel és erőbefordítással tudott készülni a közelgő európai uniós csatlakozást követő tagállami működés feltételeinek megteremtésére. Mit is jelentett ez? A Hivatal fejlesztette, az informatikai nyilvántartási rendszereit és alkalmassá tette az uniós adatbázisokhoz történő kapcsolódásra, kiépítette a menekültügyi döntéshozatal területén meghatározó jelentőséggel bíró országinformációs adatbázisát, európai színvonalú befogadó intézményrendszert és olyan szervezeti egységeket hozott létre, amelyek biztosították tagállami együttműködés szervezeti kereteit (pl. Dublini Osztály,) és felkészült az uniós jog alkalmazására. 2005-ben indult meg a Hivatal szakkonzuli hálózatának kiépítése, 2006. január 1-től sor került a határon túli magyarok anyaországgal való kapcsolatának erősítése érdekében bevezetett új jogintézmény, a nemzeti vízum kiadásának támogatása érdekében hét migrációs szakkonzul kihelyezésére a kárpát-medencei külképviseletekre.

2006-ban jelentős változást hozott az intézmény életében az új baloldali és liberális koalíciós Kormány azon intézkedése, mely szakítva a történelmi hagyományokkal megszüntette a Belügyminisztériumot, és két tárca összevonásával létrehozta az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumot. A Hivatal így az új minisztérium- ezen belül is a közjogi államtitkár, illetőleg az alárendeltségében működő Migrációs Főosztály - irányítása alá került. A Hivatal addigi hatósági feladatköre csak annyiban változott, hogy az állampolgársági szakterülethez kapcsolódóan 2006-tól ellátta a hazai anyakönyvezés feladatait is, illetőleg a jogalkotási tevékenység elősegítése, szakmai támogatása kikerült a feladatai közül. Ezen időszak legfontosabb feladata volt a jogharmonizációs céllal megalkotott, 2007.július 1-jén hatályba lépő, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007.évi II. törvény alkalmazására, továbbá schengeni csatlakozásra való felkészülés. Ennek keretében sor került az intézményen belül szervezeti átalakításokra is, amelyek mind az idegenrendészeti, mind a menekültügyi szakterületet érintették, és amelyek az új jogintézményekhez kapcsolódó új szervezeti egységek létrehozását, illetve meg lévők funkciójának átalakítását jelentették (befoga-

dó intézmények terén pl. kialakításra került zárt intézményként ún. előszűrő állomás). Megjegyzem, hogy a tudományos munka fellendítése érdekében 2009 tavaszán megalakult az MRTT Migrációs tagozta.

2010-ben a kormányváltás követően a polgári kormány Nemzeti Együttműködés programjából adódóan Hivatal idegenrendészeti feladati között - újra létrehozott Belügyminisztérium ágazati irányítása alatt - legfontosabb volt a biztonsági érdekek érvényre juttatása, a jogsértő cselekmények megelőzése, visszaszorítása és mindezek érdekében a rendvédelmi szervekkel történő együttműködés fokozása. Az állampolgársági szakterületen kiemelkedő jelentőséggel bírt a határon túli magyarokat érintő egyszerűsített honosítás jogintézményének bevezetése és a honosítottak hazai anyakönyvezésével kapcsolatos nemzetpolitikai célkitűzéseknek megfelelő eljárások lefolytatása, amely évekre - pontosan 2016. december 31-ig, amikor is a hatáskör átkerült a Fővárosi Kormányhivatalhoz, illetőleg az ágazati felelősség átkerült a Miniszterelnökséghez - meghatározta nemcsak az Állampolgársági Igazgatóság, hanem a tömeges ügyintézés miatt a Hivatal más szakterületeinek a munkáját is. A Hivatal ez időszak alatt jelentősen előre haladt a nemzetközi kapcsolatok fejlesztése terén, és 2011-ben bekapcsolódott a közös menekültpolitika vívmányainak átvételét és az egységes alkalmazását segítő, rendszeres információcsere, korai előre jelző rendszer kialakítását célzó Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal munkájába. Fontos eredmény volt, hogy a 2012/2013-as tanévben a Nemzeti Közszerződések Egyetem Rendészettudományi Karának új szervezeti elemeként létrehozott Bevándorlási és Állampolgársági Tanszék kezdte meg a működését, amely a későbbiekben az egyik fontos utánpótlási bázist jelentette, illetve jeleneti a Hivatal számára. 2014-től az Államreform Program keretében került kijelölésre a Hivatal központi anyakönyvi szervvé, amely nemcsak felügyeleti és szakirányító jogkört jelentett, hanem a 2014. július 1-jén induló Elektronikus Anyakönyvezési Rendszer (EAK) bevezetésével kapcsolatos szakmai igazgatási feladatokban való részvételt is.

A migrációs helyzetben jelentős változás következett be. 2014-től kezdődően ugrásszerűen nőtt az országba illegálisan érkező és a menedéjjoggal visszaélő migránsok száma, amely 2015-ben már meghaladta a 400 ezret. A helyzet tarthatatlansága sürgős kormányzati intézkedéseket igényelt. Új befogadó intézmények megnyitására, illetve a meg lévő intézmények befogadó kapacitásának növelésére került sor. Megépült a déli határszakaszon a műszaki határzár, amely büntetőjogi védelem alá került, létre jöttek a tranzitzőnák. Új migrációs törvénycsomag készült, amellyel bevezetésre kerül a határon lefolytatott eljárás szabályrendszere, valamint a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet jogi kategóriája. Ezen intézkedések csökkentették az országra háruló migrációs nyomást, ennek folyamányaként is a Kormány

döntött a Befogadó Állomás és Menekültügyi Órzott Központ debreceni telephelyének bezárásáról, majd a nagyfai ideiglenesen Nagyfán és Körmenen megnyitott befogadó intézmények megszüntetéséről. Ugyanakkor 2016 nyarán új telephely kezdte meg a működését Kiskunhalason, kialakításra került egy korszerű, a követelményeknek teljes mértékben megfelelő menekültügyi órzott szállás. 2016-ban további jogszabály-módosítások előkészítésére is sor került. Az intézményre gyakorolt hatását tekintve legjelentősebb a határon lefolytatott menekültügyi eljárás széles körben való alkalmazhatóságának megvalósításához szükséges törvények módosításáról szóló 2016. évi XCIV. törvény, melynek hatályba lépésétől a menedékkérők legálisan a tranzitónákban tudják kérelmüket előterjeszteni. Ez a változás az igazgatás rendszerének bizonyos átrendeződését is eredményezte, amely egyes regionális igazgatóságok létszámának növelésével járt. A legális migráció területén is jelentkezett új feladat a kormány gazdaságpolitikai célkitűzéseivel összhangban bevezetett befektetői célú beutazással és letelepedéssel kapcsolatos ügyintézés terén, amelynek ellátására kizárólagos illetékeséggel a Budapesti - és Pest megyei Regionális Igazgatás kapott első fokon hatáskört.

A 2017. január 1-től már Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal elnevezéssel működő intézmény az elmúlt közel 20 éves tevékenysége során eredményesen oldotta meg a rá háruló feladatokat és nemzetközi szinten is elismertséget szerzett. Szervezeti rendszere más tagállamok számára is követendő példát jelentett. A nemzetközi migrációs helyzet alakulása, a kedvezőtlen kilátások, a terrorizmus elleni küzdelem, az ország biztonságának fokozottabb megóvásához fűződő érdek, a szervezet által ellátott feladatok tekintetében a rendészeti jellegű tevékenység túlsúlya miatt, az intézményrendszer jogállása megváltoztatásának kormányzati igényét vetette fel. Döntés született a Hivatal 2019. július 1. napjától történő rendőrségi szervvé történő átalakításáról. A hírre sokan felkapták a fejüket, pedig ha megnézzük a Hivatal által gyakorolt hatásköröket, azok döntően eddig is a rendészeti igazgatás körébe tartoztak és a jogalkalmazás elsődleges céljaként a közrend-közbiztonság megóvása fogalmazódott meg. Ahhoz, hogy a szervezet rendvédelmi, idegenrendészeti feladatot ellátó rendőri szervként, új elnevezéssel, most már Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságként tudjon működni, számos törvény és kormányrendelet módosítására volt szükség. A szervezet jogállásának megváltozása a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosítása mellett a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény tekintetében is speciális szabályok és átmeneti rendelkezések megalkotását is igényelte, ugyanis az eddig köztisztviselőként dolgozó állomány hivatásos

szolgálati jogviszonyba helyezésére a Hszt. általános szabályai alapján nem volt mód. A jogalkotó ezért hosszabb határidőt megállapítva rendelkezett a szükséges rendészeti szakképzések végrehajtásáról és több kedvezményt is biztosított annak érdekében, hogy a hatósági feladatokat ellátó állomány július 1-jétől rendőrségi állományba történő kinevezésére sor kerülhessen (pl. a szolgálati viszony létesítésének feltételei között meghatározott életkori kedvezmény). Az átalakult intézménnyel kapcsolatos kormányzati elvárás az, hogy immár rendőrségi szervként az ország érdekeinek szem előtt tartásával határozottan lépjen fel az illegális migránsokkal, a joggal visszaélőkkel szemben és járuljon hozzá a biztonság erősítéséhez. Ennek érdekében a regionális igazgatóságok szervezeti keretei között kialakításra kerültek az ellenőrzési osztályok, amelyek a létszámok teljes feltöltését követően hatékonyan tudnak hozzájárulni a jogsértő külföldiek kiszűréséhez, az idegenrendészeti szabályok betartatásához. Ahhoz azonban, hogy az új rendvédelmi szerv valóban eredményesen működjön, először is meg kell küzdenie az átalakulás nehézségeivel. E tekintetben optimista vagyok, mivel ez az intézmény az elmúlt közel két évtizedben már sok változást élt meg, és bizonyította, hogy képes új körülmények között is helyt állni.

Az előadásom bevezető mondatai között utaltam arra, hogy a migrációs igazgatás változásaiban milyen okok, szempontok játszanak közre. Erre alapozva, véleményem szerint fog még az intézmény szervezete, illetve az intézmény hatáskörébe tartozó feladatrendszer akár a nem is túl távoli jövőben változni, módosulni. A hatásköröket illetően szakmai véleményem szerint megfontolást érdemelhet pl. a legális migráció területén a szabad mozgással rendelkezők (EGT állampolgárok és családtagjaik) ügyeinek intézése, mely feladat lássuk be, kevésbé igényel rendészeti jellegű jogalkalmazást, sokkal kevésbé, mint a jelenleg közigazgatási hivatali hatáskörbe tartozó állampolgársági ügyintézés, amely a történelmi hagyományokból is kiindulva talán jobban illene a belügy ágazat irányítási körébe. De más szempontból is felmerülhetnek kérdések, pl. mi legyen a külföldi munkavállalókkal kapcsolatos ügyintézéssel, amely napjaink egyik legnagyobb kihívása nemcsak az idegenrendészeti, hanem a foglalkoztatási szervek számára is. Feltehető az a kérdés is, hogy szükség van e két rendőrségi idegenrendészeti szerve, nem célszerűbb-e az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és a rendőrség idegenrendészeti szerveinek összevonása. Nos, ezekre a kérdésekre talán egy következő konferencia fog választ adni.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Köszönöm a megtisztelő figyelmet!

JF: Megköszöni az előadást, amiből kiderült, hogy a Hivatalnak, ma már a Főigazgatóságnak meglehetősen hektikus a története, ez így talán jól lefordítható más nyelvekre is. Az előadó szerényen elhallgatta, hogy a neve szorosán kapcsolódik az idegenrendészet, migráció és menekültügy elmúlt húsz évének intézményrendszeréhez. A folyamatnak egy meghatározó személyiségéről és a szakmai értékek letéteményeséről van szó.

Személyes megjegyzésként, a moderátor 1971-ben kezdett a BM-ben és 1976-ban járt először ebben a teremben, de még olyan tapsot nem tapasztalt, mint ami a miniszteri biztos asszony főigazgatóként a búcsúztatásakor kapott. Ehhez külön gratulált.

Lehetőség volt kérdések feltevésére, s mivel senki nem élt a lehetőséggel, bejelentette a következő előadó, az észt szakember előadását.

Liis Valk,
tanácsadó és szakértő, Észt Rendőrségi és Határrendészeti Hivatal

Az észt migrációs jogszabályok közelmúltban bevezetett és tervezett változásai¹⁸

Az Előadó köszöntötte a résztvevőket, megköszönte a meghívást a rendezvényre. Érdekesnek és hasznosnak tartotta a konferencia első napján hallott előadásokat. Az Észt Rendőrség és Határőrségnél (*Estonian Police and Border Guard Board=PBGB*) teljesít szolgálatot és a jogi státusszolgáltatás irányítása a feladata, így tartózkodással, különféle engedélyek kiadásával, vízummal, az állampolgárság megszerzésével kapcsolatos kérdésekkel foglalkozik.

Röviden bemutatta a szervezeti és működési struktúrát, elsősorban a legális migráció kérdésére fókuszálva, de ha lenne más kérdés, arra is szívesen válaszol. A PBGB közös szervezete a jelenlegi formájában 2010 óta működik, amikor a Rendőrség, a Központi Bűnügyi Rendőrség, a Közrendi Rendőrség, a Határőrség és az Állampolgársági és Migrációs Hivatal egyesültek.

Látható, hogy korábban több, és főleg nagyon sokféle más hivatal is létezett. A maga 5.000 főnyi alkalmazottjával ma ez a legnagyobb állami „ügynökség” Észtországban. Ő személy szerint korábban az állampolgársági és bevándorlási területen dolgozott, státusa szerint közalkalmazott és nem rendőr. A struktúraváltás célja az volt, hogy minden, a belső biztonsággal kapcsolatos tényező rendezése egy helyre kerüljön. Az ügynökségek összevonásával az összes, a belső biztonság biztosításával kapcsolatos erőforrást - az embereket, a tapasztalatokat, a pénzeszközöket és a technikát - egy irányítás alatt egyesítették. Ily módon a belső biztonság területe is fejlesztésre került, és a meglévő erőforrásokat a leghatékonyabban lehet felhasználni.

A nagy változás a szervezet és a működés tekintetében 2014-ben következett be, amikor bevezették a „szolgáltatás alapú működést” (*Service-Based Management*). A PBGB feladatait 67 szolgáltatásra/szolgálatra osztották fel, amelyek közül 23 a szervezetet támogató szolgáltatásba (pl. logisztika, személyzet stb.) kerültek betagozásra.

Összevonták a korábbi helyszíni fejlesztési egységeket egyetlen ún. Fejlesztési Osztályba (*Development Department*), ahol az összes szolgáltatás központi tervezése, költségvetés-tervezése és elemzése zajlik.

¹⁸ Tolmácsoláson alapuló tartalmi összefoglaló, *Fotó: Csóti-Gyapjas Dóra*

A reform során jelentősen csökkentették a „tervező tisztviselők” számát, ami lehetővé tette a rendőrök és a határőrök minimálbérének 975 €-ra történő emelését.

A szervezetet négy, az égtájak szerint elnevezett prefektúrára (*Prefecture= Regional Structural Unit*), azaz regionális szervezeti egységekre osztották fel.

Ezek:

- (1) Északi Prefektúra, 1123 rendőr, a terület 10% -a, a népesség 44%-a,;
- (2) Keleti Prefektúra, 715 rendőr, a terület 16% -a, a népesség 15% -a;
- (3) Nyugati Prefektúra, 425 rendőr, a terület 38% -a, a népesség 16% -a;
- (4) Déli Prefektúra, 856 rendőr, a terület 36% -a, a népesség 24% -a tartozik ide.

Az összehasonlításhoz tudni kell, hogy Észtország lakossága 1.320.000 fő.

Látható, hogy a legnagyobb tisztviselői létszám az Északi Prefektúrában van, a legnagyobb területtel viszont a Nyugati Prefektúra rendelkezik. Ezt az ügyek jellege és ügyszámok indokolják. Látható az is, hogy kis országról van szó, nem túl nagyszámú lakossággal.

Korábban a migrációs igazgatást a központi szervezeti egység végezte. 2017-től áttértek a decentralizált működésre és ma már a négy prefektúra végzi a feladatokat a migránsok tartózkodási helyének megfelelően (helyi illetékesség).

Mindegyik prefektúrában vannak felelős egységek a migráció kezeléséért, ide tartoznak többek közt a prefektúrák „határ menti és migrációs megfigyelési részlegei”, ebből négy van (*Border and Migration Surveillance Division*). Hozzájuk tartoznak a tartózkodási engedélyek, a rövid távú foglalkoztatás, a migrációs megfigyelés, a tartózkodási engedélyek visszavonása, a távozási felszólítás kiadása, a kitoloncolás, a bűncselekmény esetén az eljárás.

Migrációs tanácsadók (*Migration advisors*) is működnek a szervezeten belül. Ez új, elsősorban információs és tájékoztató szolgáltatás 2017 óta a külföldiek, a külföldi munkavállalók, a tanulók, a munkaadók, a tanintézetek számára. Elérhetők e-mailben, telefonvonalon, Skype-on, vagy személyes találkozón. A tanácsadók képzéseket és információs napokat szerveznek az érdekelteknek és érintetteknek, többek közt a saját (rendőri és tisztviselői) állománynak is.

Az állami önállóság 1991-es visszaszerzése után Észtországra alapvetően a kivándorlás volt a jellemző. Akkor az 1990-ben létrehozott tartózkodási engedélyrendszer volt még érvényben. A legtöbb tartózkodási engedélykérelmező a volt Szovjetunió volt állampolgára volt, akik Észtországban maradtak.

Az ország migrációs politikája kezdetben konzervatív volt, aminek a lényege a bevándorlási kvóta, a korlátozott tartózkodási engedélyek, rövid időre kiadott engedélyek, munkavállalási korlátozások stb. voltak.

Észtország 2004-ben csatlakozott az EU-hoz, és elfogadta az összes uniós migrációs jogszabályt, és azokat a saját gyakorlatába is átültette.

Az elmúlt öt évben a migrációs politika megváltozott és Észtország liberálisabb migrációs szabályokat vezetett be, de az elvek azért még némileg kevérednek, azonban a liberális irány lett a mérvadó.

Az 1993. évi külföldiekről szóló törvény hatályba lépéséig 1990-1993 között a korábbi bevándorlási törvény volt érvényben. Az 1993-as szabályozást 2010-ben újból kihirdették. A külföldiekről szóló törvény az országba való belépést szabályozta.

A szankciók és a bírságok jelentik a legfőbb jogi eszközt a szabályozás érvényesítése érdekében.

A BM ún. „lépcsőfokokat” vagy lépéseket állapított meg a változtatások terén. Ezek érvényesítése tervezett módon történik. Úgy látják, hogy van idő a kifutásra.

Az Európai Unió polgáira vonatkozó szabályozás 2006-tól érvényes. A külföldiek nemzetközi védelemről szóló törvény is 2006-tól hatályos. A korábbi menekültügyi törvény 1997-2006. között volt érvényben. A távozási kötelezettségről és a beutazási tilalomról szóló törvény 1999-től van hatályban. Az EU joga és a nemzetközi egyezmények megjelennek a nemzeti migrációs és menekültügyi szabályozásokban is.

2018-ban döntés született a bírságok összegének szigorítására, így pl. az illegális foglalkoztatás esetén a korábbi 3.200 € helyett 32.000 € lett a bírság.

Az Előadó jelezte, hogy az idő rövideje miatt, ezt a kérdést részletesen nem tekinti át. Kiemelte, hogy az olyan kis országnak, mint az övék, is megvannak a maga előnyei, mert Észtországban viszonylag gyorsan lehet módosítani és bevezetni a szabályozásokat.

Észtország migrációs politikájában komoly változások következtek be, ezeket az Előadó a már fent hivatkozott lépésenként mutatta be.

1. lépés 2013-ban. Ún. „Üdvözlő Program” (*Welcoming Program*) bevezetése az új érkezők számára. A külföldi hallgatók, diákok támogatása kiemelt figyelmet kap. Észtországban a családtagok is csatlakozhatnak a diákokhoz, nincs ez esetben munkavállalási-engedély kényszer. A munkaalapú bevándorlás kormányzati megközelítése a munkaerő migrációját mozdítja elő, a jó és keresett szakemberek esetén gyorsított eljárást folytatnak le.

2. lépés 2015-ben. Észtországban a tartózkodási jog a tartózkodási engedély lejáratá után (90 nap) is érvényes.

Már Észtországban is lehetséges a tartózkodási engedély kérelmezése, korábban csak a követségeken volt erre lehetőség. Új független, ideiglenes (átmeneti) tartózkodási engedély is érvényben van, Észtországban a végleges letelepedéshez a már 3 éve az országban élők számára. (Előtte szükség volt meghívólevélre vagy iskolai igazolásra, ez ma már nem kell.)

3. lépés 2017-ben. A már említett munkaalapú bevándorlás ösztönzése a fő cél. A munkaerő-vándorlás előmozdítása - a fizetési kritériumok csökkentése, az időnymunkások, a rövid távú foglalkoztatás lehetővé tétele legfeljebb 9 hónapig (az előző 6 hónapig szólt), kivételek az induló vállalkozásban (*start up*) történő munkavégzéshez.

Az üzleti migráció előmozdítása - különleges feltételek nagy befektetők számára (legalább 1 millió € befektetés) és az induló vállalkozások számára. Kevesebb dokumentáció szükséges az alkalmazáshoz. Ideiglenes tartózkodási engedély áll rendelkezésre, amelyet 5 évre adnak ki (korábban 1–2 évre) és tíz évre (korábban legfeljebb 5 évre) meghosszabbították. Áttértek a „migrációs megfigyelésen” alapuló rendszerre. (Ez egy funkcionális felügyeleti, követő rendszer.)

4. lépés 2019-ben. Ez még nem teljes kiterjesztésű, de 2020-ban mindenképpen realizálódik. Egyszerűsítések bevezetése történt a munkáltatók vagy az egyetem (tanintézet) megváltoztatása esetén, korábban kellett, most nem kell új engedélyt kérni, de a változást minden esetben be kell jelenteni. A „szponzorok” (foglalkoztatók, támogatók) kötelezettségeit és felelősségét is megszigorították. Lehetőség van vízumra a helytől független munkavállaláshoz is.

5. lépés 2020-ban. Jelenleg kidolgozás alatt áll, de szerves folytatást jelent a korábbi lépésekhez képest.

Az Előadó felsorolta, hogy milyen bevándorlási lehetőségek vannak Észtországba.

- (1) Rövid távú tartózkodásra: Vízummentes tartózkodás akár 90 napig; C típusú vízum legfeljebb 90 napra; D típusú vízum legfeljebb 365 napra.
- (2) Rövid távú tartózkodásra + munkára: Rövid távú foglalkoztatás regisztrálása a Rendőrségnél és a Határőrségnél, legfeljebb 365 napig; D típusú vízum.
- (3) Lakhatás + munkavégzés esetére: Ideiglenes tartózkodási engedély; Hosszú távú lakosoknak engedély.

Az ideiglenes tartózkodási engedély és rövid távú foglalkoztatás iránti kérelmekről készült egy kimutatás a 2014-2019 közötti időszakra, amely szerint 2014: 4.376/1.002 (ideiglenes tartózkodás/rövid idejű munkavállalás);

2015: 5.324/1.199; 2016: 7.884/1.982; 2017: 8.429/8.376; 2018: 9.947/21.757; 2019: 6.308/26.042 fő volt.

Bár a számok nem grandiózusak, de az ország lakosságához viszonyítva jól látható az országban legálisan tartózkodó nem észt állampolgárok száma és aránya.

Hozzá kell tenni, hogy a migráció igazgatásával foglalkozó hivatalnok/rendőri létszám időközben nem került megnövelésre. Tehát nem megnövelt létszámmal, hanem hatékony működéssel felelnek meg a megnövekedett elvárásoknak.

Milyen változások várhatók? A szervezetüknek rövidesen lesz saját portálja, és az alkalmazás Észtországban elindíthatóvá válik. Ennek keretében egy ún. önkiszolgáló portál kerül kialakításra a rövid távú foglalkoztatás regisztrációjára. Ez komoly előrelépés, mert adminisztratív terheket vesz le az államháztartásról. A munkáltató felelőssége lesz az adatok közlése.

Teljes körűvé teszik a kockázat-elemzésen alapuló eljárást. Ezt is két lépésben tervezik. Az ún. „biztonsági háttérelőellenőrzés” után következik a kockázathoz kötött ún. „mélyebb” ellenőrzés. Nagyobb hangsúly kívánnak fektetni az ún. „bevándorlás-felügyeleti” rendszer működtetésére, de ennek számítástechnikai háttere egyelőre még nem teljes.

Fontosnak tartják, hogy meggyőződjenek a munkáltató hitelességéről, ezért folyamatosan végzik a háttérelőellenőrzéseket is.

Az adósságkezelési folyamat követése érdekében további bizonyítékokat szereznek be, ha szükséges, interjúkat, helyszíni látogatásokat bonyolítanak le.

A fentiekkel összefüggésben nagyobb hangsúlyt kap a tartózkodási engedély kiállítását követő migrációs megfigyelés, ami minden esetben kockázat-elemzés alapján kerül meghatározásra.

Az a cél, hogy törvényesen bizonyítsák, hogy teljesül-e az engedély megszerzéséhez szükséges összes kritérium.

Az Előadó hangsúlyozta, hogy csak rövid és vázlatos áttekintésre volt lehetősége.

Megköszönte a lehetőséget, hogy részt vehetett a rendezvényen és a résztvevők figyelmét.

Ha felmerült bármilyen, a témához kapcsolódó kérdés szívesen válaszol rá.

JF: Megköszöni az érdekes előadást. Izgalmas volt végighallgatni, hogy egy kis ország, kis számok tükrében hogy kezeli a migrációt. Ez tipikus példája annak, amikor a cseppben meglátni a tengert és a „kicsik” a maguk rugal-

masságukkal is tudnak példát mutatni a „nagyoknak”. Felkéri a Lengyel Határrendészet képviselőjét, előadásának megtartására.

Przemyslaw Cybul,
határőr őrnagy, tanácsadó, Lengyel Határrendészet

A külföldiekről szóló lengyel törvény tervezett módosításai¹⁹

Az Előadó köszöntötte a résztvevőket, megköszönte a meghívást a rendezvényre. A Lengyel Határrendészet helyettes főparancsnokának az üdvözlését is átadta a résztvevőknek. Megjegyezte, hogy a nevét, ami egy régi szláv név, elég nehéz angolul kiejteni. Először van Budapesten, a város nagyon tetszik neki. Személyesen nagyon fontosnak tartja a mostani megbízatását és ennek szeretne maximálisan eleget is tenni. Szeretné bemutatni a nemzeti migrációkezelési rendszer jelenét és a változásokat.

Először röviden áttekintette a lengyel idegenrendészeti rendszert. A lengyel migrációkezelési rendszer elég összetett, több szervezetet is érint, ezért az együttműködés nagyon fontos szerepet kap a folyamatokban. Kiemelte, az ún. „Idegenek Irodát” (*Office for Foreigners, Urząd do Spraw Cudzoziemcow*), amely a külföldiek nemzetközi védelmét biztosító dokumentumok kiállításáért és kezeléséért felelős. A migráció elleni tényleges fellépést, ahogy említette, a „harcot”, a Lengyel Határrendészet, (*Polish Border Guard, Straż Graniczna*) mint kormányügynökség hajtja végre. Az Előadó a határrendészet képviselőjeként tartott előadást, ezért a határrendészeti kérdésekkel foglalkozik, és nem foglalkozik a már említett hivatallal. Bemutatja a múltat és a jövőt is.

Három fő szabályozást említett, amelyek biztosítják az idegenrendészeti és határellenőrzési tevékenység jogi alapját. Ezek a külföldiekre vonatkozó alapvető lengyel jogszabályok. (1) A 2013. december 12-i, a külföldiekről szóló törvény; (2) A Lengyel Köztársaság Területén belül a külföldieknek a védelem nyújtásáról szóló, 2003. június 13-i törvény; (3) A 2006. 07. 14-i Törvény az Európai Unió Tagállamai Állampolgárainak belépéséről, tartózkodásáról és onnan való kilépéséről, valamint azok családtagjairól. Több változás is történt a szakterületen. A változások a szigorításokról és korlátozásokról szólnak, a nemzetközi oltalom megadásának eljárása, a kérelmezők belépési jogának korlátozása és a határon történő eljárás bevezetése (a 2013/32 / EU irányelv 43. cikke).

Több döntés is született a szabályozások módosítására. Ezek azért születettek, mert nemrégiben azt a problémát észlelték, hogy a kérelmezők elhagyták az országot. Elsősorban Ausztriába, Németországba és Franciaországba

¹⁹ Tolmácsoláson alapuló tartalmi összefoglaló, *Fotó: Csóti-Gyapjas Dóra*

távoztak. Ennek rendezésére megfelelő szabályozás is kellett. A nemzetközi védelem megadására vonatkozó, a határon történő eljárás megoldására minisztertanácsi szintű megoldás született. A biztonságos származási ország és a biztonságos harmadik ország fogalmának bevezetése és megállapítása is fontos lépés volt.

Hogyan működik az eljárás? Az első lépésben a külföldi beadja a kérelmet az idegenrendészeti hatósághoz, ezt a határrendészet is megkapja. A döntést végül az idegenrendészeti hatóság fogja meghozni. Ennek keretében a kérelem is minősítésre kerül. A kérelmező az eljárás alatt nem mozoghat szabadon, mozgása korlátozva van, ez zárt helyen való elszállásolást jelent. Akár fogva tartásra is sor kerülhet (28 napig az első alkalommal) vagy az alternatív intézkedések alkalmazására. Vizsgálati eljárás (első fokon) - max. 20 nap. Itt a korábbiakhoz képest nincs változás, ez külföldiekkel foglalkozó hivatal hatáskörébe tartozik. A fellebbezés határideje 7 nap, ez közvetlenül a bírósághoz nyújtható be, ami kizárja az adminisztratív felülvizsgálat lehetőségét. Lehetőség van meghosszabbítani a kérelmező zárt helyen tartására 90 napra (ha a kitoloncolási művelet valószínűsíthetően hosszabb ideig tart).

A visszautasított kérelmezőkkel szembeni eljárás is sajátos folyamat, ami azt jelenti, hogy összevontak két korábbi eljárási döntést, mert most a kérelmezők nem kapják meg azonnal a kiutasítási határozatot. Ha valakinek a kérelmét elutasították, akkor előbb felszólítják, hogy Lengyelország és az EU területét önként hagyja el. Ennek alapján a visszautasított kérelmezőnek 30 nap áll a rendelkezésére, hogy a felszólításnak eleget tegyen.

A következő lényegi változás a szabályozásban, hogy a lengyel hatóságok támogatják az önkéntes visszatérést és ezt a folyamatot szeretnék gyorsabbá és olcsóbbá tenni. A Lengyel Határrendészet Főparancsnoka ezt saját hatáskörében megteheti, s bár van lehetőség az IOM bevonására, de a nemzeti (határrendészeti) megoldás olcsóbb és hatékonyabb. De lehetőség van nonprofit, nemzetközi vagy nem kormányzati szervezetek bevonására is. Miután a külföldi az önkéntes távozás támogatására szóló kérelmét beadja, a segítségnyújtás mértékét meghatározó közigazgatási határozatot a határrendészet főparancsnoka adja ki kérelem benyújtásától számított 5 napon belül. Dublini eljárással kapcsolatban az Idegenrendészeti Hivatal az illetékes szerv, de a Lengyel Határrendészet ebben is inkább maga szeretné intézni az ügyeket, mert ez szerintük hatékonyabb. A sikertelen kérelmezők más tagországba történő elszállítása is a Határrendészet felelősségi körébe tartozik. A következő kérdés az EU-állampolgárok és családtagjaik kiutasítása. Ez a felelősségi kör jelenleg az illetékes vajdaság felelősségi körébe tartozik. Lengyelországban hat regionális közigazgatási egység, azaz vajdaság működik, és ezeknek a vezetője, a vajda az államszervezet helyi képviselője.

Ezt a hatáskört is tervezi a Határrendészet átvenni, mert elképzelésük szerint hatékonyabban tudná végezni, mint a vajdaság vezetője.

Tervezik az egyszerűsített „visszatérési eljárás” határon történő megvalósítását is, ami azt jelenti, hogy ha valaki illegálisan tartózkodott az országban és kiutasították, akkor a kiutasító határozatot korábban a kilépéskor a határon hozták meg, most az új eljárással mindez sokkal egyszerűbbé válik. Le csökkentik az adminisztratív felülvizsgálati lehetőség határidejét a korábbi 40 napról 7 napra, de lehet, hogy kevesebbre, vagy meg is szüntetik ezt a lehetőséget. Ezzel azt akarják elérni, hogy a külföldiek közvetlenül a bírósághoz nyújtsák be a kérelmüket. Tervezik az önkéntes távozás határidejét is csökkenteni, ami most 15-30 nap és 8-30 napra csökkentik.

Egyedi EU-s megoldás az is, hogy szabályozásra kerül, hogy a külföldinek a kiutasításkor milyen költségeket kell megtérítenie. Így próbálják visszaszerelni azt a pénzt, ami az illető kiutasítási eljárása során költségként felmerül. Megpróbálják meghosszabbítani a kiutasított külföldi Lengyelországba való visszatérésnek a tilalmi idejét is, ha az illető a kiutasítási költségeket nem fizeti meg.

Új közigazgatási határozat meghozása a belépési tilalomról, ha a közrend és közbiztonságra, közegészségügyre az illető veszélyt jelent, akkor a belépési tilalmat 5 évről 10 évre tervezik meghosszabbítani.

A lengyel schengeni értékelésről is szeretne néhány gondolatot megosztani, az Előadó, mint a helyszíni vizsgálati csoport tagja. Három hét múlva lesz itt a schengeni értékelés. Tehát három hét múlva újra jönni fog Magyarországra.

A jelentést nem oszthatja meg, de általános dolgokról beszélhet csak. Elképzelhető, hogy Magyarországnak is kell majd bizonyos jogszabályokat módosítania, mint ahogy ez Lengyelországban is megtörtént.

Megállapítás, hogy Lengyelország visszatérési rendszere jogi és operatív szempontból képes biztosítani az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszatérésének sikeres végrehajtását, miközben biztosítja az alapvető jogok megfelelő szintű védelmét.

De a lengyel jogi keret és /vagy gyakorlat két elemét azonban az ellenőrök úgy tekintik, hogy nem felelnek meg a visszatérési vívmányoknak, nevezetesen a belépési tilalmak rendszerszintű kiadása valósul meg. Valamint a varsói gyűjtőközpontban lévő körülményeket is kifogásolták. Illetve a Chopin repülőtéren hiányos az információk megadása.

Tehát minden egyes esetet külön-külön kell megvizsgálni, tömegesen nem adhatók ki belépési tilalmak. Ehhez jogszabályi változtatásokra van szükség. A belépési engedélyt nem kapott személyek tartózkodási feltételeit és az erre szolgáló jelenlegi létesítményeket is át kell tekinteni. Fejlesztésekre van szükség a nemzeti visszatérési rendszer bizonyos vonatkozásaival kapcsolatban, nevezetesen a visszatérési határozatok és a belépési tilalmak kap-

csán, a potenciálisan zavaró külföldiek fogva tartási körülményei és letartóztatási rendszerét illetően, a kísérő nélküli kiskorúak gyámságának kérdésében és javítandó a kényszer- visszatérő megfigyelő rendszer is.

Különösen érdekes lehet a fogva tartási központok működtetési rendszere, amely lehetővé teszi a fogva tartási központok kihasználtságának és a kültéri területek minőségének a kiigazítását.

A nonprofit szervezetek nem mindig működnek együtt a lengyel hatóságokkal, annak ellenére, hogy időben megadják nekik a tájékoztatást. Itt más partnerek is bevonhatók.

A kísérő nélküli kiskorúak esetében a nonprofit szervezetek nem vállalkoznak gyámságra a kiutasítás ideje alatt, ezt jelenleg a lengyel határrendészet munkatársai látják el kijelölés alapján. A potenciálisan problémát okozó külföldiek esetében két megoldás van, az egyik a normál fogadó központ, ami nyílnak tekinthető, és létezik egy szigorúbb, korlátozással járó megoldás, amiből egy van Lengyelországban.

A helyszínen a schengeni vizsgálat megállapította, hogy javításra van szükség. Problémaként merült fel, hogy a kiutasított külföldiek nem kapnak elegendő információt az ügyükben, így nem is tudnak megfelelő jogi lépéseket tenni.

A Lengyel Határrendészet jelenleg is dolgozik a problémán. Rendszerben találta a vizsgálat a befogadó központokban a foglalási rendszert és a külterületi feltételeket. Javítani kell az IT rendszereiket.

Az Előadó megköszönte a figyelmet, és ha valakinek kérdése lenne, szívesen áll rendelkezésre.

JF. Megköszöni a lengyel helyzet bemutatását. Nemcsak Magyarországon, de máshol is vannak gondok. Személyes megjegyzésként javasolja az előadónak, hogy Budapesten látogasson meg egy helyet, ami összefüggésben van a nevével.

Bejelenti az osztrák idegenrendészetről, pontosabban a vízumrendszerről szóló előadást.

Mag. Sandra Forthofer,
vízumszakértő, Belügyminisztérium, Ausztria

Aktuális fejlemények az osztrák idegenrendészet területén²⁰

Az Előadó köszöntötte a résztvevőket. Az Osztrák Szövetségi Belügyminisztérium munkatársa. Örül, hogy bemutathatja a munkáját, a bekövetkezett változásokat, különös tekintettel a vízümpolitikára. Előadásban az Idegenrendészeti Hivatal működésével összefüggő aktualitásokat fogja ismertetni, két területre fókuszálva. Az idegenrendészetről a Szövetségi Belügyminisztérium V/7. osztály munkája alapján, ahol ő is dolgozik, fog beszélni. Az osztály vezetője Gernot Resinger. Az osztály két részre tagozódik: az „A” egység a klasszikus idegenrendészeti tevékenységet végzi (pl. tolonc²¹), a „B” egység a vízumkérdésekkel foglalkozik.

Az ő szakterülete a toloncok. A főbb tartalmi kérdéseket a fenti tagozódás alapján ismerteti. Egyébként szerteágazó a szakterületük, foglalkoznak a visszatérésekkel (tolonc), az átutazások hatósági lebonyolításával, és a belépés megtagadásának alapvető kérdéseivel. De emellett képzési tanfolyamokat szerveznek idegenrendészeti ügyekben, részt vesznek a menekültügyi és a külföldiekhez kapcsolódó ügyek általános irányításában.

Alapvető és stratégiai kérdésekkel foglalkoznak, amelyek az illegális bevándorlás, a csempészet és az emberkereskedelem megelőzése és kezelése körébe tartoznak. Végzik az idegenrendészeti intézkedések statisztikai nyilvántartását, valamint elemzését és értékelését.

Az „A” egység (*Unit A*) végzi a toloncok kezelését. A toloncoknak több típusa van, így az egyszerű tolonc (menetrend szerinti járatok igénybe vételével), és a charter – tolonc. Charter esetén az egész gépet bérlik. Minden lakott kontinensre végeznek kitoloncolást, de Ausztriából főleg Pakisztán, Algéria, Marokkó, Tunézia a fő járatirány.

2015.01.01. és 2019. augusztus 15. közötti időszakra évenként bontásban bemutatta a toloncok alakulását, *(az első szám az éves összes, ezt követően a charter, a szárazföldi, majd a menetrendszerű légi járatos toloncra vonatkozó számok következnek.)* 2015=Σ394/13/54/372;+17% # 2016=Σ460/72/10/372;+101% # 2017=Σ923/75/15/833;+4% # 2018=Σ964/61/3/900; -27% # 2019= Σ701/32/3/666.

²⁰ Tolmácsoláson alapuló tartalmi összefoglaló, *Fotó: Csóti-Gyapjas Dóra*

²¹ Az előadás során a „toloncot” a tolmács következetesen deportálásnak fordította.

A charter-toloncokat a BFA (*Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*=*Szövetségi Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*) tervezi és végzi.

A charter-deportálásokat az OA (*Ordnungsamt*=*Közrendi Hivatal*) és a Rendőri Igazgatóság alkotja. Mindig van orvos a fedélzeten. Ha nő is van a toloncban, akkor a hivatal női kísérőt is kirendel a végrehajtás idejére.

Kétféle charter-toloncolás létezik: nemzeti és nemzetközi (ez utóbbi lehet EU Charter ill. FRONTEX közreműködésű).

Ha a visszatérő személy az önkéntes távozást választja, akkor ő kíséret nélkül mehet. Az előírások alapján minden visszatérő/kitoloncolt külföldi mellé 2 kísérőt kell kijelölni.

Kiutasítás esetén (ha a belépési feltételek nem teljesülnek) 3 kísérőt kell kijelölni. Problémás kitoloncolásokkor is 3 fő kísérő biztosítása a standard megoldás.

Az Előadó áttért a B egység (*Unit B*) tevékenységének az ismertetésére. Hét tevékenységi kört nevesített, így (1) ügyrendi kérdések az idegenrendészeti jog / jogi ügyek területén, (2) EU vízum munkacsoport; (3) az osztrák nagykövetségek felügyelete idegenrendészeti ügyekben, (4) az emberkereskedelem elleni küzdelem - együttműködés a Szövetségi Bűnügyi Rendőrséggel; (5) utólagos ellenőrzések végzése, (6) fellebbezési eljárások lefolytatása, (7) szakmai konzultációk végzése.

Mit jelentenek a fenti tevékenységek a B egység esetében?

(1) Jogi ügyek és jogszabályok - nemzeti szinten és EU-s vízum munkacsoportban; (2) A vízumeljárások felügyelete - VIS-Mail tanácsadó rendszer; (3) Osztrák nagykövetségek ellenőrzése és az állományuk képzése, a vízumok és a menekültügy közötti koherencia nyomon követése, utólagos esetáttekintések; (4) Az emberkereskedelem elleni küzdelem - együttműködés a BK-val (*Bundeskriminalamt = Criminal Intelligence Service Austria*); (5) Vízumliberalizációs párbeszéd (vízumkönnyítési megállapodások és vízummentesség) - megállapodások (EU és nemzeti).

A következő gondolatsort az Előadó azzal a kérdéssel nyitotta meg, hogy „kinek kell vízum”?

Ismertette a vízumkövetelményeket.

A harmadik országok állampolgáira az (EU) 2018/1806 rendelet I. sz. Függelék vonatkozik.

Vízummentesség valósul meg: (EU) 2018/1806 rendelet - II. Függelék, nemzeti jogszabály, FPG-DV (2005. *Fremdenpolizeigesetz-Durchführungsverordnung – FPG-DV= Idegenrendészeti törvény és a végrehajtási rendelet*) 9.§. a alapján: Hivatalos meghívás esetén pl. szövetségi elnök, szövetségi kormány, stb.); Tanulócsoportoknak a nem szervezett utazások keretében; Tengerészeknek „Donauschifferausweis”-szel (*Dunai Hajós Igazolvány*) a kikötőben való tartózkodáshoz; Légi mentőszemélyzetnek;

Segítőknek katasztrófák esetén; Vatikán, Máltai Lovagrend diplomatái esetében; Nemzetközi szervezetek, pl. ENSZ úti okmányai, menlevelei esetében. Ehhez a kérdéskörhöz tartoznak az EU vízummentességi megállapodásokban, az EU és kétoldalú vízumkönnyítési megállapodásokban foglaltak.

A főbb vízumtípusok:

I. csoport: Visa „A” - tranzitvízum (3. cikk, Visacode = *Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code =Vízum Kódex)* meghatározott országokban.

Visa „C” - rövid távú tartózkodásra jogosító vízum, 90 napig érvényes, 180 napon belül, egyszeri / kettős / többszörös bejegyzés, érvényesség: 1 naptól 5 évig (C, C1-C5), a schengeni térségre (a korlátozott területi érvényességű Visa C kivételével);

Visa „D” - nemzeti hosszú távú tartózkodásra jogosító vízum (az FPG 20. §. alapján), 91 naptól 6 hónapig (kivételes esetekben / 12 hónap, munka- és ünnepi program), 180 nap alatt 90 napos utazási jog a schengeni térségben, szándék arra, hogy a tartózkodási engedélytől kezdve 6 hónapnál hosszabb ideig maradjon,

A nemzeti vízum típusai: foglalkoztatási, tartózkodási engedély összevonása, visszatéréshez szükséges különleges engedély, humanitárius okok, állás-kereső, családgyegetítés.

II.csoport: LTV-vízum (C) (*LTV = Limited territorial validity visas, korlátozott területi érvényességű vízum*). Mint a nevében is benne van, korlátozott területi érvényességgel bír. Kiadható az alábbi esetekben: humanitárius okokból; nemzeti érdekből, nemzetközi kötelezettségek teljesítéséhez.

Határon kiadható vízum: akkor, ha előzetes jelentkezésre nem volt lehetőség, kiszámíthatatlan, kényszerítő okokból, legfeljebb 15 napra.

III.csoport: Újra-beutazási vízum (FPG 26a. §) vízumkötelezettséggel rendelkező állampolgárok részére: ha érvényes belépési tilalom alatt áll, fontos hivatalos okok miatt (pl. tanú a tárgyaláson), súlyos személyes okok (pl. halál a családban), a beutazási tilalom indokai nem akadályozzák a vízum kiadását, nincs más ok a vízum megtagadására, személyi korlátozások lehetséges (bizonyos határ-ellenőrzési pont, tartózkodás egy bizonyos területen). Kibocsátó hatóságok: a felelős nagykövetség.

IV.csoport: kivételes okokból/különleges esetekben vízum (az FPG 22a. §. alapján) súlyos, méltányolandó esetekben, amelyek a tartózkodás alatt merültek fel, az elindulás/elutazás nem lehetséges (a meglévő vízum érvényességi ideje lejárt előtt vagy a vízummentes tartózkodás lejárt előtt)

Kiadható az alábbi esetekben: humanitárius okokból, nemzeti érdekből, nemzetközi kötelezettségek teljesítése okán.

A kérelem benyújtása: max. 3 hónappal, de legalább 15 nappal a tervezett utazási dátum előtt, a feldolgozási idő általában max. 15 nap, meghosszabbítható 30 naptári napra, kivételes esetekben pedig 60 naptári napra. Fellebbezési jog fennáll a Szövetségi Közigazgatási Bíróságnál.

Az Előadó egy sajátos megoldást is ismertetett. Elektronikus elkötelezettség (*Electronic commitment*), a gyakorlatban ez „Elektronikus garancialevél”-et jelent. (Osztrák állampolgár adhatja ki), a megfelelő pénzügyi eszközök hiányának helyettesítésére szolgál. Ebben a meghívó kijelenti, hogy fizeti azokat a költségeket, amelyek a hatóságoknak a vízum kérelmezőjének tartózkodása miatt felmerülhetnek, még akkor is, ha ez meghaladja a meghívás időszakát.

Az új verzió 2020-ban kerül kiadásra és alkalmazásra. Egyetlen elektronikus garancialevéllel több ember is kötelezheti magát, és több embert is meg lehet hívni. A meghívó személy további pénzügyi adatai is rögzíthetők, azonosíthatók az emberek, akik visszaélnék ezzel az eszközzel.

Az előadás végén az Előadó bemutatta a 2018-as vízumstatisztikájukat (*Statistics VISA*): Vízum kiadás 2018-ban: VisaA=13; VisaC=262.480; VisaC1=15.137; VisaC2=1.200; VisaC3=501; VisaC5=211; VisaD=27.092; VisaVrG= 6.162; VisaW=7; Mindösszesen=312.803. A statisztikai sorrendszerezési szempontok alapján készült.

Az Előadó megköszönte a figyelmet és jelezte, hogy szívesen válaszol a kérdésekre.

JF: Megköszöni az előadást, az osztrák gyakorlat bemutatását. Az elmúlt héten a moderátor Körmenden egy jubileumi határtörténeti rendezvényen vehetett részt, ahol burgenlandi rendőr kollégákkal is találkozott és meghallgathatta az ottani rendészeti vezető határmenti együttműködésről szóló előadását. Az ott és a jelen konferencián elhangzottak tökéletesen lefedik egymást.

A napirend szerint szünetet rendel el.

Szünet.

JF: Köszönti a spanyol Előadót. Izgalmas dolgokra lehet számítani, mert Spanyolország nincs közel és a migráció vonatkozásában ott is zajlanak az események.

Dolores María Seoane Pardo
Központi Határrendészet,
Országos Rendőr-főkapitányság, Spanyolország

Műveleti szabályok migrációs területen – a spanyol Országos Rendőr-főkapitányság szerepe²²

Az Előadó köszöntötte a résztvevőket. Nagy megtiszteltetésnek veszi, hogy részt vehet ezen a nemzetközi konferencián, ahol a Spanyol Nemzeti Rendőri Testületet (*Cuerpo Nacional de Policía, Policía Nacional*), ezen belül az Idegenrendészeti és Határvédelmi Főbiztosság, Központi Határrendészeti Egységét képviselheti. A Központi Határrendészeti Egységnél felügyelőhelyettesi beosztásban dolgozik, a határügyi kérdések szakértője. Az Előadó köszönetet mondott a nemzetközi konferencia megszervezéséért, az alapítványi támogatásért, a szervezésben résztvevő spanyol és magyar kollégákat, kolléganőket külön nevesítette. Az előadás három részből áll. Az első rész Spanyolország helyzetéről szól, ami földrajzi szempontból stratégiai helyen fekszik. Ebből kifolyólag komoly tapasztalatokkal rendelkeznek a migráció tekintetében, nagy migrációs nyomás helyeződik rájuk. A Belügyminisztériumból kapott információk szerint, 2019.01.01.-09.01. között összesen 19.307 fő migráns érkezett az országba szárazföldön, illetve vízen. A statisztikai adatok alapján 2018-as évet (33.217 fő) a 2019-eshez viszonyítva, a migránsok száma 41, 9 %-kal (13.910 fő a különbség) csökkent. A jelenben főleg dél-amerikai útlevelekkel próbálnak bejutni a migránsok az országba repülőtéren keresztül a Santo Domingo-Madrid tranzit-úton.

Az is előfordulhat, hogy a végső célpont Isztambul, és amint megérkeznek a repülőtérré, azon nyomban nemzetközi védelemért folyamodnak. Ugyanez történik a jemeni-németországi útvonalakon is. Sokan Ecuadoron keresztül Madridba repülnek és a végső céljuk Szaúd-Arábia vagy Isztambul. A spanyol kormány álláspontja, hogy az irreguláris migránsok ismert útvonalait le kell zárni, elsősorban vízum, ezen belül az „A” típusú vízum segítségével. Ezt ki kell terjeszteni. Ezzel függ össze egy másik program, amely a menedékkérőkre vonatkozik. Az Előadó elmondta, hogy Spanyolországban egy órával az előadása megkezdése előtt eddig 78.500 kérelmet fogadtak be. A nemzetközi védelmet kérők elsősorban Kolumbiából és Venezuelából származnak, összesen 40.000 fő venezuelai folyamodott védelemért, de a spanyol kormány csak humanitárius tartózkodási engedélyt ad számukra.

²² Tolmácsoláson alapuló tartalmi összefoglaló, *Fotó: Csóti-Gyapjas Dóra*

A spanyol nemzeti rendőrségi testület szerepét négy szempont alapján mutatja be: (1) a rendőrség kompetenciája, (2) a jelenlegi nemzeti szabályozások, (3) a jövőbeni szabályozások, illetve (4) a nemzeti rendőrségi stratégiai terv szerint.

A rendőrség a belügyminisztériumhoz (Ministerio de Interior) tartozik, két rendőrségi testület van Spanyolországban, amelyek az „Biztonsági Államtitkárság” (Secretaría de Estado de Seguridad) alárendeltségében működnek, az egyik a Rendőrségi Főigazgatóság (Dirección General de la Policía), a másik testületet sok esetben „polgárőrségnek” is fordítják, valójában sajátos csendőri szervezetről van szó (Dirección General de la Guardia Civil), amelyhez a Honvédelmi Minisztérium (Ministerio de Defensa) szakkérdések tekintetében kapcsolódik. Mindkettő testület feladatrendszerét más jogszabály határozza meg. Ez többek közt az LO 2/1986.03.13-i jogszabály, amely a külföldiekre (idegenekre) és a határokra vonatkozik.

A határrendészet vonatkozásában a National Police felelős a határellenőrzésért (határforgalom, border checks), a Civil Guard a zöldhatárt felügyeli. A vonatkozó jogszabály a Policía Nacional hatáskörébe adta a spanyol állampolgárok, illetve a külföldiek be- és kilépésének az ellenőrzését, az útlevelek, személyi igazolványok, tartózkodási engedélyek ellenőrzését, valamint ide tartozik még a kitoloncolt menedékkérők, migránsok, kiadatási kérelmek elbírálása, a migrációs, bevándorlási és kivándorlási kérdések, ügyek kezelése is. (LO. 2/86 FCS.12. cikk. A migrációs ügyekre több szabályzó is vonatkozik.) A Spanyol Alkotmány 13. cikkelye szerint a külföldieknek jogai és kötelezettségei is vannak. A Bevándorlási Törvény (L.O. 4/2000, január 11.) pedig vonatkozik a bevándorlók családtagjaira (EU 240/2017, február 16.) is.

A Bevándorlási Törvény végrehajtását Rendelet szabályozza (R.D. 557/2011, április 20.) A szabályzók közül fontos még a Menekültügyi és kiegészítő védelmi törvény (12/2009. október 30.) ezeken kívül az EU-s szabályzók (SBC= *Schengen Borders Code*, VISA CODE, DUBLIN, EURODAC).

A spanyol migrációs szabályzók összhangban vannak az EU- s előírásokkal.

Ezt követően az Előadó áttért migrációs szabályozás jövőjére. A spanyol kormány törvénymódosításokat készít elő a nemzetközi védelem, a kiegészítő védelem, illetve a menedékkérelmek tekintetében (ezek előkészítési fázisban vannak), ebben a munkában fontos szerepe van Bevándorlási és Migrációs Főbiztosságnak, amelynek feladata a spanyol állampolgárok és az idegenek beutazásainak és az ország területéről való kilépésének ellenőrzése. Az illegális bevándorlási hálózatok elleni fellépés, és általában az idegenrendészeti és migrációs törvény végrehajtása, a menekültek és menedékké-

rők ügyeinek rendezése, valamint a migráció megelőzése, kivizsgálása és kezelése.

A Főbiztosság egy szervezet a rendőrségen belül, és öt szervezeti egység (Unit) tartozik ide: (1) Általános titkárság (General Secretariat), (2) Az Illegális Migrációs Hálózatok és Okmányhamisítás elleni Központi egység (U.C.R.I.F.= Central Unit Against Illegal Migration Networks and False Documents), (3) *Központi Határőrizeti Egység (U.C.F.= Central Border Unit)*, (4) *Központi Tolonc Egység (U.C.E.R.= Central Deportations Unit)*, (5) *Országos/Nemzeti/ Bevándorlási és Határok Központ (C.E.N.I.F.= National Centre for Immigration)*.

Ezt követően az Előadó áttért a Nemzeti Rendőrség Stratégiai tervére (2017-2021). A stratégia négy célkitűzést tartalmaz. (1) Az információs rendszernek a bevándorlással kapcsolatos új realitásokhoz való hozzáigazítása, a FRONTEX követelményeinek megfelelően, (2) A határellenőrzés és az illegális bevándorlás elleni küzdelem javítása, egyúttal a bevándorlók emberi jogainak védelme, (3) Harc az emberkereskedelemmel és az emberkereskedelemmel foglalkozó bűnözői hálózatok ellen, (4) A rendőrök képzésének megerősítése a bevándorlás kérdésében.

Az előadás harmadik része a Központi Határvédelmi Egység operatív működését ismertette. Az egység fő tevékenységi köre: a spanyol és külföldi állampolgárok Spanyolországba történő belépésének és kilépésének igazgatási, koordinációs és ellenőrzési funkciói ellátása.

Az átkelőhelyek tevékenységének összehangolása és támogatása operatív és adminisztratív intézkedésekkel, NPC-ként (*National Contact Point, Nemzeti Kapcsolattartási Pont*) működik a légi, tengeri és szárazföldi határátlépéssel kapcsolatos kérdésekben. Spanyolországban 34 tengeri határátlépési, 4 közúti (Seo Urgel, La Línea, Melilla, Ceuta) határátlépési pontja van és 43 légi kikötővel rendelkezik.

Az államhatárral összefüggő működés kapcsán az Előadó kiemelte a „Smart Borders Project”-et (ABC, EES, ETIAS) és a határellenőrzéshez használt műszaki eszközöket. Az átkelőhelyek/határforgalom-ellenőrző pontok Nemzeti Koordinációs Központjának (*CEFRONT= National Coordination Centre for BCP-s*) létrehozását és fejlesztését, amely 2016 óta működik. Ezen belül három területet nevesített: operatív működés, statisztika és kockázatelemzés. Ezt az Előadó „koronaékszernek” titulálta és mint nemzetközi kapcsolattartási pontot is hangsúlyozta. Ezután említette a BRIC-et, az azonnali reagáló „brigádot” (*Immediate Response Brigade against Clandestine Immigration*) a beszivárgó migráció (*clandestino*) ellen, valamint a nemzetközi együttműködést (schengeni és schengeni külső határok).

A migránsok relokációjában a spanyol rendőrök is részt vesznek. Spanyol-Portugál és Spanyol-Francia Együttműködési központokat működtetnek.

Együttműködési megállapodásuk van Marokkóval. Közös vizsgálati csoportjuk van Mali, Niger, Szenegál tekintetében, amibe Franciaországot is bevonták. A fenti országokba összekötő tiszteket telepítettek.

Melyek a spanyol migrációkezelési problémák? (1) Az utasok számának jelentős növekedése.

(2) Már nem lehet a folyamatokat hagyományos módszerekkel kezelni. (3) Könnyítés, gyorsítás igénye a határátlépésben a biztonság egyidejű javításával. (4) Új technológiai rendszerek beépítési igénye a közös protokollokba. A megoldást az „okos határokból” (*Smart borders*) látják.

Mik azok az intelligens határok? A műszaki és az emberi erőforrások optimalizálása, valamint az egységes kritériumok végrehajtása az alábbiak elérése érdekében: (1) Az összes határállomás kommunikációja és integrált irányítása. (2) Az utasok optimális irányítása. (3) Nagy mennyiségű információ beszerzése és feldolgozása.

Az intelligens határok koncepciója 2011 októberében született az Európai Bizottságon belül. A Nemzeti Rendőrség a stratégiai tervében nevesíti, és javasolja az összes, a határellenőrzésre szolgáló műszaki rendszer összekapcsolását és felhasználását.

Hogyan működik az okos határok rendszer? Az összes európai határállomás számítógépeinek és műszaki rendszereinek összekapcsolása. A határőrök gyors hozzáférést biztosítanak az operatív információkhoz. Olyan rendszer, amely a problémás utasokról már érkezés előtt előzetes tájékoztatást nyújt, hogy megkülönböztesse őket a többitől. Lehetővé teszi a „szokásos” utazók külső határán történő áthaladásuk meggyorsítását. Olyan eszköz létrehozása, amely képes az információk gyűjtésére és kezelésére az utasok be és kilépéseiről, valamint azok későbbi európai szintű felhasználására. Csökkentse az utasok várakozási idejét a határellenőrzés során, és ugyanakkor tartsa be az Európai Unió által megkövetelt biztonsági szinteket.

A spanyol határon már alkalmazott technikai eszközök:

ABC, automatizált határellenőrzés az EU polgárainak számára (2010) (*Automated Border Control for EU Citizens*).

APIS előzetes utas információs rendszer (2007) (*Advance Passenger Information System*).

VIS vízuminformációs rendszer (2011) (*Visa Information System*).

FADO „hamis és hiteles online dokumentumok” (IFADO) (*Fake and Authentic online Documents*.)

Fejlesztés alatt állnak:

ABC 4U automatikus vezérlőrendszer a TCN-k számára, Automatic Control System for TCN-s) (*TCN= third country nationals and stateless persons = harmadik országbeli vagy hontalan személy*).

NFP Támogató Program a Frekvenciált Országok Utasai részére (*Facilitation Program National Frequent Passengers*).

Belépési és kilépési nemzeti rendszer (2021) (*Entry-Exit National System*).

SEIAV (ETIAS) - Európai utazási információk és engedélyezési rendszer. (*European Travel Information and Authorisation System*).

MOBIL PASS Mobil vezérlőrendszer (*Mobil Control System*).

Az Előadó kitért a fentiek magyarázó bemutatására. Spanyolországban több számítástechnikai rendszert is használnak. A technikai rendszerek fejlesztésének egyik oka, hogy közös kapcsolódási pontokat kell kialakítani a gyors hozzáféréshez, illetve a gyors műveleti információkhoz. Pl. az esetleges problémás utasok kiszűrése, a nagyobb utasforgalom lebonyolítása, a rendszeresen utazókkal való bánásmód, a várakozási idők csökkentése, a biztonság garantálása érdekében. Sok európai országban nő az utasforgalom, egyre több utas lépi át a határt, illetve egyre több európai ország használja ezt a rendszert és itt van lehetőség a személyek kategória szerinti rögzítésére. ABC. Az a lényeg, hogy elektronikus dokumentációval rendelkezzen az illető utazó. Az automata határátkelés lényege, hogy az utas megmutatja az automatának az elektronikus igazolványát, amely azonosítja és ellenőrzi a személy eredetiségét és az érvényességét. Az információ ellenőrzése automatikusan történik a nemzeti adatbázisban, a rendszer ellenőrzi a személyt arc-leolvasó modullal is, illetve ujjlenyomatot is rögzít, ha ez kell vagy lehetséges. Ha valamit nem találna rendben a rendszer, akkor ezt már a határőr hivatalnok intézi. Ezt a rendszert valamennyi spanyol határátkelőhelyen be akarják vezetni. A schengeni térségben tartózkodókról a statisztikai adatgyűjtésben is segít a rendszer és valószínűleg a legnagyobb előny az, hogy az útlevelekben nem kell bélyegezni. Az ABC használatára vonatkozó legfontosabb feltételek: Az illető az EU, EEA vagy schengeni ország polgára legyen, töltsse be a 18. életévét, rendelkezzen elektronikus útlevéllal. Az ABC rendszer Spanyolországban Tenerife, Gran Canaria, Algeciras, Malaga, Alicante, Madrid, Mallorca, Barcelona, Girona ellenőrzőpontokon üzemel.

ABC 4U= Automatizált Határellenőrzési Rendszer harmadik országok polgárai és hontalan személyek számára (TCN). Ehhez az alábbi követelmények szükségesek: biometrikus adatok javítják a schengeni térségen belüli ellenőrzést. Személy azonosítható fizikai dokumentum nélkül. Integráció egy közös európai rendszerbe, amely minden tagállam számára lehetővé teszi a hozzáférést. Az ellenőrzési folyamatot nem külön támogatni a határellenőrzés felgyorsítása érdekében.

ENTRY-EXIT, Nemzeti rendszer. Fő célok: A külső határok igazgatásának javítása; Megkönnyíti a harmadik országbeli állampolgárok számára a rövid távú tartózkodás időtartamának kiszámítását; Olyan személy azonosításának

lehetővé tétele, aki már nem felel meg a schengeni térségbe való belépés vagy tartózkodás feltételeinek; Készítsen megbízható statisztikákat a harmadik országokból érkező vagy onnan induló utasokról; A bélyegzők „eltávolítása” az úti okmányokból.

Közös projekt az EU-val mobil ellenőrzési eszközök kifejlesztésére és rendszeresítésére.

Pl. mobil ellenőrző eszközök repülőgépen vagy hajón való alkalmazáshoz, az azonosítás biometrikus adatokkal történik.

Új ellenőrző berendezések és ujjnyomat lapolvasók. Egyetlen lekérdezés minden adatbázishoz.. Lehetséges információk kinyerése a chipről: életrajzi adatok, fénykép. Nagyobb rendőri hatékonyság és rövidebb várakozási idő az utasok számára.

A határellenőrzéshez használt műszaki eszközök: APIS, ARGOS 2.0, FADO, eFADO, DUEPORT, ABC, VIS, SÍS II., RISKY TOOL V2.

CEFRONT: Nemzeti Koordinációs Központ, a Smart Border Projekt keretében jött létre, Nemzeti Kapcsolattartó Pontként 2016. januárja óta működik a Központi Határőr Egységhez rendelve. Fő feladata: a határokon átnyúló tevékenységek koordinálása és irányítása a nemzeti forgalomellenőrző-pontokon, nemzeti és nemzetközi kapcsolattartó pont a határokkal kapcsolatos kérdések területén (Schengeni Kézikönyv), állandó és folyamatos kapcsolat a regionális koordinációs központokkal.

Itt történik a koordináció pénzügyőrséggel illetve rendőri szervekkel is. Három műveleti területük van: (*operational area, statistics area, risk analysis area*). A CEFRONT válaszokat ad a nemzeti és / vagy az európai határátkelő-helyeknek az operatív információk keretében, kapcsolatot tart a kijelölt központokkal, konzuli hatóságokkal. Elektronikus tranzakciók lebonyolítása a kivételes belépési engedélyek és a vízumkiadási kérelmek kapcsán a határátkelő-helyeken. Nyilvántartások vezetése, pl. szexuális bűnelkövetők, stb. Statisztikai funkcióként elér, feldolgoz és megjelenít a határigazgatással kapcsolatos mindenféle statisztikát, amelyeket az átkelőhelyek valós időben generálnak. (*asylum seekers, refusal entry, second line, relocation and resettlement, bilateral readmissions, stowaways*)

Kockázatelemzés terén a szabványosított forma fogadása, amely magában foglalja a legfontosabb eseményeket, amelyek az átkelőhelyeken fordulnak elő. Elemzi a kapott információkat és információs bázist állít elő. Kéthetente / havonta közleményt / hírljelentést készít a Központban összeállított összes új eseményről nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt, Ezeket az anyagokat az oktatásban, képzésben is felhasználják.

BRIC - gyors reagálású egység az illegális migráció kezelésére. Mobil egység, az ország teljes területén bevethető. A Központi Határellenőrző Egy-

ségbe került integrálásra. A felépítése, a funkciói és a feladatrendszere az EU UE 2016/1624 (EBGC) rendelet szerinti.

Egy olyan operatív határellenőrző egységről van szó, amelynek feladata a területi egységek és határállomások megerősítése, a járművek, emberek ellenőrzése, az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelem, támogatás humanitárius válsághelyzetekben, nemzetbiztonság, közegészségügy és a nemzetközi kapcsolatok támogatása.

Nemzetközi együttműködés az EU keretében: Európai Bizottság, FRONTEX, EUROPOL, EASO; Kétoldalú együttműködés: Rendőrségi és vámügyi együttműködési központok. Rendőrségi Együttműködési Központ (*PCC=Police Cooperation Centre*) Közös nyomozócsoportok, összekötő tisztek.

Rendőrségi és vámügyi együttműködési központ (*PCCC= Police and Customs Cooperation Centre*). A rendőrségi és vámügyi együttműködési központok a nemzetközi megállapodásokkal összhangban a határmenti térségben a rendőrségi együttműködés fejlesztéséért felelősek azon országok esetében, amelyekkel Spanyolország közös határokkal rendelkezik.

A spanyol-francia rendőrségi és vámügyi együttműködési központ a Blois-szerződés alapján 1998. július 7-e óta működik. Négy rendőrségi és vámügyi együttműködési központ működik Spanyolország és Franciaország között: PCCC Canfranc-Somport / Urdós; PCCC Le Perthus – La Junquera; PCCC Melles Pont du Roi – Les; PCCC Irún - Hendaya. Spanyolország és Portugália között öt rendőrségi és vámügyi együttműködési központ működik:

PCCC Tuy - Valenca de Miño, PCCC Caya - Elvas, PCCC Vilar Formos-Fuentes de Oñoro, PCCC Castromarin – Ayamonte, PCCC Quitanilla - Alcañices.

Spanyolország és Marokkó között létrejött külön megállapodás létrehozta a két rendőrségi együttműködési központot (2010.10.16.): PCC Algeciras (Spanyolország) és PCC Tanger (Marokkó). A központok feladata a határokon átnyúló együttműködés fejlesztése lesz rendőri ügyekben a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés, különösen a szervezett bűnözés, a kábító- és fegyverkereskedelem, az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelem megelőzése és összehangolása.

Közös nyomozócsoport (ECI): - Spanyolország – Niger; Spanyolország – Mauritánia; Spanyolország – Szenegál viszonylatban.

Az Előadó megköszönte a figyelmet és jelezte, hogy szívesen válaszol a kérésekre akár az előadást követően, vagy majd a kávészünetben.

JF: Megköszöni az előadást, érdekes volt. Spanyolország nincs a szomszédban, így ritkábban fordul elő a tapasztalatok átadása. Ettől is értékes volt az előadás. A határrendészeti kollégák számára fontos lehet. Az utolsó előadás a FRONTEX múltjáról, jelenéről és a jövőjéről, a várható jogszabályváltozásokról szól.

Dr. Pokornyi Katalin

a Frontex Horvátországba, Magyarországra, Romániába és Szlovéniába akkreditált összekötő tisztje

A Frontex fejlődése – közelgő jogszabályi változások²³

Üdvözlöm a konferencia résztvevőit! Engedjék meg, hogy bemutatkozzam, dr. Pokornyi Katalin vagyok, az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (*European Border and Coast Guard Agency*), vagyis a Frontex Magyarországra, Horvátországba, Szlovéniába és Romániába akkreditált összekötő tisztje. Az előadásomban a Frontex fejlődéséről és az Ügynökség előtt álló változásokról szeretnék beszélni.

Az Ügynökség története 1999-re nyúlik vissza, amikor a Bel- és Igazságügyi Tanács Ad-hoc központokat hozott létre Európa-szerte (szám szerint hetet), hogy segítsék a tagállamok összehangolt fellépését az EU külső határainak védelmében. Így jött létre Helsinkiben a Kockázatelemző Központ (*Risk Analysis Centre*), Berlinben a Szárazföldi Határok Központja (*Centre for Land Borders*), Rómában a légi határokkal foglalkozó központ (*Air Border Centre*), Traiskirchenben, Ausztriában a kiképzésért felelős központ (*Training Centre*), Madridban a nyugati tengeri határok Központja (*Western Sea Borders Centre*), egy Kiválósági Központ Doverben (*Centre of Excellence*) és a Keleti Tengeri Határok Központja Pireusban.

2004-ben a hét központ egyesítésével létrejött az EU Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együtműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (*Frontex = European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*), hogy segítse az EU tagállamait és a schengeni társult országokat az szabad mozgás uniós területének külső határai védelmében. Az ügynökséget létrehozó rendelet meghatározta azokat az eszközöket, mely az Ügynökség rendelkezésére állt, úgy mint koordináció, közös műveletek szervezése, gyorsreagálású határvédelmi intervenciók indítása, kockázatelemzés, információcsere, valamint a tagállamok támogatása a visszaküldési műveletek terén és a harmadik országokkal történő kapcsolattartásban.

A 2015-ös migrációs válság kapcsán az EU ráébredt arra, hogy a korábbi eszközök és fellépés nem elegendő ahhoz, hogy hatékony választ adjanak a folyamatokra. Noha sokan elégedetlenek voltak az EU válaszüdejével, az új Frontex rendelet 2016 októberében rekord idő alatt hatályba lépett olyan új,

²³ Az Előadó által rendelkezésre bocsátott anyag változatlan formában történő megjelenítése, *Fotó: Csóti-Gyapjas Dóra*

kibővített mandátummal, amely a Frontex-et képessé tette a hatékonyabb fellépésre. A 2016 (EU) 2016/1624-os rendelet új nevet is adott a szervezetnek: Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség, kibővítve szerepkörét a migráció ellenőrzéséről a határigazgatásra, és egyre nagyobb felelősséget ruházva rá a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemben. A kutatás-mentés hivatalosan is része lett megbízatásának, amennyiben ilyen helyzetek merülnek fel a tengeri határőrizet keretében. A rendeletnek köszönhetően 2020-ra az ügynökség mintegy 1000 alkalmazottat fog foglalkoztatni, akiknek majdnem egynegyedét a tagállamok küldik.

A 2019-es év hozhat újabb fordulópontot az Ügynökség életében, az új rendelet várhatóan ez év novemberében hatályba lép (20 nappal a formális elfogadás után).

A 2016-os rendelet vívmányait az alábbiakban foglalnám össze:

1. Európai Határ- és Parti Őrség / Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség:

A rendelet komoly hangsúlyt fektet a megosztott felelősségre. Az Európai Határ- és Parti Őrség megnevezés annyit jelent, hogy a tagállamok és a Frontex együttesen felelősek a külső határokon jelentkező migrációs kihívások kezeléséért, ezáltal hozzájárulva a határokon átnyúló bűncselekmények elleni fellépéshez, valamint az Unión belüli magas szintű belső biztonság biztosításához, az alapvető jogok teljes tiszteletben tartása mellett, ugyanakkor megőrizve az Unión belül a személyek szabad mozgását.

2. Európai Integrált Határigazgatás:

Az Integrált Határigazgatás elemeit első alkalommal határozták meg egy kötelezően betartandó dokumentumban. Tizenegy eleme közt szerepelnek a visszaküldési műveletek is. Az új rendelet a Frontex hatáskörébe utalja az Integrált Határigazgatás technikai és műveleti stratégiájának meghatározását, mely alapján a tagállamok kidolgozzák a saját, nemzeti stratégiájukat.

3. Sebezhetőségi értékelés:

Az Ügynökség nyomon követi és értékeli a határellenőrzéshez szükséges tagállami műszaki eszközök, rendszerek, kapacitások, erőforrások, infrastruktúra, megfelelően képezett és képzett személyzet rendelkezésre állását. Az Ügynökség mindezt megelőző intézkedésként teszi, kockázatelemzés alapján. Az Ügynökség ezt a nyomon követést és értékelést évente legalább

egyszer elvégzi, hacsak az ügyvezető igazgató a kockázatértékelés vagy egy korábbi sebezhetőségi értékelés alapján másként nem határoz.

4. Összekötő tisztek:

Az összekötő tisztviselők az Ügynökség nevében tevékenykednek, feladatuk az együttműködés és a párbeszéd elősegítése az Ügynökség és a határigazgatásért és visszaküldésért felelős nemzeti hatóságok között, határellenőrzési feladataiknak megfelelő mértékben ideértve a parti őrségeket is. Az összekötő tisztviselők különösen - sebezhetőségi értékelés.

5. Visszaküldési műveletek

Az Ügynökség koordinálja a releváns IT-rendszerek használatát (azzal a céllal, hogy a tagállamok illetékes hatóságai között integrált visszaküldéskezelési rendszer jöjjön létre a harmadik országok érintett hatóságai és más érintett felek részvételével) és támogatja a tagállamokat a harmadik országbeli állampolgárok azonosítása és az úti okmányok beszerzése terén folytatott konzuli együttműködésben, a tagállamokkal együttműködve visszaküldési műveleteket szervez és koordinál, valamint támogatást nyújt az önkéntes távozáshoz.

Az Ügynökség célja szinergiák kiépítése, valamint az uniós finanszírozású hálózatok és programok összekapcsolása a visszaküldés területén, szorosan együttműködve a Bizottsággal.

Az Ügynökség saját kezdeményezésére javasolhatja egy tagállamnak visszaküldési műveletek koordinálását vagy szervezését. Létrehozta a kitoloncolás felügyeletét ellátó személyekből álló állományt, a hatósági kísérekből álló állományt és a visszaküldési szakértőkből álló állományt.

A visszaküldési határozat kibocsátása szigorúan tagállami kompetencia marad.

2019. január 1. és július 31. között a Frontex összesen 8.896 harmadik állam állampolgárának visszaküldésében nyújtott támogatást a tagállamok részére charter járással, kereskedelmi járással illetve visszafogadási egyezmény keretében.

6. Parti Őrség funkciók:

Az Ügynökség az Európai Halászati Ellenőrző Hivatallal (EFCA = *European Fisheries Control Agency*) és az Európai Tengerészeti Biztonsági Ügynökséggel (EMSA = *European Fisheries Control Agency*) együttműködve támogatja a nemzeti hatóságokat a parti őrségi feladatok nemzeti, uniós és adott esetben nemzetközi szinten történő elvégzésében információ-

csere és elemzés révén, valamint kommunikációs szolgáltatások nyújtása (műholdas elemzés)

7. Határon átnyúló bűnözés:

Az új rendelet felhatalmazást adott arra, hogy a közös műveletek során gyűjtött, bűncselekménnyel gyanúsítható személyek adatait a Frontex megoszthatja a tagállamokkal és az Europol-lal, a megfelelő adatvédelmi korlátok közt.

8. Harmadik országokkal történő együttműködés:

Az új rendelet felhatalmazást adott arra, hogy az ügynökség nem EU-tagállam területén is végrehajthasson műveletet, amennyiben az a harmadik ország határos egy EU-taggal, és a migrációs nyomás miatt az adott nem EU-s ország kéri az Ügynökség támogatását.

9. Panaszmechanizmus:

Az új rendelet szerint bárki írásos panasszal élhet a Frontex vendégtisztjének eljárásával szemben, ha úgy érzi, hogy sérültek az alapvető jogai. A legújabb rendelet hosszú előkészítés után várhatóan 2019 novemberében lép hatályba. Az újdonságokat az alábbiakban foglalom össze:

1. Készenléti alakulat:

Az új rendelet a készenléti egység létszámát 10 ezer főre emeli. Feladata a műveleti támogatás lesz. A négy kategóriára osztott készenléti egységben az aktuálisan foglalkoztatottak létszáma műveleti szükségleteken nyugszik. Az Igazgatótanács dönt róla az Igazgató javaslatára, figyelembe véve a kockázatelemzést, sebezhetőségi értékelést és a több éves stratégiai tervezési ciklust. Minden kategória a külső határok védelmével és a visszaküldési műveletekkel kapcsolatos összes végrehajtási feladatra készen kell hogy álljon. Érvényesül a nemzeti szuverenitás elve, vagyis a készenléti egység a fogadó állam fennhatósága alatt végzi a munkát a közösen kidolgozott műveleti terv alapján.

2. Irányvonalak több éves tervezési ciklusa:

Az új rendeletben az integrált határigazgatás 11 eleme megmarad, ám a stratégiai tervezést átveszi az Európai Bizottság, amely öt évente európai szintű dokumentumban határozza meg a határigazgatás főbb irányvonalait. Ezen dokumentum alapján készíti el a Frontex azt a technikai és műveleti straté-

giát, melyet a tagállamok tovább bontanak a saját, nemzeti szükségleteik és igényeik szerint. EU Bizottság négyévente értékeli a végrehajtást.

3. *Antenna irodák:*

A Frontex a tagállamok, vagy a harmadik országok területén kirendeltségeket, vagy úgynevezett "Antenna Irodákat" hozhat létre. Míg a stratégiai irányítás a Központban, Varsóban marad, a műveleti tevékenységek összehangolása, humán és technikai erőforrások optimalizálása céljából az Antenna Irodák vehetnek át bizonyos humánigazgatási és logisztikai feladatokat, hogy tehermentesítsék a Központot, és hatékonyabbá tegyék a Frontex régiós műveleti tevékenységét. Az Antenna Irodák felállításáról az Igazgatótanács dönt az Igazgató javaslatára és a Bizottság véleményének figyelembe vételével.

4. *Helyzetismeret és információcsere:*

Az EUROSUR rendelet az új Frontex rendelet integrált részévé vált, kibővített célokkal. Az EUROSUR Fusion Services szolgáltatásai bekerültek a rendeletbe, azokat a tagállamok a Nemzeti Koordinációs Központon keresztül kérhetik. A három hatásszintet a rendelet négy hatásszintre emelte: (alacsony, közepes, magas, kritikus). Meghatározta továbbá, hogy a tagállamok összekötő tisztet küldhetnek az Ügynökségre az EUROSUR-ral és az NCC-vel (*National Contact Center*) kapcsolatos feladatok ellátásának megkönnyítésére.

5. *Sebezhetőségi értékelés:*

A rendelet formálisan elismeri a sebezhetőségi értékelést, mint minőségellenőrzési mechanizmust. Az értékelés megállapításait az EU Bizottság figyelembe veszi az IBM ciklus tervezésénél. A rendelet meghatározza, hogy biztosítani kell a szinergiát a SCHEVAL és a sebezhetőségi értékelés között. A visszaküldés egyelőre nem része a mechanizmusnak.

Személyes adatok kezelése:

Az új rendelet meghatározza, hogy a határon átnyúló bűncselekmény gyanúsítottjának, szemtanújának, sértettjének személyes adatai az EU adatvédelmi rendeletének megfelelően megoszthatóak az Europol-lal, Eurojust-tal és a tagállamokkal. Egyéb adatkategóriákban szigorúbb szabályok érvényesülnek, pl visszaküldési műveletek alatt gyűjtött személyes adatok tárolása max 90 vagy 30 napig lehetséges. A rendelet azt is előírja, hogy az IRMA (*Irregular Migration Management Application*) ügyviteli rendszernek a személyes adatok feldolgozására képesnek kell lennie a visszaküldési műveletek szervezése és koordinálása céljából.

6. *Visszaküldési műveletek:*

Az új rendelet a visszaküldési műveletek kapcsán erősebb mandátumot, több feladatot, nagyobb kompetenciát és nagyobb személyi állományt biztosít. 2019-től a Frontex a visszaküldési műveletek minden egyes fázisában támogathatja a tagállamokat, de nagyon fontos, hogy a visszaküldési határozatok meghozatala továbbra is a tagállamok hatásköre marad.

7. *Harmadik országokkal történő együttműködés:*

Az új rendelet a harmadik országokkal történő együttműködésben is újdonságokat hoz. Az együttműködés bármely típusú határon megvalósítható, és nem feltétel többé a szomszédosság, mint jelenleg. Az együttműködés elsősorban státusz-megállapodás alapján jöhet létre.

Összekapcsolva a Frontex és a magyar migrációkezelés kérdéseit, mindenképpen ki kell emelni, hogy elkészült a “Magyarország Integrált Határigazgatási Stratégiája (2019-2021)”, amely tartalmazza a határigazgatási terület helyzetelemzését és értékelését, a megvalósítandó, mérhető célok rendszerét, a szükségesnek ítélt beavatkozási területeket, valamint a meghatározott beavatkozások, intézkedések mellé hozzárendeli a végrehajtáshoz szükséges személyi, tárgyi, szakmai és szervezeti feltételeket. Ez teljes egészben megfelel a Frontex elvárásainak.

Röviden így kívántam összefoglalni a címben megjelölt kérdéskört.

Köszönöm megtisztelő figyelmüket, és ha bármilyen kérdésük van, szívesen válaszolok rá.

JF. Megköszöni az előadást. Sok újdonság várható ezen a területen is. Az elhangzott előadások azt tükrözik, hogy mindenhol van igény a változásokra. Van lehetőség kérdésekre. Ha nincs, akkor felkéri Lesták Tamás főosztályvezető urat a konferencia lezárására.

Lesták Tamás
rendőr alezredes, főosztályvezető,
Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,
Nemzetközi Együttműködési Főosztály

Összefoglaló, a konferencia zárása²⁴

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Köszönöm a szót és a lehetőséget, főtitkár úr! Nem szeretnék hosszan visszaélni a hallgatóság türelmével. Egy kétnapos, nagyon tartalmas és izgalmas konferencián vagyunk túl. Ha esetleg valakinek felmerült volna időközben az elhangzott előadások kapcsán bármilyen kérdése, azt most felteheti, de van lehetőség ezt írásban is megtenni. A szakmai kérdések megismerése nagyon fontos számunkra. Összefoglalva a két nap történéseit azonnal felmerül a kérdés, hogy mi volt a rendezőelv a program összeállítása során? A programból egyértelműen látható volt, hogy az első nap a magyar idegenrendészetről, a jogelődökről, a történésekről, a stratégiai kilátásokról, a tennivalókról és az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság kialakításáról, helyéről és szerepéről szólt, míg a második nap nemzetközi kitekintést nyújtott e tematika köré építve. Így utólag is látva, helyesnek tűnik az eredeti elképzelésünk a tematikát illetően.

A köszöntő, a nyitóbeszéd is jelezte, hogy komoly változások történtek az elmúlt időszakban. Dr. Kiss Attila rendőr dandártábornok, főigazgató úr áttekintette, hogy miért pont ilyen az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság felépítése és feladatrendszere, és hogy hogyan jutottunk el a változásokig. Már most vannak tapasztalatok, hiszen július elseje óta már így működünk. Fontos a tapasztalatok gyűjtése, feldolgozása és hasznosítása.

Dr. Bakondi György, a miniszterelnök belbiztonsági főtanácsadója, visszatérő előadónkként áttekintette a 2015 utáni helyzet fejleményeit, a kormány intézkedéseit és a fő célkitűzéseket. Ezek meghatározó tényezők számunkra. És ezek a gondolatok nemcsak nekünk, hazai kollégáknak, hanem a jelenlévő külföldieknek is érdekesek lehetnek.

Érdekes volt meghallgatni a Belügyminisztérium, Európai Együttműködési Főosztály vezetője előadásában, az európai migrációs szabályok és az intézményrendszer alakulását. Hasznos volt az áttekintés, már csak az európai parlamenti választásokat követő és várható fejlemények tükrében is. Sok és

²⁴ A konferencián lejegyzett anyag alapján összeállított szöveg. Foto: Csóti-Gyapjas Dóra.

lényeges változás prognosztizálható, amelyek sok területet érintenek és növelik a kihívások mennyiségét.

Izgalmas volt meghallgatni a hazai rendészeti felsőoktatás területén belül a migrációval összefüggő tanintézeti tevékenységről, a folyamatokról és a tervekről szóló előadást. Komoly elképzelések körvonalazódtak, amelyek egy impozáns megoldás felé mutatnak.

A második napot Dr. Végh Zsuzsanna Miniszteri Biztos Asszony jól strukturált, a súlyponti kérdéseket alaposan elemző, egyben a jövőbe mutató előadásával kezdtük. Rengeteg hasznos információt, gondolatot kaphattunk.

Ezt követően a külföldi előadók következtek. Ahány ország, annyi sajátosság, bár mindannyian EU-s keretek közt működünk.

Az éjszai előadó a kihívásokra helyezte a hangsúlyt. Sokszor emlegette a „kis ország, kis számok” gondolatot, de láthatóan komoly feladatokkal kellett megküzdeniük. Sok hasonlóságot látok a magyar helyzetet, gondolkodást és elképzeléseket illetően, ezért úgy gondolom, hogy meg fogjuk találni a kapcsolódási pontokat az éjszai kollégákkal, ami a további együttműködésben fog megnyilvánulni. Köszönöm a tartalmas és lényegre törő előadást.

Hasonlóan fontos és érdekes volt a lengyel partnerünk előadása. A V4-es együttműködés keretében eddig is komoly szerepet kapott az együttgondolkodás, megismerhettük a náluk bekövetkezett intézményi változásokat és a lengyel határőrizeti szerv helyét és szerepét. Sajátos lengyel migrációkezelési modell működik, amely eltér a miénktől, de sok hasonlóság is van. Megköszönöm, hogy a lehetőségek keretein belül tájékoztatást kaphattunk a schengeni ellenőrzés előzetes tapasztalatairól is.

Az osztrák partner előadása nagyon fontos témát érintett, Az osztrák határbiztonsági és migrációkezelő szervekkel szoros kapcsolatban vagyunk, ezért lényegi kérdés, hogy megismerhettük a vízumrendszerrel és az idegenrendészeti megoldásokról szóló gyakorlatukat, tapasztalataikat és elképzeléseiket. Köszönöm a jól felépített előadást.

A spanyol kollégánő előadása a tartalmán és értékén túl azért is volt érdekes számunkra, mert földrajzilag elég távol vagyunk egymástól és a migrációs útvonalakat illetően is eltérő sávban működünk. A tapasztalataik felhasználhatók a jövőbeni elgondolások kialakítása során is. Ezúton is megköszönöm az előadás megtartását.

A program végén egy sok vitát kiváltó, az EU-s körökben is megosztó hatású téma érdekes és megalapozott kifejtésére került sor, amelyet a FRONTEX, vagy, ahogy ma már hívjuk, az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség fejlődését, a közelgő jogszabályváltozásokat és azok várható következményeit taglalta. Az előadó autentikus személy, ráadásul nyelvi nehézségek sincsenek, ő az Ügynökség Magyarországra kihelyezett összekötőtisztje. Nagyon szoros vele a kapcsolata a szervezetünknek. Az elő-

adásból kitűnt, hogy a FRONTEX és az OIF kapcsolatrendszere a jövőben ki fog bővülni. Fontosak tehát a naprakész és hiteles információk, a döntések előkészítése terén. Köszönöm a jól összeszedett helyzetismertetést és az előre tekintést!

Végigtekintve a két nap programján, elmondható, hogy elég széles spektrumot fedtünk le, kiváló lehetőséget adva a hazai helyzet megismerésére és természetesen a kitekintésre is.

Remélem, mindenkinek hasznos volt ez a két nap, amit igyekeztünk kellemessé is tenni. Bár bizonyára vannak még területek, amelyekre ki lehetett volna térni, de ezt majd a következő alkalommal tesszük meg. Jelen rendezvényünk programjába ennyi fért bele. Mindenkinek lehetősége volt a saját szemüvegén keresztül látni és láttatni az aktuális helyzetet, betekinteni más területek, más országok aktuális eredményeibe és feldolgozni a hasznosítható tapasztalatokat.

A Főigazgató úr nevében is megköszönöm a konferencián való részvételt, a színvonalas előadásokat, a tolmácsok nagyon hasznos és értékes munkáját, a szervezők és a közreműködők tevékenységét. Janza tábornok úr szavaira utalva elemi segítséget jelent a jó és pontos tolmácsolás, így különösen fontos tevékenységet végeztek. Még egyszer köszönöm!

Az idén is nagy segítséget kaptunk a Hanns-Seidel-Alapítványtól, és remélem, hogy jövőre is számíthatunk a támogató közreműködésükre.

Megragadva az alkalmat, szeretném megköszönni a főosztály, a saját kollégáimnak az áldozatos munkáját.

Köszönöm, hogy eljöttek és mindenkinek jó étvágyat kívánok az ebédhez.

Köszönöm megtisztelő figyelmüket és türelmüket!

Rövidítések jegyzéke

ABC	Border Control for EU Citizens, automatizált határellenőrzés az EU polgárainak számára
ABC 4U	Automatic Control System for TCN-s , automatikus határellenőrzés a TCN-k számára
APIS	Advance Passanger Information System, előzetes utas információs rendszer
Argos 2.0	
PBGB	Estonian Police and Border Guard Board, Észt Rendőrségi és Határőrségi Testület
BFA	Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, Szövetségi Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Ausztria)
BK	Bundeskriminalamt , Criminal Intelligence Service Austria, Osztrák Bűnügyi Hivatal
BM, Bm	Belügyminisztérium
BMH	Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal
BREXIT	nemzetközileg elterjedt rövidítés az Egyesült Királyság tervezett kilépésére az Európai Unióból (British Exit)
BRIC	Immediate Response Brigade against Clandestine Immigration, Illegális Migráció Ellen létrehozott Gyors Reagálású Szervezet/Osztag (spanyol)
CEAS	Common European Asylum System, Közös Európai Menekültügyi Rendszer
CEFRONT	National Coordination Centre for BCP-s, Nemzeti Határátelőkölőhelyek közti Koordináló Központ, (spanyol)
COM	European Commission, Európai Bizottság
CSU	Keresztényszociális Unió (Christlich-Soziale Union)
DUEPORT	Hatósági Együttműködési Rendszer (spanyol)
EASO	European Asylum Support Office, Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal
EBCG	European Border and Coast Guard Agency, Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség
ECI	Közös nyomozócsoport (spanyol)
ECRIS	European Criminal Records Information Services, Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszer
EEA	European Economic Area, Európai Gazdasági Térség
EES	Entry-Exit System, be- és kiléptetési rendszer
EFCA	European Fisheries Control Agency, Európai Halászati Ellenőrző Hivatal

eFADO	Fake and Authentic online Documents, „hamis és hiteles online dokumentumok”
EGT	Európai Gazdasági Térség
EK	Európai Közösség
EMSA	European Maritime Safety Agency, Európai Tengerészeti Biztonsági Ügynökség
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
EP	Európai Parlament
ETIAS	European Travel Information and Authorisation System, Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer
EU	European Union, Európai Unió
EUAA	EU Agency for Asylum, EU Menekültügyi Ügynökség
EURODAC	European Dactyloscopy, Biometrikus adatokat (ujjnyomat) tároló, összehasonlító rendszer, a dublini rendszer támogatására
EUROPOL	European Police Office, Európai Rendőrségi Hivatal
EUROSUR	European Border Surveillance System Európai Harárfelügyeleti Rendszer
FADO	Fake and Authentic Documents „hamis és hiteles dokumentumok”
FPG-DV	Fremdenpolizeigesetz-Durchführungsverordnung, Idegenrendészeti törvény és a végrehajtási rendelet (Ausztria)
FRONTEX Frontex	European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Külső Határok Igazgatásáért Felelős Európai Ügynökség
GCM	The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, A biztonságos, rendezett és rendszeres migrációról szóló globális compact
GIS	Geographical Information System, Földrajzi Információs Rendszerek
IBH	Ideiglenes Biztonsági Határzár
IBM	Integrated Border Management, Integrált Határigazgatás
IOM	International Organisation for Migration, Nemzetközi Migrációs Szervezet
IRMA	Irregular Migration Management Application, Alkalmazás a Szabálytalan Migráció kezelésére
IT	Information Technology, Információs/informatikai technika és technológia
KEMR	Közös Európai Menekültügyi Rendszer
KERA	Közép-európai Rendőr Akadémia

LTV	Limited territorial validity visas, korlátozott területi érvényességű vízum
MEV	Multi Entry Visa, többszöri belépésre szóló vízum
MOBIL PASS	Mobil Control System, Mobil vezérlő/ellenőrző rendszer
MRTT	Magyar Rendészettudományi Társaság
MTA	Magyar Tudományos Akadémia
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
NCC	National Contact Center, Nemzeti Kapcsolattartási Központ
NFP	Facilitation Program National Frequent Passengers, Támogató Program a Frekvenciált Országok Utasai részére (spanyol)
NGO	non-governmental organization, nem-kormányzati szervezet
NEKAO	BMH-Nemzetközi Kapcsolatok és Alapok Osztály
NPC	National Contact Point, Nemzeti Kapcsolattartási Pont
ny.	nyugállományú
OA	Ordnungsamt, Közrendi Hivatal (Ausztria)
OIF	Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság
ORFK	Országos Rendőr-főkapitányság
ÓSZ	Ó-Szövetség, Ó-Testamentum (Biblia)
PC	political correctness, politikai korrektség
PCC	Police Cooperation Centre, Rendőrségi Együttműködési Központ
PCCC	Police and Customs Cooperation Centre, Rendőrségi és Vámügyi Együttműködési Központ
PPT	Power Point, prezentációkészítő, számítógépes program
r.	rendőr
SBC	Schengen Borders Code, Schengeni Határ Kódex
SCHEVAL	Schengen Evaluation, Schengeni értékelés
SIS	Schengen Information System, Schengeni Információs Rendszer
SIS II.	Lásd: SIS
SMART	specific, measurable, available, relevant, time-based, specifikus, mérhető, elérhető, releváns, időalapú indikátorok
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Németország Szociáldemokrata Pártja
TCN	Third country nationals and stateless persons, harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees, Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosa

USA	Amerikai Egyesült Államok
ÚSZ	Új-Szövetség, Új-Testamentum (Biblia)
V4	Visegrádi négyek: Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia
VIS	Visa Information System, Vízuminformációs Rendszer

Megjegyzés: a Biblián belüli hivatkozási rövidítések a vonatkozó lábjegyzetben megnevezett forrásban találhatóak.

Gondolatok az „idegen”rendszer kapcsán

(Kísérőtanulmány az előadásokhoz)

A kísérőtanulmány felépítése:

1. *Bevezető gondolatok*
- 1.1. *A konferencián elhangzott gondolatok vázlatos összefoglalása*
2. *Befogadás minden áron?*
3. *Az idegen...*
4. *Az idegenség vázlatos, sajátos értelmezése magyar történelmi háttérrel*
5. *Befogadás-menedék-vendégjog-idegenség feloldása*
6. *Tudományosság-szakmaiság és elmélet-gyakorlat*
7. *Befejező gondolatok*

1. Bevezető gondolatok

Egy adott geopolitikai, gazdasági, kulturális környezetben, ahol az Európai Unió olyan értékei, mint a szabadság, a jog, a biztonság feltétlen prioritást élveznek, feltételezhető és általános elvárás a kölcsönösségen alapuló nyitottság, a partnerség, a szolidaritás, a befogadás és a tolerancia. Ez már önmagában pozitív szemléletet tükröz. Azonban ha a fentiek egyben valamely probléma-megoldási szándék/folyamat eszközeként, fedőmechanizmusaiként is szerepet kap(hat)nak, akkor direkt vagy indirekt hatalmi érdekérvényesítési szándékkal állunk szemben és a felsorolt fogalmak már más értelmezést kap(hat)nak. A politika, a gazdaság, a globális és a nemzeti érdekek, a demográfiai problémák, a fogyasztás élénkítése és (legalább) fenntartása, a nemzetközi pénzügyi folyamatok, az energiaforrások feletti rendelkezési szándékok, a környezet, az emberi tényezők, a klímaváltozás, a **migráció/migrációkezelés**, stb. egy (nagy)rendszerben paradox kontextust eredményeznek. A paradox helyzetekre jellemző megoldás, hogy általában nincs rájuk a fennálló tényezők egyidejű létezése mellett ésszerű megoldás.

Ha a játékelmélet oldaláról vizsgáljuk meg ezt a kérdést, akkor annak ellenére és azzal együtt, hogy sok kutató szerint a játékelmélet szabályai jól érvényesíthetők a migráció és migrációkezelés esetében is, megint a paradoxalitás felé mozdulunk el.

Miről van szó a migráció és a migrációkezelés esetében? Látszólag vannak szabályok, de ezek folyamatosan változnak, mint ahogy a szereplők személye, száma, pozíciói és potenciálja is.

A „játékosoknak”, amellet, hogy számuk és összetételük gyorsan és sokszor követhetetlenül változik, a lehetséges viselkedése nem köthető számon kérhető és konszenzusos szabálysorokhoz.

A rendelkezésre álló információ-halmazhoz a hozzáférés lehetősége szereplőnként erősen eltérő, egy szereplő esetében sem nevezhető tökéletesnek, így maga a „játék” sem lehet véges.

A klasszikus stratégia a migrációs folyamat és migrációkezelés esetében a fentiek miatt csak részben alkalmazható, a szabályok alkalmazása önmagában még a döntetlenhez sem elegendő, így bármelyik szereplő „győzelme” rövid távon kizárható.

Abban egyetértenek a migrációkezeléssel foglalkozók és a játékelmélet hívei is, hogy egy speciális, zéróösszegű „játékról” van szó, amelyben a szereplők csak egymás kárára növelhetik a „nyereségüket”, ha egyáltalán beszélhetünk ez esetben összehasonlítható és mérhető nyereségről.

Tapasztalható, hogy megjelentek és folyamatosan felbukkannak olyan (új) külső szereplők is, akik kívülről próbálják befolyásolni a „játékot”, ezzel nem zéróösszegűvé átalakítva azt, azaz játékon kívüli (konkrét és célirányos) eredményt szeretnének elérni.

A migráció és a migrációkezelés is elérte már a kooperatív szintet, így az egyes szereplők közt már valamilyen szintű, időtartamú és mélységű együttműködés, kontextus is kialakult, és a szereplő-szövetségesek köre folyamatosan variálódik, a versengés egyidejű jelenléte, a sokszor tisztázatlan szándékok és megoldási kísérletek mellett.

Az idei konferencia fókuszában az idegenrendészet állt. *„Az idegenrendészeti intézményrendszer átalakulásának tapasztalatai Magyarországon és kitekintés az intézményrendszer változásaira az Európai Unióban”*.

Más lesz-e az EU és tagállamok idegenrendészeti szemlélete, politikája, gyakorlata, van-e reális esélye egy egységes EU-s idegenrendészeti koncepciónak és annak érvényesítése mennyire reális?

Ez egyszerre sok kérdés. Válasz valószínűleg csak részben várható. A konferencián elhangzottak is tükrözik, hogy létezik nemzeti szinten kialakult és EU-s keretek közt is valamilyen idegenrendészeti gyakorlat, emellett törekvés van az integrált és hosszú távú megoldásokra, vannak jó példák (The Best Practice), azonban a globális, az EU-s és tagállami érdek-érték arány legtöbbször nem hozható „értelmes” ekvivalenciába.

Ha a migrációt, mint vándorlást nézzük, akkor az EU-s intézmények vezetőinek abban talán igaza van, hogy egy igazán nagy migrációs hullám

már „lefutott” 2015-ben, voltak ugyan gondok, de „megy a szekér”. Igen, de milyen áron?

Ha a migrációt folyamat- és rendszerszemlélet oldaláról nézzük, akkor újabb és újabb, volumenében és intenzitásában csak nagy tűréshatárral prognosztizálható migrációs hullámokkal kell a közeli és távolabbi jövőben is számolni.

Ezzel együtt a 2014/2015-ös migrációs hullámmal az EU-ba érkezett, sok esetben teljesen ismeretlen, vagy több néven is nyilvántartott migránsok valószínűsíthetően jelentős létszáma, a korábbi migráns eredetű népesség tökéletesen nem nevezhető társadalmi és kulturális integrációja, egy másfajta idegenrendészeti szemléletet igényel: szabályozni, irányítani, ellenőrizni az újonnan érkező migránsokat (migrációkormányzás), ezzel párhuzamosan azonosítani az EU-s országok területén élő, életvitelszerűen „alámerült” vagy „bolyongó” irreguláris migránsokat (nyilvántartás), felgyorsítani a repatriálást (kiutasítás), és hatékonyabb integrációs-koordinációs rendszer kiépítését és működtetését megvalósítani (beillesztés). Ez egyszerre túl soknak tűnik. Az is, mert a migrációkezelés vonatkozásában az EU lépéshátrányban van úgy, hogy egyes tagállamok már felmutattak konkrét és mérhető eredményeket a migrációkezelésben. Ebből következik, hogy az EU-s migrációkezelés és idegenrendészeti szakpolitika nem integrált?

Az EU-s tagállamokban a migránsok és a migráns eredetű lakosság létszáma és területi eloszlása miatt az idegenrendészeti tevékenység szabályozása, módszerei az EU-s jogszabályi harmonizációs törekvések ellenére (mérhetően) eltérőek is lehetnek. Ahol kisebb a migránsok abszolút száma és a lakossághoz mért aránya, ott továbbra az illegális bejutás megakadályozása a fő cél, az integráció nem kap akkora figyelmet, mint pl. a diaszpórákkal rendelkező országokban, így másfajta idegenrendészeti prioritások érvényesülnek.

A már kialakult és „elismert” migráns diaszpórák igyekeznek valamilyen szintű autonómiát elérni a befogadó ország településeiben. S bár egyelőre zömmel megmaradtak ezen a szinten és keretek között, de a kritikus tömeg (létszám) elérésével a különböző városokban és területeken található diaszpórák közt egyfajta szövetségi viszony is kialakulhat. Ez részben már jelenleg is megfigyelhető a nyugat-európai nagyvárosokban, főleg az egymással rivalizáló különböző nemzetiségű diaszpórák érdekérvényesítése esetében.

Az idegenrendészet értelmezhető tágabb és szűkebb értelemben is. Mindez függ az adott ország kialakult jogrendjétől, a politikai hozzáállás jellegétől.

A biztonság kapcsán, tekintettel a bekövetkezett és várható változásokra az alábbiakban vázlatos áttekintés történik bizonyos kategóriák/fogalmak/megközelítések és az idegenrendészet lehetséges kapcsolódásai kérdésében.

(1) A biztonsági dilemma és a migrációkezelés. A biztonsági dilemma központi kérdése a migrációs folyamat megítélése és a migrációkezelés kapcsán az, hogy kinek/minek a szabadsága kárára/hátrányára garantálható vagy erősíthető a biztonság, amelyet a migráció és annak kezelése is befolyásol(hat).

Ezért konfliktusgeneráló és figyelem-elterelő hatású a szabadság bármilyen szintű és tartalmú korlátozásának mértéke a biztonság nevében/érdekében, illetve a biztonság szintje és a szabadság foka közti viszonyrendszer deklaratív megítélése. (Meg kell jegyezni, hogy sem egyik tényező és sem viszonyrendszerük objektíven nem mérhető!) Ez egyaránt érinti a migránsokat és azokat az országokat és lakóikat, ahol akár ideiglenesen, akár tartósan megjelennek. A szabadság korlátozását legélesebben a saját polgárok vonatkozásában emlegetik a leggyakrabban: a fokozott ellenőrzések, területek, útvonalak lezárása, korlátozások, a fokozott hatósági tevékenység tolerálása, stb. A nem saját és nem az EU-s polgár esetében a migrációt támogatók a szabadság korlátozásának tekintik a migránsok számára kijelölt tartózkodási helyet, a kötelező megjelenést valamely hatóságnál, a szabad mozgás korlátozását és egyéb előírások betartását, sőt a kötelező személyazonosítási elvárást is. A szabadság korlátozásának tekinthető-e, ha egy migránstól elvárja a befogadó ország hatósága, hogy működjön együtt vele, tanulja meg az ország nyelvét, legyen munkahelye, fizessen adót, tartsa be a törvényeket és viselkedjen az országban elfogadott szokásjog szerint? A gyakorlatban a migránsokra vonatkozóan a fentiek az emberi jogi szervezetek megközelítésében egyértelmű korlátozásnak minősülnek. Érdekes módon a migránsok vonatkozásában a szabadság korlátozása elsősorban az azonosításukhoz kapcsolódik. Dokumentumok hiányában, ez hatékonyan biometrikus azonosítással lenne lehetséges, ami megelőzhetné az „egy személy több név” és más-más személyazonosság jelenségét. Erre szükség lenne az EU területén, az EU-s polgárságát igazolni nem tudó minden személy esetében minimum a digitális ujjnyomtatvével alkalmazásával minden hatósági érintkezéskor, ügyintézéskor, kötelező jelleggel. Ennek megvalósítása egységes online EU-s adattári lekérdezési lehetőséggel a saját állampolgárokkal szembeni biztonsági érdekű korlátozások mértékét arányosan csökkenthetné. **Kulcsszó: a nem EU-s polgárok validálható azonosítása, az adatok megosztása az EU-s partnerekkel.**

(2) **A biztonsági paradoxon.** A biztonsággal összefüggő elvárások és lehetőségek térbeni, időbeni viszonyrendszerét, illetve a tevékenységek és ellentevékenységek, az érdekérvényesítés szinkronitását, vagy aszinkronitását kifejező, a biztonsági dilemmához hasonló, némileg absztrakt megközelítésről van szó. Sokszor elhangzott, hogy az EU sohasem volt olyan „erős”, mint a 2004-es EU-bővítés után, de az is elmondható, hogy sohasem volt ennyire sebezhető, mint most. Ez a paradoxon vulgáris lényege. Egy biztonsági rendszer akkor nevezhető hatékonynak, ha a lehetőségei határán belül, a rendszerbe történő beavatkozás nélkül a veszélyeztetés elfogadható mértékben kompenzálható. Ha a lehetőségek a kompenzálást elvileg biztosítják, de a valóságban nem a veszélyeztetés határozza meg a reakálás mikéntjét, akkor paradox helyzet alakul ki, amely a lehetőségek eseménykövető, további bővítésével sem kezelhető. Ehhez rendszer szintű változtatások szükségesek. Más megközelítésben bármely tevékenység sikeres kimenetelét az határozza meg, hogy a folyamat irányítói és megvalósítói a rendelkezésre álló lehetőségeket, technikát, technológiát, forrásokat eredményesebben tudják-e fel és kihasználni, mint az ellenérdekű folyamat szereplői? Kooperatív tevékenység esetén a partnerkapcsolatok magas szinten tartása, azaz a partnerségi interoperabilitás biztosíthatja a paradoxon feloldását. **Kulcsszó: a rendelkezésre álló lehetőségek összehangolása, interoperabilitás és integrált tervezés, kivitelezés, fejlesztés.**

(3) **A szabályok további szigorítása vagy a meglévő szabályok végrehajtásának kikényszerítése?** A hierarchikus-bürokratikus szervezeti/intézményi és menedzsermegoldások közös jellemzője valamely probléma-megoldási szándék esetén az azonnali látványos intézkedések bevezetése. Ez rendszerint a meglévő szabályok szigorítását (is) jelenti. A szabályozás az integrált vagy komplex (*nem mindegy!*) probléma-megoldásnak csak egy eleme és nem is mindig a meghatározó. Ismét paradox helyzet jelentkezik: a meglévő szabályok valós hatásmechanizmusainak tisztázása nélkül még szigorúbb szabályok kerülnek bevezetésre úgy, hogy azok végrehajthatósága nem garantált, vagy a következményei mind a szabályozás alanyára és mind a tárgyára nézve nincsenek hatástanulmánnyal alátámasztva. A szabályok gyakori szigorítása amúgy nem segíti lineárisan a probléma-megoldást, különösen, ha az azt kivitelező potenciál a megnövekedett elvárásoknak megfelelően nem kerül kellő módon támogatásra. (*Ha az előző szabályok kikényszerítése sem sikerült, akkor mi a garancia a szigorúbbakra?*) Önmagában a szabályozás szigorítása a kivite-

lező fásultságát is előidézheti, és nem ösztönöz eredményességre. **Kulcszó: garancia. A szabályozások megvalósíthatóságának kompetencia és kapacitásbeli támogatása.**

(4) **„Kötelező, de nem kikényszeríthető”**. Ez a megközelítés kapcsolódik az előzőhöz. Számos olyan szabályozás és megoldási szándék létezik, amelyek kivitelezése az adott szemléleti, szabályozási és megvalósítási környezetben nem hatékony és hatásos. Például a jogszerűtlenül, egy adott országban tartózkodó migránsok kiutasításának a megvalósítása is ide tartozik. Az önkéntes jogkövetés feltételezése markáns ellenérdekeltség esetén nem tekinthető megalapozottnak. Ergo a kötelező érvényű szabályozások mögött megfelelő kikényszerítő kapacitás, feltételrendszer, módszertan és politikai, társadalmi, morális támogatottság is szükséges. **Kulcsszó: kompatibilis és kivitelezhető megoldási keretek kialakítása.**

(5) **Preventív vagy post facto?** A migrációkezelés az tipikusnak nevezhető is tevékenység, amely során a megelőzés meghatározó jelentőséggel bír. Mind az ENSZ, mind az EU hivatalos retorikájában nagy hangsúlyt kap a megelőzés fontosságának a ténye. **Az eddigi (külső) megelőzési törekvések a migráció vonatkozásában legfeljebb részsikereket hoztak, de önmagában prevenció marginális szerepet játszik a globális migrációkezelésben.** A nagy reményekkel várt 2016.03.18-i EU–Törökország migrációs nyilatkozat (*nem megállapodás!*) önmagában legfeljebb egy folyamatba épített, bizonytalansági tényezőkkel terhelt, részleges szabályozó mechanizmusként fogható fel, amely bár elvileg egyfajta kölcsönösségen alapszik, döntően a török fél hozzáállásától függően funkcionál. Így nem nevezhető megelőzésnek. A migrációkezelésben alkalmazott klasszikus, kívülről vezérelt megelőzési stratégiák a kibocsátó országokban kialakult, időnként kaotikus helyzetek miatt alacsony hatékonyságúak. A kockázati alapú migrációkezelési megközelítés olyan általános (nem egyszeri) megelőzési formákat is igényelne, amelyek nem közvetlenül valamely jelenség megelőzését szolgálják ugyan, mégis indirekt úton, mérhető módon hozzájárulhatnak a tömegesen veszélyeztető tényezők környezeti, gazdasági, szociális, magatartás- és életmód-minták kialakulásának és elterjedésének a megakadályozásához, mérsékléséhez. Ha ehhez hozzávesszük a hagyományos intézményi/szervezeti, feladatalapú megközelítést, akkor mindig szükség van egy olyan eseményre, történésre, ami eléri az „ingerküszöböt”, s amire reagálni kell. Újabb paradoxon! Ez egy olyan iterációs folyamat, amelyben az eredetileg preventív megoldási szándék post facto, azaz utólagos cselekvéssé vál-

tozik. **Kulcsszó: folyamatba épített iterációs megelőzési gyakorlat kialakítása.**

(6) **PC vagy realitás?** A politikai korrektség, (PC = political correctness) jól koreografált, körültekintő magatartást fejez ki, egyfajta „politikus” viselkedést, amely nem sérti a hátrányos helyzetben levő egyéneket és csoportokat és ezt a környezettől is elvárja. A politikai korrektség addig igazolható, amíg a többség meggyőzésével, annak támogatásával és végső soron annak (látszólagos) érdekében történik. Amikor a PC már nem tudja igazolni, hogy a kedvezményezett kisebbségek integrálása a cél a többségi társadalomba, akkor a PC szembekezdül a demokrácia és a jogállamiság alapvető elveivel. Ha bebizonyosodik a PC valós szándéka, a folyamatok könnyen a biztonságiasítás (*securitization*) oldalára billenhetnek át. Pl. a németországi hivatalos migráció-kommunikáció a PC jegyében sok olyan információt elhallgatott és hallgat, amely a migránsok jelenlétéből fakadó valós hatásmechanizmusokat manipuláltan mutatja be, ezzel a döntéseket igazolja, vagy azok hátterét fedi el. A reális helyzetértékelés és a valós események bemutatása fontos mind a döntéshozók, mind a környezet számára, mert a demokratikus értékek képviselete csak ezáltal érvényesíthető. **Kulcsszó: reális helyzetfelmérés, döntéshozatal és kivitelezés.**

(7) **Következmények nélküli előnyök vagy előnyök nélküli következmények.** Minden döntésnek vannak következményei. Ezek lehetnek determinisztikusak, prognosztizálhatók, és nem prognosztizálhatók. Az első kettő a migrációkezelésben is alkalmazható kategória, a harmadik már komoly kockázati kérdéseket vet fel, mert magában foglalja a nem kívánt következményeket és a kaotikus helyzeteket is. **Az előnyök és a következménynek mérlegelése az EU-s migrációs politikában nem azonos súllyal jelenik meg.** A gazdasági szereplők számára a fogyasztók számának növekedése egyértelmű előnyt jelent, a migránsok jelenlétéből fakadó negatív társadalmi hatások kezelése az állam feladata, az állami részvétel az integrációdeficit migránsbefogadásban sok esetben nem jár mérhető előnyökkel. **Kulcsszó: felelős EU-s és állami magatartás garantálása.**

(8) **Formális, non-formális, informális, autonóm.** Az EU-s intézményi működés és a deklarált EU-s politikák számos strukturális, működési és szerepértelmezési ellentmondással vannak társítva. Noha az EU

quasi államként („föderatív államként”?) való viselkedésére főleg válsághelyzetben van/lenne deklaratív igény/elvárás/törekvés, a kivitelezés módját, annak feltételi oldalát tekintve a helyzet a jelenlegi folyamatokat alapul véve nem prognosztizálja a lineáris megoldást. Ha az EU működését, mint egy rendszert nézzük, akkor azonosíthatók annak a határai, a vezető-irányító alrendszerei, végrehajtó és támogató/háttér alrendszerei, a kapcsolódó szintek. Ezek integrált módon kellene, hogy működjenek, egy szerves egységként. Azonnal szembeötlik egy ellentmondás: lefedi egymást a vezető-irányító szervek döntési háttere és a végrehajtás/megvalósítás kivitelezése. Az EU, mint rendszer, valamint annak rész-és alrendszerei értelmezése sem felel meg minden esetben a klasszikus rendszerszemlélet kritériumainak, és nem is úgy működnek! Kulcselem: a működés! A hagyományos formális döntéshozatali mechanizmusok mellett a korábbi tagállamok („magállamok”) részéről tapasztalható egy „első az egyenlők között” típusú hozzáállás és beavatkozás a formális döntéshozatalba, akár informális megoldásokkal, akár az elfogadott működési rendet felülíró non-formális megközelítésekkel. (Kérdés, hogy az ún. egyhangú döntéshozatal meddig lesz tartható az EU-s mechanizmusokban?) A tagállamok részéről gyakran autonóm megoldások tapasztalhatók. A migrációkezelés egységes, konszenzusos és hosszútávra kiható megoldásokat igényel. **Kulcsszó: egységes kommunikáció, koordináció, kooperáció.**

- (9) **Esélyegyenlőség vagy esélyteremtés?** A PC-nek nem felelne meg a következő kérdés: miért illetik meg azonos jogok azt a migránst, aki valamely befogadó országban jogszerűtlenül tartózkodik, nem rendelkezik semmilyen jogcímmel a védelemre, a befogadó ország hatóságival nem működik együtt, azokat a személyazonosságával manipulálva megtéveszti, nem integrálódik, nincs munkahelye, nem fizet adót, stb. és valamilyen szinten és formában veszélyt jelent a társadalomra és közösségekre? A hagyományos esélyegyenlőség elve a menekült státusra nem jogosult migránsok esetében teljes körűen alkalmazva, a saját állampolgárokra nézve a fentiek miatt negatív diszkriminációt jelent. Célszerű a migrációkezelési mechanizmusokban az emberi jogok és az emberi biztonság elveinek figyelembe vételével, a migránsok számára, érdekeltségi alapú, humánus, ugyanakkor kötelezettségeket is megállapító, a kölcsönösségi elveket érvényesítő, esélyteremtő keretmegállapodást működtetni, amely ösztönöz az önfenntartásra, az integrációra és jogilag is igazolja a migráns státus valós természetét. **Kulcsszó: jogok és kötelezettségek egyensúlya.**

(10) Bonyolult kapcsolatokon alapuló érdekeltségek spiráljában. Léteznek „migrációs ipar” és „migrációs pénzmozgás” is. Ez nem összeesküvés-elmélet, hanem egyszerű közgazdasági elv, mert amiből hasznot lehet húzni, azt egy közgazdaságilag is értelmezhető folyamatban nem szabad kihagyni. A „haszonkulcs nagysága” a humanitárius jelleg lényegét elfedő hangsúlyozásának sikerességétől, a bevonható „támogatottak” (értsd: migránsok) számától, azaz végső soron a célszországba eljuttatott migránsok mennyiségétől és a folyamat fenntarthatóságától függ. A bankok finanszíroznak olyan szervezeteket, amelyek garantálják a migránsok elindulását és célba juttatását, a TNC-k és MNC-k biztosítják a migrációs mozgás tárgyi feltételeit, a menet közbeni fogyasztás bővíthetőségét, az államok fizetnek a bankoknak, a humanitárius szervezetek támogatást kapnak a táborok, intézmények fenntartásáért, a támogatott migránsok a pénzt a háttérben lévő bankoknak az embercsempész és egyéb „humanitárius szervezeteken keresztül „visszafizetik”, a pénzmozgások haszna a bankoknál marad, a migránsok további ellátása pedig mindig a befogadó állam gondja. Ez a spirál már önmagában globális migrációt ösztönöz és feltételezhető a logikai kapcsolat a 2018-as globális migrációs paktummal is. A spirál folyamatos forgásának feltétele: a határellenőrzések hatékonyságának mérhető csökkentése, az irreguláris migránsok hatósági ellenőrzésnek akadályozása, illetve a nemzeti hatósági jogkörök csökkentése, a repatriálások számának drasztikus csökkentése, a migránsok „teljes állampolgári egyenjogúsításának” felgyorsítása és egyirányúvá tétele, az NGO-k és INGO-k nemzetközi szereplőként való elismer(tet)ése. A kibocsátó országok olyan formában történő formális támogatása, amely a hivatalos deklaráció ellenére a lakosság helyben tartását nem túlságosan ösztönzi.

Kulcsszó: az érdekek valós láncolatának azonosítása.

A fentiek vélhetően túl kategorikusnak, egyoldalúnak és drasztikusnak is tűnhetnek. A humánus és racionális hozzáállás mellett indokolt az érdekek és értékek globális, regionális és nemzeti (sőt lokális!) egyensúlyát is megteremteni. A kiadvány bevezetőjében bemutatott, a 2030-ig szóló, lehetséges EU-s forgatókönyvek kapcsán el lehet mondani, hogy az elvi lehetőségek felvetése ellenére a gazdasági tényező, azaz a fogyasztói volument növelő, a befogadásra megoldást kereső hozzáállás lesz továbbra is a domináns hosszabb távon. Emellett megfigyelhető az utóbbi időben a közhangulat megváltozása, a migráció jelen formájának markáns elutasítása olyan országokban is, amelyek korábban kiálltak a migráció mellett. A befogadás kritériumainak racionális átalakításával a kezelhetőség hatékonysága és hatásossága javítható lehet. Ezt reméli mind a migrációt támogató, mind a migrációt szabályozni kívánó oldal a „maga szemszögéből nézve.”

Ugyanakkor a befogadott migránsokhoz kapcsolódó idegenrendészeti tevékenység jellege, tartalma is lényeges változásokon fog keresztül menni, mert az integráció elősegítése/megvalósítása/kikényszerítése lényegesen több forrást fog igényelni, mint a bejutás akadályozása/korlátozása és emellett egy radikális repatriálási mechanizmust is ki kell(ene) építeni és folyamatosan működtetni.

Hogy ez mit is jelent, azt jól érzékeltetik a konferencián elhangzott gondolatok az idegenrendészeti intézményrendszer átalakulásának magyarországi tapasztalatairól és az EU-s intézményrendszer változásairól.

1.1. A konferencián elhangzott gondolatok²⁵ vázlatos összefoglalása

1.1.1. Nemzeti idegenrendészet...

„Idén a konferencia középpontjában az idegenrendészeti intézményrendszer változásai és átalakulásának tapasztalatai állnak mind magyar, mind nemzetközi vonatkozásban.” [KA]

Nem mindegy, hogy mennyire nyúlunk vissza az időben! Az sem mindegy, hogy a külföldiek, vagy az idegenek rendészetéről beszélünk, mert bizonyos időszakokban mást és mást jelentett és jelent a „külföldi” és az „idegen” kifejezés. Az „idegenrendészet”, a „külföldiek rendészete” jogszabályi keretben a XIX. század második felétől intézményi szinten is nyomon követhető. Bár sok szerző és kutató az 1890-es évektől megélnéknélkül „népmozgalmakra” (ki- és bevándorlás) adott válaszként megszületett 1903. évi V. törvénycikket tartja „idegenrendészeti” mérőkövnek, amely részletesen szabályozta a „külföldi”-eknek a magyarországi beutazását, bevándorlását, lakhatását és végleges letelepedését. (A törvénycikkben nem szerepelt a külföldi fogalma.) Ez a törvénycikk, életképességét bizonyítandó, egészen az 1950-es évek közepéig „tartotta magát”. Emellett gyakori megközelítés a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal létrejöttét kiindulási időpontnak venni, de előtte is volt már külföldiek rendészete és idegenrendészet...Elég, ha egy érdekes jelenséget vizsgálunk meg! (A „külföldi és idegen” kategóriák az állampolgársághoz kötve értelmezhetők jól.) Vegyük a 140 évvel ez előtti, az 1879. évi L. törvénycikket a magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről! Ebben a magyar állampolgárságról van szó, amely huzamos idejű távollét esetén az országtól, az állampolgárság elvesztésével járt...azaz a magyar állampolgárból így lehetett akkor „idegen”. Az idege-

²⁵ Hivatkozások és rövidítések: Fixl Renata [FR]; Dr. Kiss Attila [KA]; Dr. Bakondi György [BGY]; Dr. Tóthi Gábor [TG]; Dr. Hautzinger Zoltán [HZ]; Dr. Végh Zsuzsanna [VZS]; Liis Valk [LV]; Przemyslaw Cybul [PC]; Mag. Sandra Forthofer [SF]; Dolores Seoane Pardo [DP]; Dr. Pokorny Katalin [PK]; Lesták Tamás [LT].

nekkel kapcsolatos szabályozások, vagy a külföldiek „rendészete” vonatkozásában a sajátosságok alapján négy jellegzetes korszak különíthető el, amelyek időtartama és működési módja meglehetősen sajátos volt. (*A korszakok elkülönítése rendszerint szubjektív, de bizonyos jellegzetességek mindig azonosíthatók.*) Az első szakasz, a magyar államiság kezdetétől a kiegyezésig (1867) tartott, ezen belül is voltak elkülöníthető (al)időszakok, amelyek főleg a lakosság mindenkori létszámával, területi megoszlásával és nemzeti-ségi összetételével, a területi hatalomgyakorlás mikéntjével is összefüggésben, az „idegenekhez” való viszony társadalmi megjelenésében volt elkülöníthető. Főleg uralkodói szinten, törvénycikkek formájában követhető nyomon.

A második szakasz a kiegyezéstől a második világháború végéig, illetve 1949-ig tartott. (*Egyes kutatók a második szakaszt 1867 és 1918 közé teszik, külön kezelve ettől a Magyar Tanácsköztársaság időszakát is, majd a Horthy-korszakot jelölik meg.*) A harmadik szakasz az ún. párt állami időszak, amely további két alszakaszra bontható. Az idegenrendészet harmadik szakaszának első alszakaszától, azaz az 1940-es évek második felétől, a rendszerváltozás előtti időszakban az idegenrendészeti tevékenység a rendőrségen belül is meglehetősen titkolt, esetenként misztifikált kérdéskör volt. A bevándorlással és a letelepedéssel kapcsolatos bármi nemű információk a nyilvánosság előtt nem igazán voltak ismertek. 1957-től számítható a második időszak/alszakasz, amit Kádár-korszaknak is szokás nevezni és 1989-ig tartott. Ekkor a ki- és beutazás irányelveinek meghatározása a Magyar Szocialista Munkáspárt Politikai Bizottsága kezében volt. Az irányítás direkt módon történt. A magyar kormány nemzetközi utazással kapcsolatos politikáját elsősorban a Varsói Szerződéshez való tartozásunk határozta meg, amelynek keretében a nemzetközi kiutazásokat, a kivándorlást és a letelepedést nagyon fontos politikai és biztonsági kérdésként kezelték. Ez azt (is) jelentette, hogy a szocialista országok közötti egyeztetett politika szigorú idegenrendészeti keretek közé szorította azoknak a törekvéseit, akik az országba letelepedési szándékkal érkeztek. A negyedik szakasz a változásokat tükrözi. Ekkor született meg az 1989. évi XXIX. törvény a külföldiek magyarországi bevándorlásáról, és 1990. január 1-jén lépett hatályba. A letelepedés szóhasználatot bevándorlásra változtatta, az érintett személyek jogállását azonban változatlanul hagyta. A negyedik időszaknak van egy jól elkülöníthető alszakasza, amelyet a következő kutatók talán önálló szakaszként is fognak kezelni, ez a 2015-ös „migrációs boom”-mal kezdődik.

Az idegenrendészet és a külföldiek rendszete tárgyban egy alapos, szakszerű és összefoglaló előadás érzékeltette a hazai intézményrendszer sajátos evolúcióját. „A migrációs igazgatási intézményrendszer alatt a közigazgatás részét képező, meglehetősen összetett, szerteágazó feladat-és szervezeti

rendszert értjük. Ezen intézményrendszer változásai - szinte mindenhol a világban - összefüggenek a nemzetközi migrációs folyamatok alakulásával, az adott ország bevándorlás-politikájával, kormányzati stratégiájával, a gazdasági- és egyre inkább a biztonsági érdekeivel, az európai uniós tagállamok szemszögéből nézve pedig mindezen túlmenően a közösségi migrációs politika és ennek nyomán a jogi szabályozási környezet formálódásával. Ha a kérdést leszűkítjük az európai uniós tagállamok körére, a migrációs intézményrendszer tekintetében elsősorban a szabályozási területen sok hasonlóságot találunk, de attól is függően, hogy befogadó országról vagy tranzit országról van szó, természetesen lehetnek akár jelentős eltérések is a különböző intézményrendszerek, ezen belül az igazgatási struktúrák között.”[VZS]

„Magyarország 1990-es évek elejére a korábbi menekülteket kibocsátó országból növekvő idegenforgalom mellett menekülteket és bevándorlókat befogadó, valamint az illegális migráció egyik tranzit országává vált. A hatályos szabályozás a felmerülő problémák kezelésére azonban nem adott megfelelő megoldást, mely körülmény a szabályozás újragondolására sarkallta a Kormányt.” [VZS]

„A magyar kormány a tavalyi év nyarán áttekintette az ország migrációs helyzetét. Úgy ítélte meg, hogy a menekültügyi és idegenrendészeti feladatok kapcsán jelentkező köz- és nemzetbiztonsági kockázati tényezők növekedése, a nemzetközi körülmények változása, az illegális migráció hosszú távú fennmaradása és az ahhoz tapadó jogsértések számának várható növekedése egy új szervezeti struktúra kialakítását és egy új irányítási rend alkalmazását követeli meg, mely indokoltá tette az idegenrendészeti modell bevezetését. (...) Az illegális migrációhoz kapcsolódó feladatok, az egyértelműen növekvő mértékű legális migrációs trendek – legyen szó munkavállalási vagy tanulmányi célú beutazási szándékról az Európai Unió és Magyarország területére – jelentős kihívások elé állítják a területen dolgozó kollégákat.”[KA]

„Az elmúlt időszakban a migrációval kapcsolatos fejleményekre minden tagállam eltérően reagált, földrajzi elhelyezkedése, vagy társadalmi berendezkedése alapján, illetve a kérdésben az Európai Uniós intézmények és egyéb nemzetközi szervezetek is más megközelítésre tettek javaslatot. Továbbra sincs válaszunk arra a kérdésre, hogy a tagállami eltérések miatt hogyan és mikor lehet egy migrációs politikát átfogóan, kiegyensúlyozott módon, lényegében közös alapokon működtetni, amely egyesek lehetőségeinek biztosítása mellett, megfelelően kezeli a veszélyeket és figyelembe veszi az eltérő megközelítéseket is.”[TG]

Az idegenrendészet hatékony megvalósításához megfelelő szakemberekre is szükség van, amit a hazai képzési rendszerben kell garantálni. „A magyar

idegenrendészeti hatóság Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságként rendvédelmi szervezetté átszervezésével azonban a (...) civil képzés már nem elegendő, legfeljebb csak kiegészítő, a rendészeti igazgatási alkalmazottak utánpótlásának biztosítására tartható fenn. A rendőri tevékenység folytatása megköveteli, hogy a migrációs igazgatási (ügyintézői) képzés konkrét rendőri szakmai tartalommal egészüljön ki. (...) a magyar idegenrendészeti hatóság szervezeti jellegének megváltozásával módosítani kell a migrációs rendészeti felsőoktatás tanrendjét is. Az eddigi civil, rendőri szakképzettséget nem biztosító képzés helyett rendőri alapképzettséget nyújtó felkészítésre van szükség, amely rendőrtiszti kimenetet biztosít a végzett hallgatók számára. A jövő bevándorlási tisztjeinek kompetenciáját jogszabály (kormányrendelet) határozza meg. Fontos megjegyezni, hogy a képzés során nem sematikus eljárásokat ismerő tisztségviselőkre van szükség, hanem olyan rendőrtisztekre, akik kiemelkedő műveltség birtokában, az általános rendőri feladatok ismeretében rendelkeznek azzal a tudással és képességgel, hogy a migráció igazgatásában, a külföldiekkel érintő hatósági jogalkalmazói tevékenység során tudjanak törvényesen és szakszerűen eljárni. (...) A közös rendőri ismeretanyag adja a közös rendészeti (rendőri) tudás és képességek elsajátításának vázát. Ebben kapnak helyet a belügyi alapként is említhető olyan gyakorlatias tárgyak, mint az általános szolgálati ismeretek, a lökiképzés, a rendőri testnevelés és önvédelem, illetve elméleti tudnivalók, mint a rendészettörténet, a szabálysértési alapismeretek vagy a társadalmi és kommunikációs ismeretek. (...) A közös rendőri ismeretanyag azonban nemcsak rendőr szakmai tárgyakat foglal magába. Ide tartoznak alkotmányjogi, közigazgatási jogi, rendészetelméleti és szociológiai tantárgyak éppúgy, mint a bűnügyi tudományok (kriminalisztika és kriminológia), az egyes büntető jogtudományok (büntetőjog, büntető eljárásjog) vagy az intézkedéstaktika, a kriminálpszichológia, a rendészeti hatósági eljárásjog vagy akár a rendészeti kommunikáció. [HA]

Az idegenrendészet intézményi átalakulása tehát nem tekinthető véletlennek, hanem tudatos, a folyamatok és rendszerek működésnek sajátosságait figyelembe vevő megoldásról van szó.

1.1.2. Európa és a migráció

A migrációs folyamatok megítélése és kezelése EU-s keretek közt képzelhető el hatékonyan és hatásosan. „Illegális, tömeges migrációról van szó, ami sem az EU-s, sem a nemzeti jognak nem felel meg. Tehát törvényellenes, továbbá a törvénytörő tevékenység támogatása is törvénytörőnek minősül. Négy év telt el és már van annyi tapasztalatunk, hogy átgondoljuk a folyamatot. A német kancellár is hangsúlyozza a külső határok őrizetét, egyben a

legális csatornák kialakítását is szorgalmazzák. Ennek a problémának a kezelése az EU részéről meglehetősen neuralgikus volt. Sajátos EU-s megközelítés történt: nem kérdezték meg az embereket, hogy akarják-e a migrációt. (...) A migráció egyértelműen konfliktusokat generált a politikai oldalon is, a szembenállás a jobb- és baloldal helyett a migrációt támogatók és ellenzők két táborát hozta létre. Kereszténységről beszéltek, az értékekről, ugyanakkor azt elhallgatták, hogy a keresztény vallás vált a világon a legüldözöttebb vallássá. (...) Felmerül tehát a kérdés, amiről már volt szó, hogy spontán vagy szervezett folyamatról van-e szó? Ha megnézzük, akkor látható, hogy komoly jogi, pénzügyi, logisztikai kérdések merülnek fel: 2015 augusztusában a napi határátlépések száma átlagosan 1.500 fő volt. Konkrét útvonalak alakultak ki, aktivizálódtak az embercsempész hálózatok, amiket már akkor térképes és mobil-alkalmazásos navigációs „támogatások” segítettek. A migránsok eldobálták az eredeti okmányaikat és hirtelen mindenkinek január elsejére esett a születésnapja. Mindez együtt járt a migránsok részéről a hatóságokkal való együttműködés teljes hiányával. (...) Az EU elhibázott politikát folytatott, folytat, a nemzetállamok pedig védekeznek a migrációval szemben. Ebben fontos szerepet játszik Ausztria koordinatív fellépése, a FRONTEX is megjelent a külső határokon, és látható, hogy a migrációhoz való viszony visszatükröződik a parlamenti választásokon is.” [BGY] Az EU is deklarálta mindent megtesz a migráció kezelése érdekében. „A szakterület inkább „megosztott”, mintsem közös felelősségű”. A végrehajtás a legjobb esetben is gyakran hiányos, különösen a jelenlegi menekültügyi válság miatt. Az egyes politikák közötti összhang megteremtése pedig nem minden esetben zökkenőmentes. (...) A legális migráció a leginkább nemzeti kompetenciába tartozó terület, az uniós politika csak a legális migráció kereteit határozza meg. (...) A visszatérés terén egyre komolyabb szerepet kap a Frontex, amely közös műveletek során segíti a tagállamokat a visszatérés végrehajtásában. A közös visszatérési műveletek során kifejezetten hatékony módon lehet olyan harmadik országokba is végrehajtani a visszatérést, ahova egyébként egyedül egy tagállam képtelen lenne. (...) A szigorításokra nem csak a migrációs válság miatt volt szükség. A szigorúbb határellenőrzés igényét, és a belső határok részleges visszaállítását a terrorizmus elleni harc is motiválta. Az elkövetkezendő időszakban több nagyméretű uniós információ-technológiai rendszer kialakításra is sor kerül a határigazgatás területén, amelyek szintén a Schengeni térség biztonságát növelik. Az új rendszerek nemcsak az illegális határátlépők hatékonyabb kiszűrését szolgálják, hanem a terrorizmus és súlyos bűncselekmények visszaszorítása, a határátlépők és határátlépések célzott regisztrálása és az érintett hatóságok közötti információ-megosztást is szolgálja. (...) Egy közös uniós menekültügyi rendszer kialakítására 1999 óta tesznek kísérletet az

európai döntéshozók. A menedékjogra azok a személyek szorulnak, akik saját országukból menekülnek az üldöztetés vagy súlyos bántalmazás elől, és ezért jogosultak a nemzetközi védelemre. Ezen elvek végrehajtása érdekében az EU-ban, a nyitott határok és a szabad mozgás térségében az államoknak közös megközelítéssel kell rendelkezniük a menekültek magas szintű védelmének garantálása érdekében. Az eljárásoknak ugyanakkor hatékonyaknak is kell lenniük az egész EU-ban, megakadályozva a visszaéléseket és rendszerszintű problémákat, kapcsolódva a többi uniós szakpolitikához. (...) A visszatérések terén is mélypontra jutott Európa, amikor a visszatérési műveletek hatékony végrehajtása, és az elutasított harmadik országbeli állampolgárok mindössze 2%-át sikerült ténylegesen kiutasítani Európából. A problémák megoldására a nagy jelentőségűnek tartott, azonban a tagállamok jelentős része által végre nem hajtott "kvótahatározatra" az uniós menekültpolitika, a tagállami együttműködések tekintetében bizonyos értelemben mélypontra jutott. Egyértelművé vált, hogy a Közös Európai Menekültügyi Rendszer és az azt támogató EASO ilyen formában nem tartható fenn tovább. Erre tekintettel az Európai Unió menekültügyi szabályozásának megváltoztatására a Bizottság több javaslatot tett, elismerve, hogy a rendszerben egyértelműen sok a hiba. (...) Megállapítható, hogy míg a határigazgatás és a belső biztonság területén jelentős előrelépések születtek a menekültügyi területen benyújtott Bizottsági javaslatok, nem kaptak támogatást a jelenlegi Bizottsági ciklusban. [TG]

Sok vitát váltott ki nemzetállam szinten a Frontex tervezett és megvalósított „megreformálása.” „A 2015-ös migrációs válság kapcsán az EU ráébredt arra, hogy a korábbi eszközök és fellépés nem elegendő ahhoz, hogy hatékony választ adjanak a folyamatokra. Noha sokan elégedetlenek voltak az EU válaszüdejével, az új Frontex rendelet 2016 októberében rekord idő alatt hatályba lépett olyan új, kibővített mandátummal, amely a Frontex-et képesé tette a hatékonyabb fellépésre. A 2016 (EU) 2016/1624-os rendelet új nevet is adott a szervezetnek: Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség, kibővítve szerepkörét a migráció ellenőrzéséről a határigazgatásra, és egyre nagyobb felelősséget ruházva rá a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemben. A kutatás-mentés hivatalosan is része lett megbízatásának, amennyiben ilyen helyzetek merülnek fel a tengeri határőrizet keretében. A rendeletnek köszönhetően 2020-ra az ügynökség mintegy 1000 alkalmazottat fog foglalkoztatni, akiknek majdnem egynegyedét a tagállamok küldik.

Összekapcsolva a Frontex és a magyar migrációkezelés kérdéseit, mindenképpen ki kell emelni, hogy elkészült a "Magyarország Integrált Határigazgatási Stratégiája (2019-2021)", amely tartalmazza a határigazgatási terület helyzetelemzését és értékelését, a megvalósítandó, mérhető célok rendszerét, a szükségesnek ítélt beavatkozási területeket, valamint a meghatározott

beavatkozások, intézkedések mellé hozzárendeli a végrehajtáshoz szükséges személyi, tárgyi, szakmai és szervezeti feltételeket. Ez teljes egészben megfelel a Frontex elvárásainak.” [PK]

1.1.3. Európai nemzetállami tapasztalatok...

A konferencián észt, lengyel, osztrák és spanyol szakemberektől közvetlenül lehetett hallani az országukban folyó idegenrendészeti tevékenység tapasztalatairól, tanulságairól. Észtországban is komoly intézményi változások történtek. „A struktúraváltás célja az volt, hogy minden, a belső biztonsággal kapcsolatos tényező rendezése egy helyre kerüljön. Az ügynökségek összevonásával az összes, a belső biztonság biztosításával kapcsolatos erőforrást - az embereket, a tapasztalatokat, a pénzeszközöket és a technikát - egy irányítás alatt egyesítették. Ily módon a belső biztonság területe is fejlesztésre került, és a meglévő erőforrásokat a leghatékonyabban lehet felhasználni. (...) A nagy változás a szervezet és a működés tekintetében 2014-ben következett be, amikor bevezették a „szolgáltatás alapú működést” (*Service-Based Management*). (...) Az ország migrációs politikája kezdetben konzervatív volt, aminek a lényege a bevándorlási kvóta, a korlátozott tartózkodási engedélyek, rövid időre kiadott engedélyek, munkavállalási korlátozások stb. voltak. (...) Hozzá kell tenni, hogy a migráció igazgatásával foglalkozó hivatalnoki/rendőri létszám időközben nem került megnövelésre. Tehát nem megnövelt létszámmal, hanem hatékony működéssel felelnek meg a megnövekedett elvárásoknak. (...) ...nagyobb hangsúlyt kap a tartózkodási engedély kiállítás utáni migrációs megfigyelés, ami minden esetben kockázatelemzés alapján kerül meghatározásra. [LV] Lengyelországban a Határrendészet szervezeti/intézményi súlyának a növelésével, elsősorban taktikai és operatív szinten kísérlik meg a hatékonyság növelését. „A lengyel migrációkezelési rendszer elég összetett, több szervezetet is érint, ezért az együttműködés nagyon fontos szerepet kap a folyamatokban. (...) Több döntés is született a szabályozások módosítására. Ezek azért születtek, mert nemrégiben azt a problémát észlelték, hogy a kérelmezők elhagyták az országot. Elsősorban Ausztriába, Németországba és Franciaországba távoztak. Ennek rendezésére megfelelő szabályozás is kellett. A nemzetközi védelem megadására vonatkozó, a határon történő eljárás megoldására minisztertanácsi szintű megoldás született. A biztonságos származási ország és a biztonságos harmadik ország fogalmának bevezetése és megállapítása is fontos lépés volt. (...) Egyedi EU-s megoldás az is, hogy szabályozásra kerül,

hogy a külföldinek a kiutasításkor milyen költségeket kell megtérítenie. Így próbálják visszaszerezni azt a pénzt, ami az illető kiutasítási eljárása során költségként felmerül. Megpróbálják meghosszabbítani a kiutasított külföldi Lengyelországba való visszatérésnek a tilalmi idejét is, ha az illető a kiutasítási költségeket nem fizeti meg. (...) Új közigazgatási határozat meghozása a belépési tilalomról, ha a közrend és közbiztonságra, közegészségügyre az illető veszélyt jelent, akkor a belépési tilalmat 5 évről 10 évre tervezik meghosszabbítani.” [PC] Az osztrák tapasztalatok főleg a vízumok alkalmazása terén voltak érdekesek. „Egyébként szerteágazó a szakterületük, foglalkoznak a visszatérésekkel (tolonc), az átutazások hatósági lebonyolításával, és a belépés megtagadásának alapvető kérdéseivel. De emellett képzési tanfolyamokat szerveznek idegenrendészeti ügyekben, részt vesznek a menekültügyi és a külföldiekhez kapcsolódó ügyek általános irányításában.(...) Az Előadó egy sajátos megoldást is ismertetett. Elektronikus elkötelezettség (*Electronic commitment*), a gyakorlatban ez „Elektronikus garancialevél”-et jelent. (Osztrák állampolgár adhatja ki), a megfelelő pénzügyi eszközök hiányának helyettesítésére szolgál. Ebben a meghívó kijelenti, hogy fizeti azokat a költségeket, amelyek a hatóságoknak a vízum kérelmezőjének tartózkodása miatt felmerülhetnek, még akkor is, ha ez meghaladja a meghívás időszakát.” [SF] Spanyolország vonatkozásában sok olyan tény és összefüggés is ismertté vált, ami a távolságból adódóan szélesebb körben nem volt hozzáférhető. „...Spanyolország ... földrajzi szempontból stratégiai helyen fekszik. Ebből kifolyólag komoly tapasztalatokkal rendelkeznek a migráció tekintetében, nagy migrációs nyomás helyeződik rájuk. (...) A rendőrség a belügyminisztériumhoz (Ministerio de Interior) tartozik, két rendőrségi testület van Spanyolországban, amelyek az „Biztonsági Államtitkárság” (Secretaría de Estado de Seguridad) alárendeltségében működnek, az egyik a Rendőrségi Főigazgatóság (Dirección General de la Policía), a másik testületet sok esetben „polgárőrségnek” is fordítják, valójában sajátos csendőri szervezetről van szó (Dirección General de la Guardia Civil), amelyhez a Honvédelmi Minisztérium (Ministerio de Defensa) szakkérdések tekintetében kapcsolódik. Mindkettő testület feladatrendszerét más jogszabály határozza meg. (...) A határrendészet vonatkozásában a National Police felelős a határellenőrzésért (határforgalom, border checks), a Civil Guard a zöldhatárt felügyeli. A vonatkozó jogszabály a Policía Nacional hatáskörébe adta a spanyol állampolgárok, illetve a külföldiek be- és kilépésének az ellenőrzését, az útlevelek, személyi igazolványok, tartózkodási engedélyek ellenőrzését, valamint ide tartozik még a kitolon-

colt menedékkérők, migránsok, kiadatási kérelmek elbírálása, a migrációs, bevándorlási és kivándorlási kérdések, ügyek kezelése is. (...) A spanyol kormány törvénymódosításokat készít elő a nemzetközi védelem, a kiegészítő védelem, illetve a menedékkérelmek tekintetében (ezek előkészítési fázisban vannak), ebben a munkában fontos szerepe van Bevándorlási és Migrációs Főbiztoságnak, amelynek feladata a spanyol állampolgárok és az idegenek beutazásainak és az ország területéről való kilépésének ellenőrzése. Az illegális bevándorlási hálózatok elleni fellépés, és általában az idegenrendészeti és migrációs törvény végrehajtása, a menekültek és menedékkérők ügyeinek rendezése, valamint a migráció megelőzése, kivizsgálása és kezelése. (...) Melyek a spanyol migrációkezelési problémák? (1) Az utasok számának jelentős növekedése. (2) Már nem lehet a folyamatokat hagyományos módszerekkel kezelni. (3) Könnyítés, gyorsítás igénye a határátlépésben a biztonság egyidejű javításával. (4) Új technológiai rendszerek beépítési igénye a közös protokollokba. A megoldást az „okos határokból” (*Smart borders*) látják. (...) A Nemzeti Rendőrség Stratégiai terve (2017-2021)(...) négy célkitűzést tartalmaz. (1) Az információs rendszernek a bevándorlással kapcsolatos új realitásokhoz való hozzáigazítása, a FRONTEX követelményeinek megfelelően, (2) A határellenőrzés és az illegális bevándorlás elleni küzdelem javítása, egyúttal a bevándorlók emberi jogainak védelme, (3) Harc az emberkereskedelemmel és az emberkereskedelemmel foglalkozó bűnözői hálózatok ellen, (4) A rendőrök képzésének megerősítése a bevándorlás kérdésében. [DP]

1.1.4. Előzmények és folytatás...

„A Hanns-Seidel-Alapítvány nemzetközi véleménycserék szervezésével, mint amilyen a mai konferencia is, szeretne hozzájárulni ahhoz, hogy országaink Európában a közös fellépéssel jobban kihasználják az Európai Unió nyújtotta lehetőségeket, az emberi erőforrásokat, ezeket tudják hasznosítani és fejleszteni úgy, hogy az adott országokban figyelembe vegyünk az ott érvényes szociális, kulturális, politikai és gazdasági adottságokat.” [FR] „A programból egyértelműen látható volt, hogy az első nap a magyar idegenrendészetről, a jogelődökről, a történésekről, a stratégiai kilátásokról, a tenivalókról és az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság kialakításáról, helyéről és szerepéről szólt, míg a második nap nemzetközi kitekintést nyújtott e tematika köré építve. Így utólag is látva, helyesnek tűnik az eredeti elképzelésünk a tematikát illetően.(...) Már most vannak tapasztalatok, hi-

szen július elseje óta már így működünk. Fontos a tapasztalatok gyűjtése, feldolgozása és hasznosítása.” [LT]

2. Befogadás minden áron?

A nemzetközi migráció kapcsán a hagyományos megközelítési módok közül, amelyek fokozatosan kibővültek az emberi jogokkal, az emberi fejlődéssel és az emberi biztonsággal, az utóbbi időben az **etikai argumentáció** is a fókuszba került, s úgy tűnik, hogy kedvező fogadtatás várható, főleg a migrációt kibocsátó országok kormányai és lakossága részéről. Ez egyfajta jogi-etikai, történelmi „ok-okozati”, „igazságossági”, „jóvátételi”, „szerzett jogon alapuló” „megmagyarázással és indoklással”, illetve a „hagyományos keresztény értékekre” (szelektíven) hivatkozva is történik.

(1) E. Tendayi Achiume, a Kalifornia Egyetem zambiai születésű jogi professzora, 2017-ig az ENSZ különleges jelentéstevője (*The Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance is an independent human rights expert appointed by the United Nations Human Rights Council.*), írásában a nemzetközi migráció „jogosságának” egyik különösen vitatott megközelítési formáját fejti ki, mint első, „megalapozott” lépést arra, hogy a migránsok a nemzeti határokon átnyúló mozgását etikailag „igazoltnak” láttassa és elismertesse²⁶. A szerző az ún. „gazdasági migránsok” érdekeiben érvel, mivel ők, ellentétben azokkal, akiknek életét a származási országukban bizonyos üldözés kockázata fenyegeti, nem rendelkeznek nemzetközileg garantált védelmi jogintézménnyel (sem). Teszi ezt akkor, amikor a nemzetközi jogi teoretikusok alapvetően nem kérdőjelezik meg az állam szuverenitásának azt a megfogalmazását, ami igazolja a gazdasági migránsok „be nem engedési” jogának - nagyrészt korlátozás nélküli - érvényesítését.

Achiume professzor írása érzelmi-etikai alapokra helyezkedve az európai gyarmatosítási előzményekkel és a jelenlegi „örökséggel” érvel, hogy megkérdőjelezze a jelenlegi status quo-t, s egyben quasi jogi jellegűnek mutassa be a problémát, ami már így „egy kategóriába” sorolható a szuverenitás érveivel. Ezzel együtt szorgalmazza a szuverenitás elméletének „megtámadását”, annak elérése érdekében, hogy a gazdasági jellegű bevándorlók/migránsok részére találjanak módot a nemzetállamokba történő lehetőleg feltétel nélküli befogadásra, különösen azon országokba, amelyek ma

²⁶ Achiume, E. Tendayi: Migration as Decolonization, Public Law & Legal Theory Research Paper Series Research Paper No. 19-05. Stanford Law Review, Volume 71, June 2019 (150-1574. pp.)

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3330353 (Letöltve: 2019.08.08.)

szerinte „etikátlanul” ragaszkodnak a gazdasági migránsok minden áron való „kizárásához”. Megítélése szerint az európai kolonializmus több tízmillió ember elvándorlását, valamint a természeti és emberi erőforrások tömeges áramlását vonta maga után az egész világon, amiből főleg és első sorban az európaiak profitáltak. (Ez szerinte nem lehet következmény nélküli dolog.)

Alaptézise: a történelem folyamán kialakult globális összekapcsolódás és politikai alárendeltség olyan következménnyel jár, amely arra kötelezi a volt gyarmati hatalmakat, hogy nyissák meg határaikat az egykori gyarmataikon élők számára. Ez azt is jelenti, hogy át kell fogalmazni a migráció (fogalmi, tartalmi, politikai, gazdasági, stb.) meghatározását, mert Achiume szerint a gazdasági migránsoknak nevezett volt gyarmatlakók valójában olyan „politikai ügynökök” (*political agents*), akik szerzett jogokat gyakorolnak, amikor „dekolonizális” migrációt folytatnak. (*Némi cinizmussal „visszaadják a kölcsönt.”*)

A „gazdasági bevándorló” kifejezés a nemzetközi migránsok egy olyan kategóriájává vált, amelyre a nemzeti lakosság az egész világon általában gyanakvással, esetenként szánalommal és/de egyre inkább ellenségeskedéssel tekint. Az európai államok nagy részében a polgárok, a „menekült” fogalom-meghatározáson kívül eső nemzetközi migránsok esetében a kizárás szuverén jogának érvényesítését döntően igazságosnak tekintik. (*Ez 2015. után, az európai nagyvárosokban történt erőszakos cselekményeket követően meg is erősödött.*)

Achiume a „harmadik világ” (*Third World*) fogalom mellett alkalmazza az „első világ” (*First World*) kifejezést is, ahova szerinte a „harmadik világból” származó „gazdasági bevándorlók” (akár) engedély nélkül is beléphetnek. (*E folyamat intézményesítését szorgalmazza ő is.*)

A „harmadik világ” kifejezés Achiume megközelítésében geopolitikai és ideológiai kategóriát (is) jelent, és a hivatkozott írásban a kifejezés azon területekre és népekre utal, amelyeket az európaiak elsősorban a XVIII. század közepe és a XX. század között gyarmatosítottak.

Az esélyegyenlőség kérdése is felmerül a migráció értelmezése során, mert a harmadik világból származó személyek, ha az első világ nemzetállamaiba kérnek engedélyt, összetett és gyakran túlságosan drága vízum- és egyéb más korlátozásokkal is szembesülnek, amelyek máskülönben nem vonatkoznak az „első világ” polgárainak a „nemzetközi mobilitására”. (*Achiume szerint ebben is különbségek vannak!*)

A harmadik világbeli migránsok, ha jogi engedély nélkül (értsd: illegálisan) vándorolnak (jutnak be) az első világ országaiba, egyre inkább militarizált határvédelmi rendszerekkel, szigorú korlátozásokkal szembesülnek, ame-

lyeket a „hátuk mögött” az első és a harmadik világ nemzetállamainak kormányai „tárgyalnak meg”, és amelyek többoldalú projektekként realizálódnak a harmadik világbeli személyek regionális elszigetelésére, mozgásának korlátozására.

A nemzetállamokban jelenleg a külföldiek vagy „nem állampolgárok” kizárásának nemzeti jogát a szuverenitás alapozza meg, ennek alapján a gazdasági migránsok egyfajta „politikai idegeneknek” minősülnek.

A cikk írója megkérdőjelezi a nemzetállami területi szuverenitás jelenlegi logikáját, ehelyett azt állítja, hogy az első világ nemzetállamai nem jogosultak kizárni a harmadik világbeli bevándorlókat/migránsokat szuverenitási okokra hivatkozva, mert a migráció a gyarmatosítás örökségének (újra)elosztó és korrekciós igazságügyi következményeihez kapcsolódik, annak az eszköze. Javaslatot tesz arra, hogy a harmadik világ bevándorló/migránsai és az első világ nemzetállamainak „találkozásaira” a jelenlegitől eltérő, teljesen más etika, ebből kifolyólag teljesen más – korlátozás nélküli - jogi megközelítés vonatkozzon.

Achieme szerint az európaiak voltak a gyarmatosításkor az „igazi gazdasági bevándorlók”, ennek következményei a harmadik világot ma is terhelik, és ironikus, hogy annak idején a „fehér migrációt” ösztönözték és ünnepezték, ma pedig a harmadik világból származó gazdasági bevándorlókat/migránsokat ki akarják zárni. A volt gyarmatosító országok továbbra is alárendelt szereplőként tekintenek a volt gyarmatokra és ennek fényében kezelik az onnan kiinduló migrációt is, ami a migráció etikai/jogi megközelítésének újragondolási igényét is megerősíti, illetve etikailag megalapozza. A gyarmatosítás egyik káros következménye az is, hogy a harmadik világ szuverén népei egyenlőtlenül tagozód(hat)nak be az első világ politikai közösségeibe, és azok kihasználják őket, alárendeltként kezelik az így létrejövő kontextusban.

Achieme azt állítja, hogy a harmadik világból az elsőbe történő bevándorlásban az igazságosság, az (újra)elosztó igazságszolgáltatás és a formális dekolonizáció kudarcait orvosló megoldás nyilvánul meg. S bár az első és a harmadik világ népei továbbra is politikai kapcsolatban állnak, de a harmadik világiak a gazdasági és politikai formációkban nagyrészt az elsőnek vannak alárendelve, ami egy „neokolonialista birodalomnak” minősül, ezért (szerinte) a harmadik világ népei egyfajta „operatív egyenlőségre jogosultak” ebben a „társulásban”.

Achieme azt is állítja, hivatkozva az általa összegyűjtött szakirodalomra, hogy az első világ nemzetállamai nem rendelkez(het)nek több joggal a harmadik világbeli bevándorlók kizárása terén, mint amennyi joguk van *de jure* az első világ polgárainak kizárására.

Egy normatív érv előterjesztésére történik tehát - etikai alapon való indítással, majd jogi jelleget adó - kísérlet a migráció bizonyos formájával kapcsolatban a szuverenitás tartalmának lényeges újrafogalmazásával egybekötve. Ez az első világi, és a harmadik világi kapcsolatok igazságszolgáltatási igényeit érinti, amelyekben a szuverenitás és a kirekesztés joga újraértelmezést igényel. **Achiume a harmadik világból az első világba való bevándorlást a „neokoloniális birodalmi tagság” jogosultságaként azonosítja a politikai egyenlőség alapján.** A migrációt, annak minden formáját úgy kell átfogalmazni, mint egyfajta kényszerítő eszközt az igazságos jogérvényesítésre és ezen jog teljes körű elismertetésére.

A kezdeményezés a tárgyban normatív és fogalmi hozzájárulásain kívül potenciális szociológiai következményekkel is jár. A gyarmati történelem helyes értelmezése és a gyarmati örökség előtérbe helyezése a harmadik világ migrációjának valós magyarázatára és megértésére is utal. A migráció nemcsak gazdasági jellegű, de politikai érzékenységet is generál.

Achiume többször említi, hogy elmélete „nem utópisztikus”. Ennek kapcsán érdemes egy, a XVI. századból származó írásból származó gondolattal²⁷ párhuzamot vonni. Erre lehet mondani azt is, hogy *no comment*...

„Ha az egész városban többen volnának a kelleténél, más városok hiányát pótolják velük. Ha pedig véletlenül az egész szigeten nőne kelleténél nagyobbra a lakosság, akkor minden városból kiválasztanak polgárokat, és a legközelebb eső szárazföldön, ahol a bennszülötteknek sok földjük hever parlagon, gyarmatot alapítanak, a saját törvényeik szerint. A bennszülötteket is befogadják, ha hajlandók együtt élni velük. Akik ebbe belemennek, azokkal azonos életszabályok és szokások alapján könnyen eggyé olvadnak, mindkét nép javára: mert szervezettségükkel elérik, hogy ugyanaz a földterület mindkét félnek bőven terem, holott ezelőtt még az egyiknek is szűknek és soványnak látszott. Ha azonban valaki nem hajlandó törvényeik szerint élni, azt maguk a szabta határokon túlra űzik. Az ellenszegülőket háborúval verik le. Mert a legjogosabb oknak tartják a háborúra, ha egy nép megtiltja másoknak földje birtoklását, bár maga sem használja, pusztán és ugaron hagyja, pedig másoknak meg kellene rajta élniük a természet jogán.” (71-72.old.)

Achiume írása új és radikális szakadást javasol a migráció nemzetközi jogában uralkodó elméletek és doktrínák között. Megállapítása szerint az első és a harmadik világ népei nem idegenek, főleg nem politikai idegenek. Éppen ellenkezőleg, a neokoloniális összekapcsolódás miatt az a szuverenitás kapcsolja össze őket, amely a meglévő politikai különbségeket megszüntet.

²⁷ Morus Tamás (1478-1535): Utópia, Európa Könyvkiadó, Budapest, 1989. ISBN 963 074682 4, (71-72.old.)

teti és egyfajta jóvátételként a harmadik világ migránsai számára jogokat biztosít az első világ országaiba való belépésre és a beilleszkedésre. *(Tehát a jelenlegi szuverenitás nem az a szuverenitás, amiről Achiume beszél!)* A harmadik világ migrációja tehát egyfajta, etikailag megalapozott, és jogos dekolonizáció is egyben. Az első világ nemzetállamai nem jogosultak kizárni a harmadik világ népeit, és egy ezt a tényt tükröző (új) világ létrehozása megköveteli a nemzeti határok jellegének és a politikai befogadás intézményeinek teljes átalakítását.

A nemzetközi migrációs konferencia korábbi kiadványaiban is volt már utalás az egyház és a migráció viszony-és kapcsolatrendszerére. A keresztényi könyörületesség, a befogadás erkölcsi kötelessége, a józan megfontolás és a biztonság értékrendje kerül ezáltal valamilyen kontextusba.

(2) A *La Stampa* olasz napilap 2019. augusztus 9-i száma közölte azt az interjút²⁸, amelyet ifj. Domenico Agasso készített Ferenc pápával augusztus 6-án a Szent Márta-házban. A pápa Európa egységéről, a szuverenizmus és a populizmus veszélyeiről, a migráció megállításáról és az októberi szinódus kapcsán a Föld jövőjéről, a teremtett világ védelméről beszélt. A pápa az identitásnak nagy figyelmet szentelt, hangsúlyozva, hogy *„a saját identitásunkból nem engedhetünk, azt integrálni kell. Ha valaki eltúlozza az identitás védelmét, azzal az a probléma, hogy bezárkózik saját identitásába, és nem nyílik meg. Az identitás gazdagság, kulturális, nemzeti, történelmi, művészeti gazdagság, és minden országnak megvan a maga identitása, de azt párbeszéddel integrálni kell. Ez lényegi fontosságú: saját identitásunkból meg kell nyílni a párbeszédre, hogy a többiek identitásából befogadjunk valami nagyobbat. Sosem szabad elfelejtenünk, hogy az egész nagyobb, mint a rész. A globalizációt, az egységet nem gömbként, hanem poliédereként kell felfogni: minden nép megőrzi identitását a másokkal való egységben”*.

A pápa ismételten kiemelte, hogy az élethez való jog az, ami mindig prioritást élvez. A migránsokat következetesen „bevándorlóknak” nevezte, akik a háború vagy éhség elől „menekülnek”, a Közel-Keletről és Afrikából. Felémelte a szavát a háborúk ellen, a béke érdekében. A megoldás egyik részének a beruházást tartotta a migrációt kibocsátó térségekben, ezzel is segítve a problémák megoldásában és a migrációs áramlatok megállításában. Szerinte *„első a befogadás, amely keresztény, evangéliumi feladat is. A kapukat ki kell nyitni, nem szabad bezárni. A második a kísérés. A harmadik a támo-*

²⁸ A természet megváltoztatása és pusztítása az emberiség halálához vezethet! – Interjú Ferenc pápával, 2019. augusztus 10. Magyar Kurir, Katolikus Hírportál. <https://www.magyar Kurir.hu/hirek/a-termeszet-megvaltoztatasa-es-pusztitasa-az-emberiseg-halalához-vezethet-interju-ferenc-papaval> (Letöltve: 2019.08.18.)

gatás. A negyedik az integrálás. Ugyanakkor a kormányoknak elővigyázatosan kell gondolkodniuk és cselekedniük, ami egy kormányzási erény. A közigazgatás vezetőjének kell megállapítania, hány migránst tudnak befogadni.” Arra vonatkozóan, hogy mi van akkor, ha egy ország befogadóképességét meghaladja a bevándorolni szándékozók száma, a pápa ezt kormányokra testálta úgy, hogy tárgyaljanak egymással, „folytassanak párbeszédet”. Vannak országok, amelyeknek szüksége van a bevándorlókra. Mindennek lehet találni megoldást. A pápa ezen mondata egy aktuálpolitikai jelenségre asszociál. Olaszországban a Salvini-féle szigorítások miatt a közelmúltban már nem köthettek ki az NGO-k migránsokat szállító hajói, most a Conte-kabinet jelezte, hogy ismételen kiköthetnek olasz kikötőkben a migránsokat szállító „mentőhajók”, de az EU-n belül meg kell oldani az elosztásukat, azaz csak meghatározott részük maradhat olasz területen.

A fentiekből is látható, hogy a globális és nemzeti érdekek, a befogadás és elutasítás/kizárás, a globális újraelosztási törekvések és a szuverenitás védelme kerül olyan párhuzamba, ahol az ellenérdekű felek közti konszenzus a jelenlegi megközelítési módok mellett kétséges lehet. A megközelítési mód meghatározó jelentőséggel bír. Ezért a migráció ügyének bemutatása „külön műfajjá” kezd válni az újságírásban, ahogy ez a „Külföldiek Magyarországon” című, újságírók részére a bevándorlás és a menekültügy témájának bemutatásához készült segédletből²⁹ is látható. Az értelem és az érzelmek, az érdek és az érték kapcsolatrendszeréből az érzelmi és az érdek oldal kap prioritást.

„Az otthon elhagyása soha sem könnyű döntés. Ugyanakkor nem mindegy, hogy a döntés mennyiben alapul túlnyomóan önkéntes mérlegelésen vagy kényszerítő körülményeken. Kényszerítő körülményekről akkor beszélünk, amikor valaki azért hagyja el lakóhelyét, hogy az életét, testi-lelki épségét mentse, illetve elkerüljön valamilyen súlyos emberi jogi sérelmet (mint üldözés, kínzás, embertelen bánásmód, rabszolgaság vagy súlyos diszkrimináció). Ezekben az esetekben nincs mód a vonzó és taszító tényezők egyéni mérlegelésére, a lakóhely elhagyásának nincs alternatívája. Az ilyen helyzeteket általánosságban kényszermigrációnak nevezzük. A jog speciálisan kezeli a migráció ezen formáit, elismerve az emberek jogát, hogy az ilyen bánásmódot úgy kerüljék el, hogy menedéket keresnek egy másik országban

²⁹ Gyulai Gábor: Külföldiek Magyarországon, 2014-es felújított és átdolgozott kiadás, Segédlet újságíróknak a bevándorlás és a menekültügy témájának bemutatásához, Kiadja: A Magyar Helsinki Bizottság, Készült az Európai Unió Integrációs Alapjának támogatásával. https://helsinki.hu/wp-content/uploads/kulfoldiek-magyarorszagon_helsinki-bizottsag.pdf (Letöltve: 2019.05.12.)

(...)A migráció háttérében ugyanakkor állhatnak döntően nem kényszerítő okok is. Ezekben az esetekben a migránst a szegénység és a munkanélküliség elkerülése, a jobb megélhetés, a megfelelő orvosi ellátáshoz való hozzáférés vagy az ön megvalósítás (például tanulás) lehetősége ösztökéli. Ne feledjük azonban, hogy sok esetben az „önkéntes migráció” sem pusztán a magasabb életszínvonal iránti vágyról szól. A javakhoz és szolgáltatásokhoz (például az ételhez, az ivóvízhez, az egészségügyi ellátáshoz vagy az oktatáshoz) való hozzáférés rendkívül egyenlőtlenül oszlik meg a Földön, így a migráció sokak számára a kilátástalan nyomorból vagy az állandó alultápláltságból való egyetlen kiutat jelentheti (még akkor is, ha nem jogi értelemben vett kényszerítő okok állnak a háttérében)³⁰. Az idézet tipikus példája a féligazságok teljes igazságként való bemutatásának. A migráns egyes emberként kerül bemutatásra, de általánosító formában. Az írás egyfajta lelkiismeret furdalást is ébreszthet az emberekben, ha nem állnak pozitívan a migráció ügyéhez...

3. Az idegen...

„Úton lévő emberek” címmel jelent meg a protestáns sajtóban egy írás. „Határsértő, bevándorló, migráns – de hol az ember?” A szegedi Tágas Tér Fesztiválon³¹ 2015.09.29-én. hangzott el a kérdés, ami mottóvá is vált, amikor Európa addig soha nem tapasztalt migránsáradattal találta szembe magát. „A beszélgetés résztvevői megegyeztek abban, hogy mindegyik jogi kategória, sajtónyelvi kifejezés mögött emberek színes csoportjáról van szó, akik úton vannak, segítségre szorulnak; nem helyes, ha a kifejezésekkel játszva növeljük a társadalom félelemérzetét, úgy alkotunk véleményt ezekről az emberekről, hogy a lakosság kilencven százaléka ténylegesen nem is találkozik velük. A nemzetközi jog szerinti hosszas eljárás definiálja, hogy az illegális határátlépők menekült, befogadott, oltalmazott státuszt kapnak hazánkban vagy kiutasítják.”

A fórumon hivatkozás történt Máté evangéliumára³²(Máté25,35), különösen arra, hogy „Idegen voltam és befogadtatok” Lehet önkényesen csürnicavarni a Biblia szavait, de a mennyiség kérdésében józanságra van szükség, illetve az is kérdéses, hogy valójában mit is jelent a befogadás: „Egy embert könnyű befogadni, de ha százan állnak az ajtónk előtt, könnyen pánikba esünk.” Ezt az egyik jelenlévő püspök mondta. A szeretet elve önmagában nem mindig elegendő válasz az ilyen típusú kérdésekre. A választ,

³⁰ U.o. 5.old.

³¹ <https://www.evangelikus.hu/menekult-forum-tagas-ter-szeged> (Letöltve: 2019.08.22.)

³² <https://szentiras.hu/SZIT/Mt25> (Letöltve: 2019.08.22.)

mint arany szabályt ismét az evangéliumban³³ vélték megtalálni (Máté: 7,12) „Amit akartok, hogy veletek tegyenek az emberek, ti is tegyétek velük! Ez a törvény és a próféták.”

Mit lehet kezdeni az idegenekkel, és végül is ki az idegen? Az idegen nem olyan, mint mi vagyunk, ő valamiben más. A másság fogalma/körülhatárolása/felfogása egyfajta normativitással együtt értelmezhető csak. A másság, az azonosság, az egyenlőség és egyenlőtlenség mint a gondolkodást/viszonyulást/értékrendet meghatározó problémák viszonylag modernnek hatnak, de biztos, hogy azok is? Ha korai írásokat nézzük, azt láthatjuk, hogy az ember mindig is hajlamos elítélni a másikat, csak azért, mert más nyelvet beszélt, más volta nemzetisége, hovatartozása, vagy mások voltak a nézetei.

Izgalmas kérdés, hogy kik azok az „idegenek”, akiknek a „rendészetét” a 2019.07.01.-től megalakult Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, mint „funkcionális rendőri szervezeti egység” megvalósítja? Első lépésként próbáljuk meg körülhatárolni az „idegent”, mint természetes személyt, a „státusát, helyzetét, jellemzőit, helyét és szerepét egy adott társadalomban és magában a migrációs folyamatban és a migrációkezelésben”! Az „idegen” volt „külföldi”, „határsértő”, „betelepült”, „bevándorló”, „vendég”, „telepes”, „jövevény”, kisebb léptékű megközelítésben „gyűttment”, a közbirtokosság idején „bebíró”, „nem ide valósi” és az EU-tagságunk óta, „harmadik országbeli”.

A magyar megközelítésben sok esetben árnyalati különbség (is) van, a már az országban régebben élő nem magyar nemzetiségűek megnevezése és megközelítése és a belátható időn belül, „kívülről” érkezettek között. Ők is az „idegen” egyfajta rokon értelmű, időnként áthallásos megnevezését gyarapítják, „migránsok”, „menekültek”, „befogadottak”, „kvótások”, stb. **Az is érdekes kérdés, hogy a már magyar állampolgársággal rendelkező, eredetileg nem magyar személy meddig marad a társadalom, vagy az adott közösség szemében „idegen”?** Csak a „mátság” és a „származás” határozza meg az „idegenséget”? Vagy van valami más is, ami az „idegent” idegenné teszi?

Az „idegen” fogalmi megközelítése...Mint minden kategóriának, fogalomnak, szokásnak, így az idegen személyi, vallási, politikai, gazdasági, kulturális, szokásjogi körülhatárolásának is vannak történelmi és összefüggésbeli előzményei. Európában, ez a zsidó-keresztény hagyományokhoz is

³³ <https://szentiras.hu/SZIT/Mt7> (Letöltve: 2019.08.22.)

szervesen kapcsolódik. A Keresztyén Bibliai Lexikon³⁴ meghatározása szerint az idegen: „*elhatárolható közösségen kívül álló, máshonnan való. A Bibliában: nem Izráelből származó, nem hozzá tartozó (1Kir 8,41). (...) Izráel népe elkerülhetetlenül keveredett más népekkel. A köztük élő idegeneket megkülönböztették. Szigorú tilalmak zárták el őket a kultusz helyeitől és cselekményeitől (Ez 44,9 vö. Jer 51,51; 2Móz 12,43 stb.). Idegennel házasságot nem engedett a törvény (5Móz 25,5; 1Kir 11,1kk; Ezsd 10,2.10kk stb.). A legsúlyosabb büntetés a fogságban az idegen megszállás és idegen földre hurcolás (Zsolt 11,37; Jer 5,19; Ézs 1,7; JSir 5,2; Ez 7,21; ApCsel 7,6 stb.). A legnagyobb nyomorúság: idegenné lenni (Jób 19,15; Zsolt 69,9). Az ÚSZ-ben is megvan a különbségtétel idegenek és fiak között (Mt 17,25k; Lk 17,18; vö. Jn 10,5). Az ígéretek az idegenektől való megszabadításról is szólnak (Jer 30,8; Jóel 4,17 stb.). (...) Isten népe közösségébe betagozódhatnak azonban az idegen is (Ruth 2,10; 2Sám 15,19kk). Segítik Izráelt (Ézs 60,10; 61,5), sőt megismerik és dicsőítik Izráel Istenét (Ézs 56,6; vö. Mik 4,2; Zak 2,15).”*

A fentiek alapján az idegen, mint személy, és mint társadalmi kategória a Biblia alapján fenntartásokkal került megítélésre és kezelésre, de mindez nem zárta/zárja ki a pozitív hozzáállást sem.

A magyar nyelv alakulását is figyelembe véve a XIX. században a Magyar nyelv Szótárában³⁵ az idegenre vonatkozóan az alábbi szerepel: „*IDEGÉN, IDEGEN, (...) 1) Oly emberről vagy állatról mondjuk, ki v. mely máshonnan jött, ki nem ezen földről, hazából való jövevény, külföldi, jövő-menő. (...) 2) Átv. ért. mondjuk oly helyekről, hol más népek, más nemzetek, nem hozzánk való emberek laknak, melyek nem mi hozzánk tartoznak, hol mi lakni, tartózkodni nem szoktunk. (...) 3) A mienktől v. tőlünk különböző, más, másféle. (...)*”

Ez a megközelítés is az elhatárolást sugallja.

Magyar Nyelvtörténeti Szótár³⁶ nagyjából harminc évvel, tehát egy emberöltővel később hasonló megközelítést alkalmaz, de idegen nyelvű szójelen-

³⁴ Keresztyén Bibliai Lexikon, <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-keresztyen-bibliai-lexikon-C97B2/i-C9ECA/idegen-C9ECC/?list=eyJmaWx0ZXJzJjoeyJNVSI6IFsiTkZPX0xFWF9MZXhpa29ub2tfQzk3QjJiXX0sICJxdWVyeSI6ICJpZGVnZW4ifQ> (Letöltve: 2019.08.12.)

³⁵ A Magyar Nyelv Szótára. A Magyar Tudományos Akadémia megbízásából készítették, Czuczor Gergely és Fogarasi János M. Tudom. Akad. rendes tagok, Pest, Emich Gusztav Magyar Akadémiai Nyomdásznál. 1862. 1962. <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-a-magyar-nyelv-szotara-czuczorfogarasi-55BEC/i-615A7/idegen-615E9/> (Letöltve: 2019.07.11.)

³⁶ Magyar Nyelvtörténeti Szótár a legrégebbi nyelvemlékektől a nyelvújításig. A Magyar Tudományos Akadémia megbízásából szerkesztették Szarvas Gábor és Simonyi Zsigmond.

téseket és szinonimákat is közöl: „*IDEGEN*: (...) *alienus, alienigona, hospitus, inquilinus, extrarius, extranens, exoticicus, hospes, hospita, fremd, auslandisch*, (...)” Ezek a kifejezések segíthetnek a korai magyar történeti írásos emlékek értelmezésében is.

A Magyar Nyelv Értelmező Szótára³⁷ az idegen címszónál már tovább megy: *idegen [e-ë] melléknév és főnév*: 1. *Vkinek szűkebb, jól ismert közösségén kívül álló, ismeretlen <személy>. (...) 2. Más országbeli, külföldi <személy, közösség>. (...) a. Más népi, nemzeti v. állami közösséget illető, ennek tulajdonát tevő, hozzá tartozó <dolog>. (...) b. Más népi, nemzeti, állami közösségben kialakult, ott élő, ott haszn. Idegen műveltség, nyelv, szokások. (...) c. Vmely közösségi élet megszokott formáitól v. tartalmi mozzanataitól elütő. Idegen észjárás, gondolkodás, lelkület, mentalitás. 3. Ismeretlen v. megnevezni nem kívánt más személyhez tartozó <dolog, állat>. (...) 4. Vmely anyagba v. élő szervezetbe szervesen nem tartozó; kívülről bekerült. Idegen anyag. (...) a. (gyak. rosszalló) Idegen elemek: vmely közösséghez nem tartozó, nem kívánatos személyek. || b. (nyelvtudomány) Idegen szó: a) olyan szó, amelyet vmely nyelv aránylag nemrég vett át egy idegen nyelvből, s amely még nem illeszkedett bele eléggé a befogadó nyelv hangrend-szerébe (pl. a magyarban: blöff, mozaik, redukál); b) vmely meghatározott nyelvű beszédben v. szövegben alkalomadtán előforduló, és nem abba a nyelvbe tartozó szó. 5. Eddig nem látott, nem érzékelt, át nem élt s ezért szokatlan. (...) 6. Tartózkodó, közömbös, hideg magatartású. II. főnév -t, -ek, -je [ë, e]; 1. Idegen (I. 1) ember. (...) 2. Külföldi személy. (...) 3. (választékos) Idegen föld, ország; (...) 4. (népies) Idegen (I. 3) terület, birtok.*

A Magyar Értelmező Kéziszótár³⁸ meghatározása szerint az idegen: *Valakizhez való viszonyában, annak szűkebb közösségén kívül álló, ismeretlen <személy>; Más országhoz, néphez tartozó; Ismeretlen, szokatlan <szokatlansága miatt ellenszenves>.*; Az Etimológiai Szótár³⁹ szerint az idegen [1295 tn., 1372 u.] Ismeretlen eredetű. Származékai az elidegenül [1416 u.], az elidegenít [1456 k.], az idegenség [1456 k.], az elidegenedik [1557] és az idegenkedik [1751].

Első kötet, A-i. Budapest, Kiadja Hornyánszky Viktor Akadémiai Könyvkereskedése, 1890. (1535.old.) <http://mek.oszk.hu/07000/07026/pdf/nyelvtort1.pdf> (Letöltve: 2019.07.11.)

³⁷ A Magyar Nyelv Értelmező Szótára, Akadémiai Kiadó, Első kiadás: 1959–1962, III. Kötet: H-Kh. <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-a-magyar-nyelv-ertelmezo-szotara-1BE8B/> (Letöltve: 2019.07.11.)

³⁸ Magyar Értelmező Kéziszótár, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1978. harmadik, változatlan kiadás. ISBN 963 05 1588 1, (577.old.)

³⁹ Etimológia Szótár, Magyar szavak és toldalékok eredete, ISSN 1589-4371; ISBN 963 7094 01 6, Kiadja a TINTA Könyvkiadó, Budapest, Első kiadás: 2006. (301.old.)

Az idegen, mint fogalom, kifejezés, jelenség lehet nyelvi/nyelvészeti kategória, köthető a joghoz, a szokásjoghoz, a kultúrához, lehet mitológiai alapja is, lehet egyéni vagy csoportos identitást kifejező megjelenítés. A migráció értelmezésében jelenleg még az egyes ember megjelenítése kap prioritást, ami az „idegen” kategóriához könnyebben kapcsolódik és vele kapcsolatos szokásjog is erősen vélelmezhetően ebből indul ki.

Az „idegen” fogalmának alapértelmezése a fentiek alapján talán magától értetődőnek tűnhet, de célszerű más oldalról is megvizsgálni!⁴⁰ A hivatkozott forrásban a szerző az idegenek beilleszkedése, integrációja, asszimilációs hajlandósága oldaláról vizsgálja a kérdést. A kiindulás: az ember egy családba, egy közösségbe születik bele és nagyon hamar kialakul az „én” és a „mi” valamint az „ő” és a „ti” kategória, ami a családi/közösségi szocializáció során még tovább erősödik. *(Tehát, ha pl. egy migráns származású kisgyerek egy viszonylag zárt diaszpórába születik bele, egy befogadó országban, az ő „mi” és „ti” képe is ezek alapján alakul ki, ami a „mi”-hez való markáns kötődéssel a tágabb társadalmi integrációt vagy elutasítja, vagy a szükséges alkalmazkodási elvárások határáig elmenve, kényszerű „szerepet” játszik. A saját érdekében.)* A saját közösségen túlmutató, ún. másodlagos szocializáció már egy kényszertanulási folyamat része, ami egyszerre feszültségkeltő és feszültségoldó is. A kettősség alapja: (1) feszültségkeltő, mert más, mint a saját közössége, és (2) feszültségoldó is, mert csökkenti a környezeti hatások által generált konfliktusok hatásait, segít „boldogulni” a befogadó ország közegében. Az idegen és idegenség kérdésköre legfeljebb filozófiai síkon kapott teret a XVIII-XIX. századig, de ettől kezdve már társadalomtudományi kutatás témáját is képezte.

Az idegen fogalmának részletes körülhatárolását a személyes tapasztalatok alapján gyakran Alfred Schütz⁴¹-höz vezetik vissza. Azonos című (*The Stranger*) korszakos tanulmánya 1944-ben, öt esztendővel Amerikába érkezése után jelent meg. Schütz a „saját” és a „másik” pozícióját, mint törvényszerű alapadottságot értelmezi. Schütz alapgondolata: **az „idegen” egy olyan felnőtt, aki arra törekszik, hogy a saját másságát tartósan elfo-**

⁴⁰ Biczó Gábor: Asszimilációkutatás - elmélet és gyakorlat, 2004. MTA Politikai Tudományok Intézete Etnoregionális Kutatóközpont, Munkafüzetek 96. Budapest, 2004. ISSN 1416-8391

ISBN 963 9218 96 0, <https://mek.oszk.hu/02200/02201/02201.htm> (Letöltve: 2019.07.23.)

⁴¹ Schütz, Alfred: Az idegen. In Hernádi Miklós szerk. *Fenomenológia a társadalomtudományokban*. Budapest. Gondolat. 1984. Alfred Schuetz: *The Stranger: An Essay in Social Psychology*, *American Journal of Sociology* Vol. 49, No. 6 (May, 1944), pp. 499-507

Published by: The University of Chicago Press , <https://www.jstor.org/stable/2771547> (Letöltve: 2019.07.29.)

gadtassa az általa befogadó közegként önként vagy kényszerűen kiválasztott/kijelölt csoporttal. Az idegenség jellegének megtartása vagy felszámolása (*értsd: integrálódik vagy sem*) a személyiség és a közösség érdekpozicionálásától függ. Mi a kiindulás? Az „idegen” új környezetbe, közösségbe, társadalomba kerülve azzal kerül szembe, hogy az életét addig meghatározó minták, szokások, sémák az új helyzetben nem működnek, sőt sokszor kifejezetten kontra produktívak. Ergo általánosítható, hogy **a hozott beidegződések alaphelyzetből nem segítik a beilleszkedést.** Ez egy folyamat, amely vezethet egy konfliktusokat feloldó valamilyen kimenetelű közeledéshez, de lehet a vége egy teljes körű elhatárolódás is a befogadó közegtől, vagy a befogadó közeg részéről is. A forrásként felhasznált írásban a szerző Schütz-re hivatkozik, amikor kijelenti, hogy „Az 'idegen' alapvető érdeke, hogy a befogadó csoportban, ahol semmiféle státusszal nem rendelkezik, a tradíciót és a csoport önreprezentációjának jellemző motívumait tudatosan elsajátítva járuljon hozzá idegensége, az életvilágra vonatkozó inkonzisztens és inkohérens tudás felszámolásához.” (Ez logikus érdekelhetne, de a statisztikák mást mutatnak). Az eddigi európai integrációs folyamat és gyakorlat is a fenti elméleti megközelítést cáfolja a párhuzamos társadalmak kialakulásával, a no-go zónákkal és a társadalmi folyamatokat zavaró devianciák gyakoriságával. Ebben az a veszélyes, hogy **az idegen általános megítélése nem az integrációt (inkább az asszimilációt) erősítő folyamatokat támogatja, és a kirekesztő hozzáállással mintegy legalizálja a párhuzamos társadalmak következményszerű létjogosultságát.** Schütz-höz hasonlóan az idegenek „azonosítását”, „megkülönböztetését” a kutatók, a szakértők, a politikusok többsége főleg politikai és gazdasági (néha környezeti) megalapozottságú, első sorban szociokulturális kategóriaként kezelik, és a társadalomelméleti keretekbe ezek alapján próbálják beilleszteni. **Az idegen ebben az összefüggésben mindig egy másik kultúrát képvisel, aszerint kívánna az új élőhelyén is élni és ezzel már akkor idegenné válik, ha esetleg külsőleg nem is tűnne annak.**

Csepeli György⁴² a Schütz-i gondolatot az alábbiakban árnyalja: „...az idegen szociálpszichológiai szituációja, akinek identitástudata rendül meg, amikor bekerülve egy másik közösség magától értetődési előfeltevései körébe, egyszer csak valóságélménye válik kérdésessé. Egyfelől meg kell küzdenie azzal a képpel, amelyet még mint idegen hozott magával a távoli és ismeretlen csoportra vonatkozólag. Ami számára típus volt, az valójában

⁴² Csepeli György: Alfred Schütz és a tudásszociológia. (27-28.old.) In: Csepeli György-Papp Zsolt- Pokol Béla: Modern polgári társadalomelméletek. Alfred Schütz, Jürgen Habermas, Talcott Parsons és Niklas Luhmann rendszere. Gondolat, Budapest, 1987. ISBN 963 281 761 3. (11-50.old)

típusok tarka sokfélesége, s míg kiigazodik azokban, addig szükségképpen csak egyéneket, egyéni problémákat és megoldásokat lát ott, ahol az adott csoport jól kidolgozott típusai munkálnak.” (...) A kezdetben feltétlen felszínre kerülő értelmezési különbségek félreértéseket szülnek – kölcsönösen. A különböző magától értetődések érzelmi averziót eredményeznek, mely tartós ellenszenv, majd később előítélet alapja lehet. (Megnő ennek a veszélye, ha az idegen személyek betolakodó csoportként jelennek meg.) A teljes asszimiláció kettős akadályon fut zátonyra. Az egyik akadály abban van, hogy a megtanult magától értetődés nem azonos a születéstől fogva folyamatosan interiorizálódó magától értetődéssel, amikor is az alternatíva a tudat számára egyszerűen nem is létezik. Egészen más a helyzet azzal, aki rádöbben, hogy többféle magától értetődés, azaz többféle érvényes valóság lehetséges. (...) Mint később jött (mint idegen) nem képes rekonstruálni magában a közösségi időt, nem érez nosztalgiát, nem érezhet semmit egy hajdan volt temető besüppedt sírjai láttán, nem tanulhatja meg a veszteség közösségkövácsozó érzését. Legfeljebb színlelhet.”

Mivel az új (befogadó?) környezete nem ismeri őt, ezért az idegensége még nagyobb hangsúlyt kap. Az asszimilációs helyzet egyszerű struktúrája az 'én' ('mi') és a 'te' ('ti' - másik) relációjában leírható kontextus. A szituációban rejlő asszimilációs kitettség a társadalomtudományi elemzések tipikus esete. **A két „fél” (idegen és a társadalom) szembenállásában feltételezett feszültség forrása a szuverenitás-igény fenntartása a befogadó részéről, valamint az autonómia-igény megőrzése az idegen részéről.** A kérdés nyilvánvalóan mindig ugyanaz: az „idegen” fenyegetést jelent-e a befogadó számára, illetve a befogadó veszélyforrás-e az „idegen” számára?⁴³

Az idegenség problémaköre jelen van mind a kulturális antropológia, mind a szociológia különböző tudományos kutatásaiban, de a társadalom kortárs filozófiai vitáiban is. „Az idegennek nem lesz definíciója, igazsága, legjobb esetben is csak definíciói, igazságai lesznek.”⁴⁴ Az idegen számtalan helyen fordul elő, sokszínű a jelentése, ide tartozik az „idegenügyi politikai probléma”, a kulturális életformák keveredése, a feminizmus, a multi- és interkulturális világ hatásai, az etnológia, a vallási, fizikai, nyelvi idegenség, stb. Ezek után kérdés, hogy hogyan lehet közelebb jutni valamihez, ami idegen? Tehát már az idegen szó maga is paradox jellegű. Az idegenséghez

⁴³ Kiss Lajos András: A politikai idegen konstrukciói, Gondolatok Szabó Márton új könyvéről

http://www.poltudszemle.hu/szamok/2007_3szam/2007_3_kiss.pdf (Letöltve: 2019.08.22.)

⁴⁴ Czirkos Eszter: Szembesülni azzal, ami idegen, http://fordulat.net/pdf/14/F14_czirkos.pdf (Letöltve: 2019.08.23.)

való közelebb jutás ugyanakkor hangsúlyossá teszi az idegen helyét, topográfiaiáját.

Ha a magyar történelmet nézzük, akkor jól látható, hogy az idegen nem mindig volt idegen és az idegen volt, aki nem lehetett volna az... „*Néha úgy elfogytunk, magunk se találtuk magunkat. Néha a magyar is idegen volt, néha az idegenből lett a legjobb magyar.*”⁴⁵

4. Az idegenség vázlatos, sajátos értelmezése magyar történelmi háttérrel

Minden nemzet előszeretettel emlegeti, hogy mennyire befogadó és vendég-szerető. Ez ránk magyarokra is igaz. Az „idegenek” megnevezése változó volt, és nem mindig nevezték idegennek az idegent (jövevény, vendég, betelepülő, menekülő, földönfutó, stb.). Ugyanakkor az idegen nem mindig jelentette a „kívülről jött” személyt, hanem minden országnak, így Magyarországnak megvoltak a maga „belső” idegenjei is. Volt, amikor a kettő átfedte egymást.

Ha az idegenséget, mint jelenséget és értékmérő és megkülönböztető kategóriát nézzük, akkor válik szembetűnővé, hogy mit is jelent valójában az „együtt élés”, az „egymás mellett élés” és az „összezártság” egy ország életében. A jelenlegi akadémikus történelmi megközelítés szerint a Kárpát-medencébe érkező, magyarnak nevezett törzsek etnikailag nem képeztek homogén egységet, sőt az egyes törzsek népességi-etnikai-nyelvi-vallási-szokásjogi összetétele is erősen heterogén volt. Ezt jól szemléltetik pl. a települések nevei is. A sajáttól eltérőt mindig megkülönböztették. Például a Keszi törzs (egyek kutatók szerint törzstörredék) szállásterületének legnyugatibb szélén található a mai Várkesző és Egyházaskesző (Veszprém megye, Pápai járás), amelyek az írásos emlékek alapján kezdetektől a „Keszi, Kesző” nevet viselték. Az ott lakók arcvonásaik, neveik, az öregedéshez köthető külső jelek alapján még mai különböznek a környékbeliektől. Látni, hogy „mások”. A településnevek elé tett jelzők is a másságot/idegenséget jelölik (magyar, német, tót, horvát, olasz, székely, rác, vagy éppen a fekete és a fehér jelzők, stb). Ha a magyarországi települések neveiből indulunk csak ki, akkor is nagyon színes etnikai kép rajzolható meg, amely történelmi időszakonként folyamatosan változott. A tanulmány jellegének megfelelően teljes történelmi áttekintést nem lehet adni, ezért csak a főbb népességi változásokat/mozgásokat célszerű áttekinteni. Azt alapelvnek tekinthető, hogy a megritkult helyi lakosság által ki nem töltött életteret a környező régiók la-

⁴⁵ Babits Mihály: A magyar jellemről, In: Szekfű Gyula (szerk.) *Mi a magyar?* tanulmánykötet, Magyar Szemle Társaság, Bp. 1939. 37–86.old.

kossága rendszerint betelepüléssel, vagy spontán módon, vagy uralkodói, földesúri „közreműködéssel” töltötte ki (Felvidéken tótok, lengyelek, csehek, rutének, Erdélyben románok, délen szerbek, horvátok, a nyugati részen németek, tótok, horvátok, stb.) Vannak nagyobb léptékű népességváltások is. A besenyők a 900-as években a mai Heves, Fejér megyék területén, a Rábaközben és a Fertő-tó környékén kerültek letelepítésre, funkcionális (örzési, védelmi) megfontolásból, és a XV. századra teljesen asszimilálódtak is. A kunok nagy létszámú betelepülése 1239-től, a tatárjáráshoz kötődően történt, a jászok nagyobb létszámú megjelenése is ehhez köthető. A török hódoltság idején a menekülések miatt a lakosság összetétele sűrűn változott. Erdélyben a magyarok, székelyek, szászok, oláhok/románok, cigányok mellett még sok nemzetiség is élt, ami egy sajátos etnikai szimbiózist hozott létre. A török hódoltságot követően a Habsburg uralkodók tudatosan telepítettek más vallású, nyelvű csoportokat a magyar lakosság közé. Az első világháborút követően az elcsatolt részokról az anyaországba érkezők, bár magyarok voltak, sok tekintetben idegennek számítottak. A szovjet befolyási övezetben a területi lakosságcsere „nagyüzemben” folytak, ez érintette a magyar településeket is.

Az idegenség, mint jelenség tehát valamilyen formában és mértékben mindig a magyar történelem kísérőjelensége volt és a migráció kapcsán ma is az. Ehhez hozzá kell tenni a jelentős következményekkel járó társadalmi változásokat, pl. a jobbágyfelszabadítás után a második világháborúig a házatlan zsellérek, summások vándor- és idénymunkavégzését, belső migrációját, a nagy építkezések, folyószabályozások munkásait, kubikosait, az iparosítás kapcsán a városba települő vidéki munkások nagy tömegét, vagy a szocialista gazdálkodás velejárójaként a nagyüzemekbe „telepített”, lakótelepeken elhelyezett dolgozókat, és napjainkban a munkavállaláshoz köthető „belső idegeneket” a keleti országrészből a nyugatiba mennek munkát vállalni, és a harmadik országbeli munkavállalókat, akár Indiából, Mongóliából, Vietnamból, stb. Az idegenekhez való viszony erősen befolyásolja a szocializáláshoz való hozzáállást, a mentalitást és azt nehezen megmagyarázható szemléletet, amely hol pozitív, hol negatív viszonyulást tükröz az idegenekhez és a befogadáshoz kapcsolhatóan. A napjainkban is használt „jöttment” („gyüttment”, „telepes, telepi”, „azok”, stb.) kifejezések is jelzik, hogy a mássághoz való viszonynak mély gyökerei vannak

Visszatérve a befogadásra, annak gondolatát gyakran kötik István király Imre herceghez „írt” intelmeihez, sőt vannak olyan kutatók és szerzők, akik egyenesen azt állítják, hogy ő fektette le „Magyarországon az idegen és nemzetiségstratégia alapjait”. Ez így nem értelmezhető, mert minden jelenséget a korabeli viszonyok szerint szabad csak értelmezni, azok viszont teljesen eltértek a maitól. Az is értelmezés kérdése, hogy az intelmek felfogha-

tók-törvényként? A másik fő kérdés az, hogy az adott történelmi, politikai környezetben mit érthetett az alatt, amit mondott István király? Zétényi Zsolt értelmezésben⁴⁶: „*arra buzdít, hogy azokat fogadjuk be, akik erősítik az országot, s ami akkor ezzel egyet jelentett, a királyi udvart. Azokat fogadjuk be, akik a gyenge és esendő ellentettjét, az erős és szilárd országot szolgálják. Arra is választ keresünk: arra buzdít-e nagy királyunk, hogy legyünk igazságosak a nemzeti kisebbségekkel? Nem, mert a kisebbségfogalom akkor nem létezett, s nem csak azért, mert az ország kilenczted része honfoglalókból vagy itt volt rokon népekből állott.*” Komoly viták folynak az ezer évvel ezelőtti latin nyelv mai fordításértelmezéséről is. Ilyen például, hogy az „egynyelvű és egy szokású ország gyenge” szövegrésznél a „regnum” inkább magát a királyi udvart, az udvartartást jelöli és nem magát országot. A „detentio” sem a befogadást jelöli, hanem a marasztalást. A Rómára való hivatkozás esetében az idegenek „nem és bölcs emberek” voltak, akik nagygyá tették a birodalmat, tehát nem egyszerű jövevények. Az alábbi hivatkozás első mondatában a latin „viris” inkább életerős férfiakra, harcosokra utal, sem mint egyszerű „vendégekre”. Az értelmezések tehát az eredeti jelentést is megváltoztathatják, ugyanakkor az Intelmek hitelessége is vita tárgyát képezi. Az intelmek latin hivatkozási szövegei is eltérőek. (Általában a Corpus Iuris Hungariae 1584-es kiadására történik hivatkozás.) Az egyértelműség és követhetőség végett következzen az I. törvénykönyv VI. fejezeteként jegyzett szakasz „A vendégek befogadásáról és gyámolításáról”⁴⁷:

„A vendégek s a jövevények akkora hasznot hajtanak, hogy méltán állhatnak a királyi méltóság hatodik helyén. Hiszen kezdetben úgy növekedett a római birodalom, úgy magasztaltattak fel és lettek dicsőségessé a római királyok, hogy sok nemes és bölcs áradt hozzájuk különb-különb tájakról. Róma bizony még ma is szolgálta volna, ha Aeneas sarjai nem teszik szabaddá. Mert amiként különb-különb tájakról és tartományokból jönnek a vendégek, úgy különb-különb nyelvet és szokást, különb-különb példát és fegyvert hoznak magukkal, s mindez az országot díszíti, az udvar fényét emeli, s a külföldieket a pöffeszkedéstől elrettenti. Mert az egy nyelvű és egy szokású ország gyenge és esendő. Ennélfogva megparancsolom neked, fiam, hogy a jövevényeket jóakarattal gyámolítsad és becsben tartsad, hogy nálad szívesebben tartózkodjanak, mintsem másutt lakjanak. Ha pedig le akarnád rombolni,

⁴⁶ Zétényi Zsolt: István király intelmei és az idegenpolitika,

http://www.hitelfolyoirat.hu/sites/default/files/pdf/01-zetenyi_0.pdf (Letöltve: 2019.07.23.)

⁴⁷ A Szent István, Szent László és Kálmán korabeli törvények és zsinati határozatok forrásai (Függelék: A törvények szövege)-i, Írta: Závodszy Levente, Budapest, Kiadja a Szent-István-Társulat Tud. és Irod. Osztálya, 1904. (137-138.old)

amit építettem, vagy szét szórni, amit összegyűjtöttem, kétségkívül igen nagy kárt szenvedne országod. Hogy ez ne legyen, naponta nagyobbítsd országot, hogy koronádat az emberek nagyságosnak tartsák.

VI. De detencione et nutrimento hospitum. | In hospitibus(vendég) et adventiciis (külföldi)viris tanta inest utilitas, ut digne sexto in loco regalis dignitatis pos/sit haberi. Inde enim imprimis Romanum crevit imperium, | Romanique reges sublimati fuerunt et gloriosi, quod I multi nobiles et sapientes ex diversis illo conflue/bant partibus. Roma vero usque hodie esset ancilla, | nisi Eneades fecissent illam liberam. Sicut enim | ex diversis partibus et provinciis veniunt hospites, ita | diversas linguas et consuetudines, diversaque documen/ta et arma secum ducunt, que omnia regna ornant et vmagnificant aulum et perterritant ex/terorum arroganciam. Nam unius lingue uniusque moris regnum inbecille et fragile est. Propterea iu/beo tibi fili mi, ut bona voluntate illos nutrias, | et honeste teneas, ut tecum libencius degant, quam j alicubi habitent. Si enim tu destruere, quod ego edijficavi, aut dissipare, quod congregavi, studueris, sine | dubio maximum detrimentum tuum pacietur regnum. | Quod ne fiat, tuum quotidie auge regnum, ut I tua corona ab hominibus habeatur augusta.” El lehet tehát gondolkodni azon, hogy mi is lehetett akkor az idegenekhez való viszony valós lényege.

A XIX. századig főleg a „belső idegenekre” találunk utalásokat és szabályozásokat. Sok esetben a más vallás és származás volt a megítélés és szabályozás alapja. (Megjegyzendő, hogy ez nem sajátosan magyar hozzáállás volt, a korabeli Európában is hasonló „megoldások” voltak.)

I. László (1046-1095) az ún. II. Törvénykönyvében 1077 körül az „idegen kereskedést” szabályozta: 18. „Ha más országokból jönnek vendégek valamely határvidékre lóvásárlás vagy egyéb dolgok vétele céljából, az ilyenek az illető határvidék ispánjának a követével együtt menjenek a királyhoz, és a király engedélye alapján, amit és amennyit nekik megenged, a király porosz-lója előtt vásárolják meg.” Ugyan ő, 1092 körül egyházi zsinati szabályozásban rögzíti az izmaeliták és zsidó kötelmeit, amelyek kiterjednek a külön falvakba való telepítésre, a kötelező házasságra kereszténnyel, a keresztény vallási rítusok más vallásúak általi kötelező gyakorlására. Még idegen országból jött egyházi személy esetében is elvárás volt a legalább püspöki szintű ajánlólevél.⁴⁸ Könyves Kálmán (1074-1116) Az ún. I. törvénykönyvben (4.) a külföldi jövevények kapcsán úgy szabályoz, hogy „Külföldit kezes nélkül ne fogadjanak be”. (Nullus indigena sine fide iussore recipiatur.) A szövegkörnyezetből kiderül, hogy ez elsősorban egyházi személyekre

⁴⁸ <http://www.ehumana.hu/arpad/sz cim/to06-2.htm> (Letöltve: 2019.08.22.)

vonatkozik, ami felfogható I. László hasonló szabályozásának a megerősítésként is.⁴⁹

1215-ben a Lateráni Zsinat⁵⁰ a kisebbségek tekintetében drasztikus határozatot hozott azzal, hogy kötelezte a zsidókat, hogy a ruházatukon feltűnő jellel különböztessék meg magukat a keresztény lakosságtól. Ez hegyes sisakot és a ruházaton viselt feltűnő vörös vagy sárga foltot jelentett, emellett számos vagyoni és vallásgyakorlási tiltást is elrendelt. Az „idegenek” formálisan is megkülönböztetésre kerültek.

Az 1222. évi XXIV. törvénycikk⁵¹ kimondta, hogy izmaeliták és zsidók tisztseget ne viseljenek. *„Pénzváltó kamara-ispánok, só-kamarások és vámosok, országunkbeli nemesek legyenek.”*

IV. László alatt, 1279-ben a II. Budai Zsinat⁵² külön pápai legátus vezetése mellett 125 paragrafusból álló törvénnyel szorította meg a zsidóság életét. A gettóba szorítás ekkor kezdődött, a ruházaton vörös posztókört kellett viselni, és királyi birtokokon jogosultak letelepedni. Ugyanakkor vagyoni kérdésekben eltérő szabályokat alkalmaztak az ország többi lakosságához képest. Az 1498. évi XXX. törvénycikk⁵³ már kiszélesíti az idegenek körét azzal, hogy kimondja, hogy a vámszedők magyarok legyenek és ne külföldiek. *„Hogy vámszedők mások ne legyenek, mint magyarok, és ne külföldiek, és idegenek.”*

1525. évi IV. törvénycikk⁵⁴, *„az idegen nemzetből való tisztek elmozdítandók s magyarokkal helyettesítendők, a lutheránusokat meg kell égetni”*. A reformáció idejéből való törvénycikk azonban azt is kimondta, hogy az idegen nemzetbeliek, bárhonnan jönnek is, zsoldosként katonáskodhatnak az ország érdekében, és a 2. § alapján, *„az ország végvidékein magyarok módjára kell szolgálniok és katonáskodniok”*.

1723. évi CIII. törvénycikk⁵⁵ az ország benépesítéséről már kedvezményeket helyez kilátásba az országba betelepülő részére: megengedi, hogy *„bármely szabad embert, hat éven keresztül, minden közadó fizetéstől való*

⁴⁹ <http://www.angelfire.com/zine/pantagruel/KalmanI.htm> (Letöltve: 2019.08.22.)

⁵⁰ <http://lexikon.katolikus.hu/L/later%C3%A1ni%20zsinat.html> (Letöltve: 2019.08.22.)

⁵¹ <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=22200024.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D2> (Letöltve: 2019.08.22.)

⁵² IV. László király (1272–1292) A II. budai zsinat végzései a zsidók felől 1279. http://www.hebraisztika.hu/szovgyujt/KG_chrest_017.pdf (Letöltve: 2019.08.23.)

⁵³ <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=49800030.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D6> (Letöltve: 2019.08.23.)

⁵⁴ <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=52500004.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D8> (Letöltve: 2019.08.23.)

⁵⁵ <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=72300103.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D24> (Letöltve: 2019.08.23.)

mentesség feltétele mellett, az országba hívhassanak, és hogy e szabadságot országszerte kihirdethessék". Nagyjából másfél évszázad múlva a polgári szemlélet térnyerése kapcsán az 1867. évi XVII. törvénycikk⁵⁶ az izraeliták egyenjogúságáról polgári és politikai jogok tekintetében fontos változást jelez, mert az ország izraelita lakosait a keresztény lakosokkal minden polgári és politikai jogaik gyakorlásában egy szintre helyezi, és kimondja, hogy „Minden ezzel ellenkező törvény, szokás vagy rendelet, ezennel megszüntetetik”.

A vázlatos és nagyléptékű történelmi áttekintés is mutatja, hogy az idegenek megítélését sok tényező befolyásolta és befolyásolja, a politika ezen érdekek képviselőjében foglalt állást és elősegítette az érdekérvényesítés legalizálását. A XX. századi történések áttekintése területi korlátok miatt nem célszerű. A bővebb kitéréshez jó támpontot jelent többek közt, hogy Sallai János az idegenek magyarországi jelenlétének történelmi és a későbbi időszakokra nézve, főleg jogszabályi áttekintésére vállalkozott⁵⁷.

Az idegen személy magyarországi „státusa” a hozzá való viszony alapján került bemutatásra. Ez a viszonyrendszer sokszor egyoldalú, ugyanakkor a szokásjogot is tisztelő, a politikai érdekeket képviselő és kiszolgáló hatósági szemléletet is jól érzékelteti.

5. Befogadás-menedék-vendégjog-idegenség feloldása

Az idegen fogalma és megközelítése az elutasítással együtt a befogadás és a védelem „intézményesült szokásjogával” is összekapcsolható, illetve kölcsönösen feltételezik egymást. Induljunk ki abból, hogy minden nép kultúrájában kiemelt szerepet kapott és kap a vendégszeretet, a vendégjog. (*Vendég, jövevény az, aki nem az adott közösséghez tartozik. Idegen?*) Ez sem egyik napról a másikra alakulhatott ki, mert tanulmányozva az ősi társadalmakra jellemző közösségi szokásjogokat, az „alapvető jogok” csak a közösséghez tartozókat illették meg, a kívülállókra ez nem vonatkozott, „ők idegenek voltak”. Ez egyfajta identitási alap is volt. Mi és ők. A népesség növekedésével, a mobilitás fejlődésével, azonban egyre több olyan helyzet adódott, hogy közösségét, lakókörnyezetét (általában kényszerűen, valamely tette miatt) elhagyva sokan válhattak idegen földön idegenné, és valószínű-

⁵⁶ <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=86700017.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D27> (Letöltve: 2019.08.22.)

⁵⁷ Sallai János: Idegenrendészet (bevándorlás) szabályozása a 19. század utolsó, és a 20. század első évtizedeiben. (145-161.old.) In: Migráció és rendészet, MRTT Migrációs Tagozat, Budapest, 2015. ISBN: 978-963-12-3721-4, 254 old.

leg korán kialakult egy olyan gyakorlat, amely a jó szándékú, békés idegent (meg)védte.

Nem önzetlenül, természetesen. Ha történelmi távlatokat célzunk meg, akkor az idegenek befogadása (rendszerint főleg egyes személyekről volt szó, esetleg családról vagy egészen kis csoportról), és „vendégjog” alá helyezése egyfajta igény kielégítését is jelentette, mert így hírt kaphattak messzi vidékek történéseiről, ami már önmagában érték volt. Ezen kívül maga a másság is érdekes lehetett. Nézzünk néhány olyan példát, amiről már van írásos nyom is!

A vendégjog nyomait határozottan megtaláljuk Lót történetében, aki Szodoma városának lakója volt, ÓSZ, Teremtés 19.⁵⁸. *„Kérlek benneteket, uraim, térjete be szolgátok házába éjszakára, és mossátok meg a lábatokat. Holnap reggel aztán elindultok és folytatjátok utatokat.”*

Az ókori görög történelemben a vendégjog bizonyos feltételekhez, rituálékhoz volt kötve, amelynek első aktusa az volt, hogy az idegen személynek be kellett menni egy ismert és elismert szent helyre, pl. templomba, hogy magát „isteni oltalom” alá helyezze. Ezt követően már kaphatott egy (!) éjszakára szállást, ételmet és megmutatták neki az utat, hogy merre menjen tovább.

Érdekesség, hogy az újjörög „xenosz” szó egyszerre jelent „idegent” és „vendéget” is, és hogy a „filoxenia” - szó szerint az „idegenek szeretetét” jelenti, amit általában vendégszerettként fordítanak. A xenosz "külföldit, kívülállót, nem-közülünk-valót" is jelent, legyen az távoli rokon, nem rokon, nem helybéli vagy nem görög. A xenofóbia pedig éppen az ellenkezőjét fejezi ki, mint a filoxenia.

Az ókori Rómában is kialakult a vendégjog sajátos értelmezése. A latin „hostis” szó idegent és ellenséget is jelentett egyszerre, és érdemi különbség nem is volt a megközelítés között. Az intézményesülés előtt a vendégjog, mint szokásjog a barátkeresés, vendégbarátságok keretét hozta létre. Itt is személyekről volt szó! Az atyai barát és vendég, a „paternus amicus et hospes” mindig nagy becsben állt.

Az angol hospitality („vendégszeretet, vendéglátás”) szó a latin „hospes” szóból ered, ami „vendéglátót” és „vendéget” is jelent, így hangsúlyozza a két szerep viszonyának kölcsönösségét, és mégis nagyon lényeges, hogy egyetlen alkalom kontextusában egyszer sem engedhető meg, hogy a szereplők egyenlők legyenek.

„Az iszlám előtti időkben sok olyan szokásjog működött a törzsek közt, ami később is fenn maradt. Ha pl. valamely üldözött személy, «én hozzád járuló

⁵⁸ Biblia, Ószövetségi és Újszövetségi Szentírás. Szent István Társulat Az Apostoli Szent-szék Könyvkiadója, Budapest, 2006. ISBN 963 361814 2. (36.old.)

vagyok» szavakkal egy szabad beduin sátrába lépett, vagy csak a sátor köteleibe kapaszkodott, az dsár-jává (hospes) vált a sátor lakójának. Ekkor már minden ellenség ellen köteles volt megvédeni őt, akár csak vérbeli rokonát. Ez egyfajta menedék volt. Hasonló volt a vendégségi viszony is. Mindezen viszonyokat a legcsekélyebb apróságokig évezredes hagyományban gyökeres szokásjog szentesítette. E hagyományok megsértése a legnagyobb gyalázat volt az arab ember szemében és egyben ürügy a fegyveres megtorlásra. Ezek átkerültek az iszlámba is. Fontos volt a törzsi élettől feltételezett kötelességek teljesítése; amelynek dogmája a hűség.

Aki a vendégszeretet erényét nem gyakorolja, aki a sátrába menekülő üldözöttnek nem nyújt segílyt üldözői ellen, aki az ígért hűséget meg nem tartja, aki törzsét és ennek érdekeit elárulja, aki nem áll bosszút törzsfelének vagy a hozzá menekült idegennek kiontott véérért, aki féltékenyen meg nem őrzi a szabad születésű telivér nemes arab jogait a nem szabad születésű ellenében, az nem becsületes arab ember. Ez a beduin arabnak vallása.”⁵⁹

A vendégjog megsértése a legsúlyosabb jogsértésnek számított a Közel-Kelet térségében, és nem csupán az egyénre jelentett súlyos következményt, hanem egész családja és törzsi közössége is az ellenség megtorlására számíthatott. (Ezt gyakran fordított értelemben is használták arra, hogy ürügyet keressenek a támadásra. Ennek nyomai a mai iszlám-gondolkodásban is jelen vannak.)

A mai megközelítésekben, nem ismerve a korabeli szokásjogot, gyakran keverednek a fogalmak és előszeretettel mossák össze a jog, az etika és a világnézet bár összefüggő, de mindenképpen elkülönítve kezelendő kérdéseit, ami nehezen feloldható félreértésekhez is vezethet. A vendégjog és a menedékjog közös eleme az **oltalom**, az ahhoz való jog valamilyen szintű és érdekű érvényesítése. **Oltalom az, aki vagy ami megóv valakit bajtól, veszélytől.** A bibliai időkben egyszerre volt jelen a vérbosszú, a háborúzás és a béke joga, a vendégjog, valamint a menedékvárosok rendszere, mint elfogadott szokásjogi intézmény. Ez a nagycsaládi, törzsi viszonyrendszerben működött és később a királyság korában a törzsi szervezeti formák hátterbe szorultak és a királyság intézményei vették át szerepüket. Izráelben mindig Isten jelentette az oltalmat népe számára. Az Újszövetségben ez másképp jelenik meg⁶⁰.

⁵⁹ Az Iszlám, Emlékszerű adatok, egykorú kútfők és szakmai munkák felhasználásával írta Goldziher Ignác, számos képpel, műmelléklettel és térképpel. Kiadják: Franklin Társulat magyar irod. intézet és könyvnyomda & Révai Testvérek irodalmi intézet részvénytársaság Budapesten. (Az iszlám az Omajjádok bukásáig); Magyar Elektronikus Könyvtár, <http://mek.oszk.hu/02100/02121/02121.pdf> (Letöltve: 2019.07.13.)

⁶⁰ <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-kereszttyen-bibliai-lexikon-C97B2/o-CA3B5/oltalom->

Az ókorban léteztek menedékvárosok⁶¹. A mózesi törvény rendelkezése alapján, Izráel területén hat menedékvárost kellett kiválasztani, hogy az, aki nem szándékosan ölt embert, a vérbosszuló elől oda menekülhessen. A városokat úgy kellett kijelölni, hogy arányosan szétszórtan helyezkedjenek el az ország területén: három a Jordántól keletre, három a Jordántól nyugatra. A hat menedékváros a következő: Jordántól keletre - Becer, Rúben törzse területén a pusztában, a fennsíkon; Rámót, Gád törzse területén Gileádban; Gólán, Manassé törzse területén Bászánban. A Jordántól nyugatra, Kánaánban: Kedes, Naftáli hegyvidékén Galileában; Sikem, Efraim hegyvidékén, és Kirjat-Arba, azaz Hebrón, Júda hegyvidékén. A menedékvárosok a történelmi helyzetből következő gyakorlati szükségnek megfelelően változhattak. Izráel történetének későbbi folyamán minden lévitaváros menedékvárosnak számított. A törvény rendelkezése szerint a menedékvárosokhoz utat kellett készíteni, az utat rendben kellett tartani. A Talmud szerint minden keresztútnál útjelző tábla volt a következő felirattal: »A menedékvárosba«. Ez azt a célt szolgálta, hogy a menekülő könnyen eljuthasson a menedékvárosba, s menekülés közben ne tévedjen el.

A szokásjog később jog formájában jelent meg. A vendégjog felfogható, mint a menedékjog forrása, amely olyan egyetemes jogi intézménnyé vált, ami mai is létezik. A már fentebb is hivatkozott, I. Lászlónak tulajdonított III. dekrétumban, utalva arra, hogy a menedék „intézménye” Magyarországon is ismert volt, azokról a tolvajokról van szó, akik az egyházba menekülnek, és magukat ártatlannak mondják. A sajátosság az, hogy az „ártatlanság vélelme” mellett meg kellett vizsgálni, hogy valóban bűnösök-e, ha igen, akkor a menedék nem vonatkozik rájuk, hanem el kell viselniük a büntéssel járó büntetést. Menedékjog”sok lábón áll”, nem kötődik kizárólagosan csak egy példához vagy eseményhez/történéshez. Általános megközelítésben, ha egy ember halálos veszedelemben került, megillette a lehetőség, hogy egy olyan helyre meneküljön, ahol az életét megmenthette. Vallástörténeti szemszögből nézve a menedékjog az ókorban főleg vallási kategória volt, de világi értelemben az uralkodók, hatalommal rendelkezők is gyakorolták. A királyok, államok más országokból menekülőknek menedéket nyújthattak, sőt egyes városok is megállapodhattak abban, hogy egymás polgárainak menedékjogot adnak. A menedékjog vallásos hátterére utal, hogy a joggal vagy jogtalanul üldözötteknek a szent helyek, templomok, oltárok nyújthattak menedéket. A menedékjog „forrása” Izráelben nem emberi megfontolá-

CA3D2/?list=eyJmaWx0ZXJzJjogeyJNVSI6IFsiTkZPX0xFWF9MZXhpa29ub2tfQzk3QjliXX0sICJxdWVyeSI6ICJ2ZW5kXHUwMGU5Z2pvZyJ9 (Letöltve: 2019.08.21.)

⁶¹ <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-kereszttyen-bibliai-lexikon-C97B2/m-CA1F3/menedekvaros-CA2A7/> (Letöltve: 2019.09.03.)

sokra, hanem Isteni rendelésre alapozódott. Ez képezte a menedékvárosok intézményének az alapját is. Egyházzójogilag a keresztyén államvallás is ismerte és alkalmazta a menedékjogot. Gyakorlatilag menedékjoga a megszentelt helyeknek: templomoknak, nyilvános kápolnáknak, kolostoroknak, temetőknak volt. Ezekről a helyekről kényszerítő ok nélkül nem lehetett elvinni azt, aki oda menekült. A menedékjog megsértése szentségtörésnek számított. Az egyház így sok méltatlanul üldözöttek nyújthatott védelmet. A modern államjog rendszerint nem ismeri el az egyház menedékjogát. Teológiaiilag menedékjog nem csupán emberiességi rendelkezés. Kifejeződik benne először is az, hogy Isten a legfőbb bíró, aki nem akarja az ártatlan halálát, a törvénnyel törvényesített törvényteleniséget, sőt, még a bűnös halálát sem - kivéve a szándékos gyilkost -, hanem igazságot, életet akar. Háttér és jele annak az igazságnak, hogy Istené a menedékjog, s nála mindenkinek lehetősége van menedéket keresni.

Az asylum (azílium) nem volt azonban következmények nélküli intézmény. Kezdetben bárki védelmet nyújthatott a hozzá fordulónak, később a királyok és uralkodók által felajánlott asylum volt a meghatározó. Az asylum állami közüggé vált. A korábbiakban ingyenes oltalomért, ellátásért a későbbiekben már fokozatosan bevezetésre került valami féle ellenszolgáltatás az oltalmazott részéről, kezdetben ez egyfajta védelmi díj lehetett. Az igazi, komoly következmény az volt, a menedéket kapott személynek fel kellett vennie annak a helynek a vallását és szokásait, ahol oltalomban részesült. Az asylum feltételezte az asszimilációt is.

Az idegenség és az oltalom a valahova tartozás alapján került megítélésre. Az volt a jogszolgáltatás általános alapja. Furcsa helyzetet teremtett az 1879. évi L. törvénycikk, a magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről, amely alapján a huzamos idejű távollét az országtól, az állampolgárság elvesztésével járt. Így kerülhetett pl. Kossuth Lajos is a hontalanok kategóriájába, miközben külföldön oltalomban részesült.

6. Tudományosság-szakmaiság és elmélet-gyakorlat

Ismert a mondás, hogy sokszor „nem látjuk a fától az erdőt”. Sokszor történik elvonatkoztatás a valós környezettől és csak az eredmény lesz egyedül a fontos. Gyakran az sem számít, hogy milyen lesz az eredmény, csak legyen „valami”. A tudomány és a szakma, az elmélet és a gyakorlat szimbiózisban kellene, hogy éljenek⁶².

⁶² Részletesen - Teke András: Instant tudomány? Pécsi Határőr Tudományos Közlemények 2016. XVII. évf. (91-96.old.)

A vita sokszor azon folyik, hogy ki a „megrendelő”? A keleti bölcsességben azt tartják, hogy a háromlábú szék nem billeg, a négylábút nehéz vízszintbe hozni. Sok lenne a szereplő és az igény? Márpedig a fenti érdek- és értékpárok összesen négy tényezőt érintenek. A migrációkezelésnek az azonnal használható, jól illeszthető, látványos gyakorlati megoldások a fontosak, a döntéshozóknak, a politikának az érvek, a letisztított gondolatok, a leegyszerűsített megoldási irányok kellenek, amelyet „instant” módon tudnak felhasználni a tudománynak adatokra, információkra, modellekre, tapasztalatokra van (lenne) szüksége, az elmélet mindezeket egységes keretbe illeszt(het)i. Ez így szépen hangzik. Ehelyett sok esetben az egymásra mutogatás folyik.

Az információs-digitalizált-mobil-globalizált-fogyasztói, az érdekméchanizmusok hálójába gabalyodott világ korában a rendelkezésre álló, rendszerint kezelhetetlen mennyiségű, korlátlanak tűnő, ugyanakkor ellenőrizetlen, strukturálatlan, átláthatatlan adat, információ és ismerettömeg sajátos helyzetet teremt. Egyszerre hoz létre „igényelt” információval megtámogatott döntési feltételrendszert és egyúttal el is bizonytalanít(hat)ja a döntéselőkészítőt, a döntéshozót, hogy mit kezdjen a sok, sokszor egymásnak is ellentmondó, szinte feldolgozhatatlan információ-tömeggel?

Ekkor jön a „jól bevált” és gyakran alkalmazott megoldást mind szövetségi, mind nemzeti szinten! A valós és ellenőrzött összefüggések feltárása helyett egy prejudikált (pre)konceptió kerül előtérbe, vagy valamely már meghozott döntés (utólagos) igazolása céljából (praktikusan) kiragadásra kerül egy vagy több olyan esemény, vagy folyamatrész/szakasz, amely az eredeti ok(ok) feltárásának a kiváltására, helyettesítésére, elfedésére, a gyors intézkedés/reagálás demonstrálására, a döntés (utólagos) magyarázatára átmenetileg látványosan felhasználható.

A dologhoz hozzátartozik, hogy ezt a legmagasabb döntési szinteken lehet igazán „hatékonyan” alkalmazni, de a hierarchián lejjebb haladva már nem működik ugyanúgy, ugyanakkor a felelősség a döntést követően rendszerint az alacsonyabb döntési és végrehajtási szinteket terheli.

Van tehát egy körülhatárolható bizonytalansági faktor, amely szakmát, a tudományt, az elméletet és a gyakorlatot is frusztrálja. A bizonytalanság több rétegű: mikor, hol, mennyi, hogyan? A bizonytalansági faktor folyamatosan kialakította és az események tapasztalatait beépítve fejleszti a „mának élés” döntésmotivációs gondolkodását.

Ahelyett, hogy hosszabb távra történe a kitekintés a megoldások keresése érdekében, az utóbbi időszakban elfogadottá vált, hogy 1-3 éves „stratégia-nak nevezett tervek” születnek.

A hosszú távú gondolkodás igénye elvileg meglenne, de annak szándéka, vagy kísérlete „veszélyes” lehet a politika és konkrétan a döntéshozó számára.

ra, hiszen a változások kezelése a napi (feladatalapú rutin) tevékenység mellett „külön feladatot” jelent, és ha nem kerül feltárásra a teljes ok-okozati lánc, akkor nem beszélhetünk folyamatkezelésről, legfeljebb az egyedi tünetek érdekelvű megnevezéséről, illetve demonstratív rész megoldásokról, amelyek ellehetetlenítik a folyamatkezelést és mellőzik a stratégiai szemléletet.

A migráció kezelése nem egy egyszeri aktus, hanem egy hosszan elhúzódó, iterációs folyamat, ami a hosszú távú gondolkodást, szemléletet és a tartós megoldásokat igényli úgy, hogy a napi feladatokat is meg kell oldani.

Ebből aztán az következik, hogy ha nincs hosszú távú tervezés, nincs megalapozott koncepció, akkor nincs „használható” stratégia sem, és ilyenkor az éppen aktuális feladatok rutinszerű megoldásából adódó tennivalók automatikusan stratégiai szintre emelkednek. Elég a legutóbbi, a máltai Vittoriosában, 2019. szeptember 23-án, a francia, német, olasz, máltai és az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét ellátó finn belügyminiszterek informális találkozájára gondolni, ahol egy sajátos megegyezés született a tengerből kimentett menedékkérők elosztási mechanizmusáról. A formális működés érdekében a döntési szintek elcsúsztatásával lehet ideiglenes megoldásokat találni, amelyek akár be is épülhetnek a folyamatokba.

A hierarchikus-bürokratikus keretek közt működő, (költségvetési) szervezetek, intézmények esetében a problémamegoldás feladatként történő megközelítése már önmagában paradox helyzeteket teremt, ugyanis nem biztos, hogy a feladatalapú megközelítés társul olyan kompetenciákkal és kapacitásokkal, amelyek alkalmasak lennének a feladatként meghatározott problémamegoldás elvárásainak. Kevés olyan migrációkezeléssel foglalkozó szervezet létezik, amelynek van saját probléma-megoldó szervezeti elem, vagy erre külön kapacitása.

A hierarchikus-bürokratikus szervezetek működésükből fakadóan egyidejűleg kevés feladatra tudnak átfogó módon koncentrálni, ami az ambíció-kompetencia-kapacitás összefüggésrendszerének túl, illetve alulkompenzálásából is fakad, és a feladatalapú gondolkodás miatt kénytelenek „ad hoc prioritásokat” képezni, ami a funkcionális megközelítés mellőzésével (elvárt) statisztikai értékelést preferál, a valós összefüggések és gondok el/átfedésével.

A közigazgatási/rendészeti/biztonsági területen számos tudományos kutatás folyt/folyik a migrációval, a migrációkezeléssel kapcsolatos problémákat illetően. Ezeket kisebb mértékben végzik azok, akik maguk is tevőlegesen vesznek részt a kezelési folyamatokban. Ezért az elkészült tudományos igényű, migrációs témájú anyagok nem mindig kapnak kellő bizalmat a szakma részéről. Ráadásul a publikációk rendszerint csak később jelennek meg, mint azokra szükség lenne, és gyakran nem is jutnak el a „célszemélyek-

hez”, vagy nem váltanak ki megfelelő érdeklődést, esetleg nincs is rájuk igény.

Az ideális helyzet az volna, ha preventív jelleggel készülnének a kutatások, de ehelyett rendszerint megtörtént események sajátos szempontú, aspektusú, stb. utólagos, sokszor kritikai feldolgozása a téma. Integrált rendészeti/biztonsági és közigazgatási tudományos adatbázisokra lenne szükség, amelyekből téma, tárgykör, időpont, helyszín alapján az elérhető tudományos-szakma munkákra rá lehetne keresni. Jelenleg az ismeretségi alapú, főleg hagyományos kapcsolati háló működik a témában, amelyben a tudományos kapcsolatrendszer sokszor perifériális státust kap.

Az időközönként kiírt pályázatok sem mindig támogatják a tudományos-szakmai bázis szélesítését, mert sok esetben aktuálpolitikai vagy éppen akut témákat jelölnek meg a kiírók, és a pályázók köre sem mindig garantálja a megoldáskeresést. Sok esetben aggályosnak tűnik a pályázatok kiírásnak szakszerűsége, célszerűsége, nemegyszer a leendő résztvevői kör behatárolási szándéka is kérdéseket vethet(ne) fel. Vezetési szinthez kötődően sem mindegy az érdeklődés vonatkozásában, hogy ki a szerzője a tudományos, vagy annak mondott írásműnek, vagy pályázatnak. Hol keresendő ennek az oka? Egy tudományos módszertannal, tartalommal készült, sok esetben terjedelmes, de „használható” anyag nem mindig kompatibilis a hivatali/intézményi kommunikációs vagy munkameneti folyamatokkal. Valamely probléma kifejtése szerzői íveket is igénybe vehet, arra a vezetőnek „nincs ideje”, hogy kihámozza a lényegét. A beosztotti állomány összetétele sem mindig garancia az autentikus interpretálásra és el kell fogadni a tényt, hogy a döntés-előkészítésekben a tudományos háttér a ritka kivételtől eltekintve nem túlságosan gyakori.

Az események utólagos feldolgozása pedig nem támogatja a döntések előkészítését. A döntés valamilyen szintű választás több lehetőség közül. A tudományos kutatások eredményeinek döntéstartalommal való változtatása rendszerint „nem fér bele” a döntés-előkészítési folyamatba, legfeljebb utólagos igazoláshoz használható fel, akkor is érdekmotivációs alapon.

Azt felelőtlenség lenne kijelenteni, hogy a tudományos munkák, azok eredményei nem jutnak el a rendészeti és közigazgatási vezetőkhez, döntéshozókhoz. Számos periodika, tudományos kiadvány elektronikusan is elérhető. Egy újabb paradoxonnal találjuk szembe magunkat, ha abból indulunk ki, hogy az intézmények/hivatalok komoly terveket készítenek, de a napi tevékenységben a tervszerűség mellett/helyett az ad hoc megoldásokat és a kézi vezérlést preferálják, ami a paradigmákat, az ötleteket, a gyors megoldási javaslatokat többre értékeli az összefüggések taglalásánál, így a tudományos munkáknál is. Az információdömping következtében a hagyományos értelemben vett elemzés-értékelés helyett a gyors „megoldás” kap prioritást, ez

pedig nem teszi lehetővé valamely problémában az elmélyülést. A kiragadott részgondolatok megfelelő környezeti beágyazás és a kapcsolat-összefüggésrendszer körülhatárolása nélkül akár téves megoldáshoz is vezethetnek. A döntés-előkészítő törekszik a döntéshozó valószínűsíthető döntésváltozatát „kiszolgálni”, ami az ok-okozati összefüggések teljes körű feltárása helyett az elvárt variációt helyezi előtérbe.

Bármennyire is furcsa, de a rendészeti/biztonsági és közigazgatási területtel kapcsolatos tudományos munkák, értekezések jelentős része általában nem a „normál helyzettel” foglalkozik, ha mégis, akkor az rendszerint valamilyen összehasonlítás, modellbemutató.

A nem normálállapotra készült következtetések alkalmazási lehetősége és módja már önmagában is megkérdőjelezhető normál helyzetben. Az egyedi helyzetek vizsgálata a megfelelő környezeti társítás nélkül téves következtetésekhez vezet, pl. egy angol-szász politikai, jogi, jogszokási, társadalmi és forrásbiztosítási környezetben lehet, hogy valami jól működik, de hazai viszonyok közt ez nem feltétlenül törvényszerű. Az egyedi helyzeteket sem célszerű általánosítani.

A normálhelyzettel való tudományos foglalkozás „nem kívánatos” tevékenység, mert a szakmai hozzáállás szerint már minden „le van szabályozva”, az „úgy jó, ahogy van”, tehát nem fűződik különös érdek a vizsgálódáshoz. Ez egy újabb ellentmondásra világít rá, ugyanis a rendészeti/biztonsági, közigazgatási tevékenységek nem folyamatszemplélet szerint kerülnek szabályozásra, előfordul, hogy a szabályozások nem is kompatibilisek egymáshoz viszonyítva. A tudományos szintű vizsgálatok pontosan ezeket az ellentmondásokat hoznák felszínre. Aki éppen végzi a szakmai tevékenységet, az „más szemüveggel” látja a dolgokat, mint aki meghatározott szempontok, elvek és módszertan szerint vizsgálódik. A rendkívüli helyzetekben a módszertan is változik. Eléggé anakronisztikus, ha a rendszetben/közigazgatásban normál helyzetben is „harcról” (lásd pl. bűnözés, katasztrófavédelem) beszélünk, ez normál esetben a katonák dolga. A katonai módszertan a normálhelyzettől eltérő esetekben elvileg hatékony lehet, de pl. a parancsnoki munkasorrend és egyéb katonai vonatkozású elemek indokolatlan „rendszeresítése” a meglévő folyamatok torzítását, a szakmai és szervezeti kultúra „megerősökölését” idézheti elő. Így pl. békefenntartás és a napi rendészeti tevékenység összehasonlítása izgalmas feladat lehet, de a békefenntartási elvek napi rendészeti tevékenységbe történő módszertani és eljárásbeli beemelése már komoly kérdéseket vethet fel. A kényszerhelyzetek kezelése rendszerint csak átmeneti feszültségoldást jelent, mert az így születő megoldások nagy valószínűséggel újabb kérdésekre, problémákra irányítják rá a figyelmet.

A folyamat-és rendszerszemlélet fontos tényezője a rész és egész viszonyának a pontos ismerete és érvényesítése. A hierarchikus-bürokratikus szervezetek/intézmények esetében a folyamszabályozásoknak nevezett beavatkozások során ezt a fontos tényezőt sokszor figyelmen kívül hagyják, és gyakran a tudományos munkákban is felbukkan ez a jelenség. Ha bármilyen változás következik be a részek helyzetében, ezt célszerű vizsgálni az egész vonatkozásában is. Nem véletlen a következő hivatkozás időpontja, mert az akkori paradigmák jelenleg is észlelhetők. *„Szabályozás. Az irányításnak az módja, amelynek keretében az irányító központnak nem szükséges megvizsgálnia és értékelnie a rendszert érő minden véletlen hatást és recepteket adni arra, hogyan kell ezekre reagálni, minthogy léteznek olyan ösztönzők, amelyek a külső hatásra jelentkező reakciókat a kellő irányba terelik.”*⁶³ Az idézetben szereplő külső tényezők környezetként történő értelmezése sok esetben nem kerül figyelembe vételre, ami főleg bizonyos modellek, „jó példák” (sokszor kritikátlan) részleges vagy teljes átvételekor elengedhetetlen feltétel lenne. Ilyenkor a tudományos megközelítés számára is egyszerűbb a szakmai logika követése.

Már történt rá utalás, hogy a migráció és a migrációkezelés vonatkozásában sok valóban tudományos értékű munka született, születik, de a kép meglehetősen heterogén. Jelen esetben nem bizonyos „tudománymetriai”, sok esetben nyakatekert mérési eljárásokra célszerű gondolni, amelyek a publikációk kategóriáit, mennyiségét, minőségét, idézettségét, felhasználási módját igyekeznek valamilyen mértékegységgel vagy származtatott viszonysszámmal társítani, hanem a valós hasznosulásra.

A különböző funkcionális tevékenységek speciális szakértelmet és módszertant igényelnek. Ezek ismerete és a megfelelő feltételek biztosítása nélkül nem várható el releváns eredmény. Így tehát a tudomány és a szakma, az elmélet és a gyakorlat vonatkozásában az „átjárhatóságot” rendszer szinten célszerű biztosítani. Ez nem könnyű feladat, sőt már egyenesen probléma, mert a hierarchikus-bürokratikus szervezeti/intézményi működéshez kapcsolódó tekintélyelvű hozzáállás nem támogatja a tudományos eredmények gyors, integrált, és lehetőleg preventív jellegű felhasználását.

A formális keretek a feladatelvű gondolkodásmóddal és korlátozott finanszírozással a napi feladat-végrehajtás leegyszerűsített kiszolgálását erősítik. A migrációs kilátások pedig azt sürgetik, hogy a szemléletváltásban is változásra van/lenne szükség.

⁶³ L.I. Lopatnyikov: Közgazdasági-matematikai kisszótár, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1975. ISBN 963 09 0379 2, (58.old.)

7. Befejező gondolatok

A befejezés általában rövid, tömör, valamiféle „zárógondolatot” sugalló írásrész szokott lenni. Az idegenek, idegenrendészet esetében ez nem ennyire egyszerű dolog. Mindmáig nem sikerült konszenzusosan, társadalom-szemléletileg, globálisan (politikailag, gazdaságilag, diplomáciailag, kulturálisan, filozófiailag, logikailag, stb.) megalapozottan tisztázni, hogy általános értelemben és adott helyzetben „ki” (*megjegyzendő, hogy mindig az adott személyt kellene alapul venni, hogy az adott kategóriába sorolást elvégezzük, ehelyett inkább az általánosítás, a kollektív megítélés a jellemző*) minősül idegennek, és meddig „viseli ezt a státust”?

Ez azért is fontos kérdés, mert ha ez nem tisztázott, akkor az sem, hogy kire irányul(hat) az idegenek rendészete, és egyáltalán valóban arról van-e szó, amit maga a fogalom takar? A jelenlegi liberális migráció-megközelítés alapján a képviselői célzottan „nyílt társadalomról” beszélnek. Ennek alanya az a „kozmpopolita világpolgár”, aki „mindenhol otthon van”, tehát nem (lehet) idegen.

Ez önmagában ellentmondást alapoz meg, amit ideológiai érvekkel próbálnak meg feloldani az abban érdekeltek. Maurice Cornforth szerint⁶⁴ „*A nyílt gondolkodásmód olyan bizonyítható szabályokra támaszkodik, amelyek révén felfedjük, milyenek is a dolgok, ennél fogva ez a gondolkodásmód anyagi létünk tényleges feltételeinek és a megváltoztatásukhoz szükséges körülményeknek a felbecsülésére törekszik – következtetésképpen szellemünket bezárja a dogmák és a ferdítések elől, ám felnyitja az emberi élet valóságos lehetőségei előtt.*” Ez tipikusan marxista megközelítés, ami adott társadalmi kereteket is feltételezve vetíti ki a globális horizontot. Ehhez viszont „szabadságra” van szükség, ami nem éppen a fő jellemzője volt ennek a társadalmi rendnek. A migráció az individuumok szabadságát jelenti? Erre a fent hivatkozott szerző így reflektál: „*Az individuumok szabadságának biztosítása az egyének társadalmi intézményeitől függ: ezt mondja dr. Popper, és ugyanezt Marx is.*”⁶⁵

A migráció folyamata egyben a meglévő „társadalmi forgatókönyvek” átírásával is jár. Szerepelméleti szempontból a migráns egy új szereplő az adott társadalomban. Kérdés, hogy ki írja a forgatókönyvet? A idegenrendészet kapná az „ügyelő”, a „rendező” vagy csak a „jegyzető és a takarító” szerepét? Ezek lényegi kérdések. „*Színház az egész világ, És színész benne minden férfi és nő: Fellép és lelép: s mindenkit sok szerep vár Életében.*” (W.

⁶⁴ Maurice Cornforth: *A nyílt filozófia és a nyílt társadalom*, Gondolat, 1975. ISBN 963 280 236 5, (11.old.)

⁶⁵ U.o. 337. old.

Shakespeare). *”Merőben más ugyanis a szerep és a járulékos szerepfogalmak vonatkozási, kerete és érvényessége, ha a társadalmi tagolódás és viselkedés normatív szabályozottsága általános összefüggéseinek tanulmányozására vezetik be őket, és megint más akkor, ha ezeket a fogalmakat a szociális interakció vagy a személyiség kontextusába helyezik. A szerepelméletben kidolgozott szereptipológiák például nem emelhetők át konkrét egyének konkrét viselkedésének „automatikus” magyarázatára.”*⁶⁶(...) *„A szerepkonfliktus hagyományos értelmezése a szerepelvárások működését finoman elemzi, megkülönbözteti az előírásokat az érvényesítésük érdekében kifejtett nyomástól, az elvárások jogosságát és jogtalanságát, stb., és ennek megfelelően a személyiségnek is szelektív és döntési funkciókat tulajdonít, tehát meghaladja a sémás interakció (normaviselkedés) klasszikus szociálbehaviorizmussát. Azáltal azonban, hogy mereven ragaszkodik a tradicionális pozíció- illetve szerepstruktúra elképzeléséhez, másrészt lemond a konfliktusban a személyiség fejlődési aspektusának, az identitás problémájának az elemzéséről, csak korlátozott eredményekre vezethet.”*⁶⁷ Az identitás egy kulcsszó az idegenrendészetben, amely nem mindig kap kellő hangsúlyt a megoldások keresése során. Az identitás megjelenhet a merev ragaszkodás, a szerepváltás, szerepvesztés formájában, amit a környezet integrációnak, asszimilációnak, vagy éppen ezek ellenpólusának tekint. Az ember, így az idegen, a külföldi az élete során sokszor játszik szerepet. Ez egyfajta szituációs viselkedés. Fontos a szociális szerep felismerése és a hozzá kapcsolódó viselkedésformák azonosítása.

Az idegenrendészet, mint intézmény, tevékenység, eljárási forma, hatósági érdekérvényesítés már nem működhet a hagyományos módon, a szemléletváltásnak minden szinten be kell következni, ami stratégia szinten az ambíció, taktikai szinten a kapacitás, operatív szinten a kompetencia keretinek a növelésével érhető el elsősorban.

⁶⁶ László János: Szerep, forgatókönyv, narratívum (Szociálpszichológiai tanulmányok) Scientia Humana, Budapest, 1998. ISBN 963 84 7125 5. (10.old.)

⁶⁷ U.o. 13.old.

Szerzői névjegy: Dr. Teke András PhD. ny. határőr ezredes, határőrségi főtanácsos, a (volt) Határőrség Országos Parancsnokság Integrációs és Stratégiai Tervező, majd Stratégiai Tervező és Minőségfejlesztési (önálló) Osztály Vezetője (2001-2007).

Kutatási területe: az őrzés, mint tevékenység rendszerszemléletű vizsgálata, a biztonság, határbiztonság összefüggései, a biztonság-kutatás összefüggései, a rendészeti/rend-védelmi szervek stratégiai és jövőtervezésének, projekttervezésének-irányításának, minőségfejlesztésének-irányításának, vezetés-irányításának-szakirányításának problémái, vezetés-elméleti problémák, biztonsági folyamat és rendszerelemzések módszertana. A problémamegoldás és feladatvégzés biztonsági-környezeti elemzése, összefüggései. Helyi biztonsági kérdések koordinálása.

A Nemzetközi Migrációs Konferenciáról korábban megjelent kiadványok:

☞ **Megoldási lehetőségek a migrációkezelésben. Működik-e a közös európai menekültügyi rendszer?** Tudományos Konferencia, Budapest, 2016. június 8-9. (124 old.) ISBN 978-963-88484-5-1

☞ **Változások a migrációkezelésben 2016-2017-ben Európában és Magyarországon,** Tudományos Konferencia, Budapest, 2017. június 15-16. (135 old.) ISBN 978-615-80567-2-4

☞ **Európa határokkal – Határok nélkül? Mobilitás – legalitás – illegálitás,** Tudományos Konferencia, Budapest, 2018. szeptember 19. (142 old.) ISBN 978-615-80567-5-5