

AZ IRREGULÁRIS MIGRÁCIÓ KEZELÉS FEJLŐDÉSE(?), FEJLŐDÉS-E?

A tanulmánykötet címe nem csak egy történelmi időszak áttekintésére, hanem azon belül a határőrizet, rendészet közel ezer éves fejlődését is sejtetni engedi. Én ezen belül csak az elmúlt negyed századot kívánom áttekinteni és azon belül is az illegális, vagy más néven irreguláris migráció kezelését, annak fejlődését, változásait hazánkban. Ha már fejlődésről beszélünk talán célszerű tisztázni azt, hogy mit is jelent ez, illetve mit jelenthet a fejlődés a migráció kezelésben. Egyből a fejlődő államok jutnak eszembe, mint ha a „fejlett” államok már nem fejlődnének, pedig GDP adatok mintha mást jeleznének, így nézzük meg tudományos megközelítésben a fogalmat.

Magyar Nyelv Értelmező Szótára szerint a „*fejlődés ...2. valaminek a fejlettség, teljesség felé haladó alakulása, változása...*” Itt már meg is állhatunk. Alapvető logikai szabály, hogy valamilyen fogalom meghatározásánál nem hivatkozhatunk a meghatározandó fogalomra, ez körbeforgó logika. A „develop” fogalom mellett, érdekesebb a fejlődés fogalmát sok tekintetben átfedő evolúció meghatározása: „*bizonyos irányú változás folyamata, kibontakozás. Azon állandó változás folyamata, amely során az alacsonyabb, egyszerűbb, rosszabb a magasabb, összetettebb, jobb állapot felé halad.*” Nem derül ki persze az, hogy mit jelent a jobb, kinek a számára az, melyik lénynek, egyednek, fajnak, országnak, társadalomnak stb.¹

Eugene Odum szerint a fejlődés során a fiatal élő természeti rendszerek fokozatosan elérnek egy érett szakaszt, amelyben a forrásokkal jól gazdálkodnak, takarékosak, mindennek helye van benne. Jellemző rá a sokféleség, a különbözőség (diverzitás), szerinte csak ez biztosítja az élő rendszerek fennmaradást. Odum fontos megállapítása, hogy az érett rendszerben a fiatalhoz képest a vetélkedésnél nagyobb súlya van az együttműködésnek, a szimbiózisnak.²

Míg szociológiai szemszögből egyik (talán esetünkben is releváns) aspektusa - olyan folyamat, amely minőségi változásokkal és egyre differenciáltabb szerveződéssel jár.³

A szervezetfejlesztés fogalma az angol Organization Development (OD) kifejezésből származik, meghatározását R. Beckard foglalta össze a legjobban: a szervezetfejlesztés tervszerű, a szervezet egészére kiterjedő, felülről szervezett törekvés, amely a szervezet hatékonyságának és életképességének növelését célozza a szervezeti folyamatokba való tervszerű beavatkozás útján, magatartástudományi ismeretek felhasználásával.⁴

A kiinduló fogalmunk taglalása, legalább annyi újabb kérdést generált, mint amennyire választ adott. Minden esetre azért néhány kulcs kifejezést megragadhatunk, melyek talán táppontot adnak a későbbiekben. Úgy mint a rossztól a jobb felé, az egyszerűtől a bonyolultabb felé (talán mondhatjuk esetünkben a specializálódást),

¹ György Lajos: Mi a fejlődés, van-e értelme és célja, mi felé haladunk? Tanuló Társadalom 2005/1. Forrás: <http://bocs.hu/devedu/pi-fejlodes.htm> (Letöltés ideje: 2017.06.20.)

² György Lajos i.m.

³ <http://tf.hu/wp-content/uploads/2009/07/fejl.pdf> (Letöltés ideje: 2017.06.20.)

⁴ https://www.hrportal.hu/jelentese/rovat/szervezetfejlesztes_elmelet.html (Letöltés ideje: 2017.06.20.)

mennyiségi változás, mely minőségi változással is együtt jár, eközben a specializálódott egységek egyre szélesebb és mélyebb együttműködése valósul meg, miközben az egész rendszer egyre hatékonyabbá és takarékosabbá válik. Tehát a kérdés, az, hogy az elmúlt negyed évben a hazai és talán az európai irreguláris migráció kezelésben történt változásokra ezek a meghatározások az igazak, vagy kevésbé.

De mielőtt még a „tények” áttekintésébe kezdenénk, további fogalmi tisztázást tartok szükségesnek, ugyanis az elmúlt időszakban, a közbeszédben és a médiában egyaránt elszaporodott a „migránsözás”, mely során még szakemberek is sokszor rosszul, vagy pontatlanul használják a fogalmakat. Meggyőződésem, hogy nekünk, akik a témával, tudományos igénnyel szeretnénk foglalkozni, azoknak kötelessége a helyes definíciók használata.

A legáltalánosabb az ún. migráns kifejezés,⁵ amely egyben gyűjtőfogalom a migrációban érintett személyeket érintően, ugyanis mindenki idetartozik, aki a migráció alanya, vagy a korábbi művemben⁶ kifejtett valamennyi fogalom alá tartozó személy, a legáltalósól az irregulárisig, a menekülttől a gazdasági migránsig. Helytelenül a legtöbb esetben ezt a gyűjtő fogalmat használjuk az egyes speciális területre is. Ez olyan, mintha az almára és a cseresznyére is csak a gyümölcs meghatározást használnánk. Célszerű az adott csoportra a megfelelő kifejezést használni azért is, mert teljesen eltérő sajátosságok jellemezhetik őket, illetve a rájuk vonatkozó jogszabályok is teljesen különbözőek.

Nézzük meg tehát, hogyan is változott, „fejlődött” az elmúlt időszakban az illegális, vagy mondhatjuk az irreguláris migráció⁷ kezelése hazánkban. Sajnálatos módon időben (15 perc) és térben (20 ezer karakter, 6 oldal) is levagyok korlátozva, így csak a főbb elemeket vizsgálhatjuk meg.

A szocialista világrendszer összeomlása előtt hazánkban a határellenőrzést a Határőrség látta el, mely közel 20 ezer fős, szervezet volt, sorozott állománnyal, lényegében katonai jellegű szervezet, mely az ún. „totális határellenőrzést” valósította meg. Ez utóbbi azt jelentette (leegyszerűsítve), hogy mindenki ellenőrzésre került, aki át akarta lépni (vagy csak megközelítette) az államhatárt. Az ún. zöldhatáron (határátkelőhelyek közötti terepszakasz) a határőrzetet az osztrák viszonylatban (mely akkor is a legnagyobb forgalmú viszonylat volt) az ún. elektromos jelző rendszer (EJR) – közkeletű nevén „vasfüggöny” – határozta meg.⁸

A fogalmi megközelítésnél láthattuk, hogy a mennyiségi tényezők is fontosak lehetnek, így itt meg kell említeni, hogy a rendszer váltást megelőző időszakban évente az egész országban átlagosan egy-két ezer irreguláris⁹ migráns került elfogásra. A rendszer váltáskor a román forradalom, illetve az NDK-s menekülés időszakában ez éves szinten meghaladta a 30 ezret, majd közel ugyanekkora nagyságrendű volt a dél-szláv válság

⁵ Érdekes megfigyelni, hogy a sokak által használt Google fordító program a migrant angol kifejezést még 'vándorló'-ként fordítja magyarra, de amint többes számban használjuk, a migrants alakot már a 'bevándorló'-nak felelteti meg, pedig a két magyar megfelelő között óriási a különbség. Ezért is tartom fontosnak az egyes kifejezések pontos meghatározását, tudatos használatát.

⁶ Rítecz György – Sallai János: A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0 Hanns Seidel Alapítvány, Budaörs, 2016, 11-22. o.

⁷ Hautzinger Zoltán: Szemelvények a migráció szabályozásáról. AndAnn. Pécs, 2016. 9-12. o.

⁸ Erről részletesebben olvashatunk Sallai János: Egy idejét múlt korszak lenyomata. A vasfüggöny története (Abdruck einer versunkenen Epoche. Geschichte des Eisernen Vorhangs – An Impression of a Bygone Era. The History of the Iron Curtain.) Budapest: Hanns Seidel Alapítvány, 2012.

⁹ Akkor még tiltott határátlépésnek (THS) nevezték, mely a később illegális migráció fogalom egyik, legmeghatározóbb eleme.

kezdeti időszakában, aztán ez szépen lassan csökkenni kezdett hazánk Európai Unió csatlakozásáig, a korábbi a kétezres nagyságrendre.¹⁰

Ebbe a csökkenésbe talán belejátszott a dél-szláv válság elcsitulásán túl az is, hogy időközben a Határőrség egy hivatásos, alapvetően rendészeti szervvé vált. A korábbi katonai hierarchiát és szemlélet módot a rendészeti, jogalkalmazói felfogás váltotta fel, míg a vezetésben a menedzsment jelleg vált dominánssá.¹¹ A létszám is szinte egyenletesen csökkent, a sorozott állomány kivonásával, illetve a hivatásos állománnyal való lecserélésével. A szervezeti struktúra is a feladatokhoz és a korszerű szervezetfejlesztési elvek szerint került átalakításra. Ennek keretében mindenképpen megemlítendő, hogy a dél-szláv konfliktus hektikussága, illetve az egyes határszakaszonként eltérő helyen és időben jelentkező migrációs nyomás kezelése érdekében egyfajta mobil erőre volt szükség, mely a határvadász századok létrejöttét indukálta. A rendészeti, bűnüldöző, illetve a szervezet tevékenységének preventív jellegét is jól mutatja, hogy az ezredfordulóra a felderítő-nyomozati tevékenységet is megkapta a Határőrség, természetszerűleg az ehhez kapcsolódó bűnügyi-felderítő szervezeti egységek is létrejöttek országos és regionális szinten egyaránt. Terjedelmi korlátok okán, csak röviden jelzem, hogy a szervezet, illetve a tevékenység is jogállami keretekbe került, így kezdetekben a 1994. évi XXXIV. rendőrségről szóló törvény tette ezt lehetővé, majd 1997-ben önálló törvény született a határőrizetről és a Határőrségről (1997. évi XXXII.), 2004-től (CIV. törvény) a Határőrség már nem fegyveres erő, hanem tisztán rendészeti szerv. Az állomány felkészítése érdekében szakiskolák jöttek létre, melyben két éves képzés után lehetett valakiből határőr tiszthelyettes. A tiszti állomány képzése a korábbi katonai főiskolákból a Rendőrtiszti Főiskolára került.

A technikai eszközpark és a munkakörülmények kezdetben lassan (majd egyre gyorsuló ütemben) változtak. Igazán ebben az EU-Schengen csatlakozásra való felkészülés jegyében végrehajtott programok segítettek. Kezdetben az ún. PHARE COP programok, majd az ún. Schengen Alap, később az ún. Külső határok Alap. Ennek keretében szisztematikusan fejlesztésre került a határforgalom ellenőrzés, a határőrizet, az informatikai hálózatok és eszközök, valamint az objektumok is, de a ruházat, fegyverzet és a munkakörülmények is jelentős átalakuláson estek át. Csak egy-két példával illusztrálva, már 1999-ben hazánkban informatikai rendszereken keresztül, illetve digitális adatbázisba került rögzítésre, minden harmadik államból érkező határátlépő, mely „határregisztráció” bevezetését európai szinten¹² még csak most igyekeznek megvalósítani. A zöldhatár ellenőrzéshez kapcsolódóan a járműparkban nem csak mennyiségi növekedés (háromszorosára) történt, de a korábbi Lada Nivák Mitsubishikre lettek lecserélve, a járóőröknek szinte alapfelszerelése lett a kézi hőkamera és a mobil okmányolvasó. Hőkamerás gépjárművek és ún, Schengen-buszok kerültek rendszeresítésre, és a kockázat-elemzések alapján stabil hőkamerás rendszerek is kiépültek. De talán itt kell megemlíteni, azt is, hogy „rendszerben” való gondolkodás lett a meghatározó, a Schengen államokban addig csak elvi szinten lévő Integrated Border Menedzsment (IBM) gyakorlati alkalmazását valósította meg a magyar Határőrség.¹³ Az intra-, inter-, international cooperation elv szem

¹⁰ Az adatok, illetve grafikonok és elemzések megtalálhatók többek között Ritecz György – Sallai János már hivatkozott közös könyvében.

¹¹ Ezen lépések részletei megismerhetők Ritecz György: Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar határőrizetre – Határőrségi Tanulmányok 2003/1. különszámában megjelent művéből.

¹² EES – entry-exit system – Lásd: 2016. március 9-i (EU) 2016/399. európai parlamenti és tanácsi rendelet, illetve az előttem elhangzó előadás is erről szól.

¹³ Lásd: Ritecz György: IBM vagy nem IBM? Avagy gondolatok egy prédikátor nyomán. Magyar Rendészet 2014/3. 55-75. o.

előtt tartásával természetesen szoros együttműködésben a Külügyminisztériummal, a Bevándorlási- és állampolgársági Hivatallal, a Rendőrséggel és nem utolsósorban a vámszervekkel. Ennek az együttműködésnek volt ékes példája az ún. CheckNet, vagyis a mélységi migrációt ellenőrző hálózat is. Mindez a hazai „tízlépcsős” rendszer részeként működött, mely a származási országoktól a tranzitországokon keresztül a célországokig kontrollálta a migrációt, a legális és illegális egyaránt. A rendszer szemlélete és az ezen alapuló tevékenység is meghatározó. Ennek lényege, hogy olyan rendszert kell működtetni, mely térben és időben folyamatos ellenőrzést biztosít, úgy, hogy a migrációs folyamaton belül az irreguláris migránsok a rendszer szűrőinek valamelyikén (lehetőleg, minél közelebb a származási országhoz) fennakadjanak és megfelelő jogi, hatósági eljárások, lefolytathatók legyenek. Mindezt úgy kell végezni, hogy a jogkövető migránsok, illetve bármely más polgár ebből a lehető legkevesebbet érzékeljenek, felesleges zaklatásuk elkerülhető legyen.

Ezt jól segítette a széles nemzetközi együttműködés, mely nem csak a V4-ekben testesült meg, a nyugat-balkáni országokra és valamennyi szomszédos országra kiterjedt, de intenzív kapcsolat alakult ki számos FÁK országgal, Törökországgal, illetve német, osztrák és francia szervekkel és kollégákkal. Hazánk jelentőségét a határrendészeti szervek nemzetközi együttműködésében jól mutatta, hogy közel húsz éven keresztül hazánk volt a központja a világ több, mint félszáz országát érintő határrendészeti szervek vezetői éves találkozójának,¹⁴ mely rendezvényeken több, mint egy tucat nemzetközi szervezet is rendszeresen képviseltette magát. Nem véletlen, hogy a magyar határőrök szinte valamennyi¹⁵ „pilot projektben” benne voltak, amelyek későbbi „integrációjaként” jött létre a Frontex, melynek munkájába természetesen a kezdetektől (lakosságarányosnál nagyobb mértékben) részt vettek a magyar Határőrség dolgozói.

2004. május 1-jével hivatalosan is tagja lett Magyarország az Európai Uniónak és a Schengeni közösségnek.¹⁶ 2008 nemcsak azért volt jelentős, mert hazánk ettől kezdve teljes jogú Schengen tag, hanem megszűnt a Határőrség, pontosabban beintegrálódott a Rendőrségbe.

A háttér, illetve összefüggések megértéséhez meg kell jegyezni, hogy ebben az időszakban relatíve alacsony volt a felfedett irreguláris migránsok száma. A már említett THS-ek száma 2005-ben volt a legalacsonyabb 2554 fő, majd fokozatosan ismét emelkedni kezdett.

A rendőrségbe integrálódott határrendészek létszáma az integráció előtti harmadára csökkent. Igaz, hogy a humán és logisztikai és egyéb „háttérszervek”-hez tartozó állomány zöme a rendőrség ilyen jellegű szerveihez került, de e háttér szervektől, illetve a gyakorló határrendészek közül is közel három ezer fő került nyugállományba, akik eddigi szakmai tapasztalata, kapcsolati tőkéje a továbbiakban nem hasznosult.¹⁷ Nem hagyható figyelmen kívül, hogy az államhatáraink fele ún. belső határrá vált, ahol határellenőrzési feladatokat normál esetben nem lehet végrehajtani.

A határrendészet az általános rendőri feladatokat ellátó szerv egyik szolgálati ágává vált. Országos szinten a rendészeti Főigazgatóságon belül lévő Határrendészeti Főosztály, négy osztállyal (Határrendészeti és Kompenzációs, Határképviselési, Dokumentációs, Idegenrendészeti) látja el szakirányító feladatait.

¹⁴ Valamint a hozzájuk kapcsolódó munkacsoportok munkáját is a magyar határőrök koordinálták.

¹⁵ Azt hiszem logikus, hogy a tengeri határok központjának (SBC) munkájában hazánk nem vett részt.

¹⁶ Ritecz György: Félreértések és téves nézetek a schengeni határok kapcsán. Szakmai Szemle 2005/1. 29-41. o.

¹⁷ Ritecz György: A migráció kockázatai. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV. Pécs, 2013. 255-264. o.

A schengeni külső határszakasszal rendelkező megyei rendőr-főkapitányságok rendészeti igazgatóinak hatáskörében létrehozásra kerültek, úgynevezett Határrendészeti Szolgálatok, melyek rendelkeznek Határrendészeti-, Idegenrendészeti-, illetve Mélyiségi Ellenőrzési és Közterületi Támogató Osztállyal (MEKTO), valamint Őrzött szállással. Míg helyi szinten, a külső határon lényegében a rendőrkapitányság jogállásának megfelelő jogállású önálló határrendészeti kirendeltségek működnek, vagyis megmaradtak a kirendeltségek. A későbbi¹⁸ ún. ideiglenes külső határon, vagyis a horvát viszonylatban a helyi szintű határrendészeti szervezet nem önállóan, hanem a határszakasszal rendelkező rendőrkapitányságok osztály szintű szervezeti elemeként végzik feladatukat.

A schengeni belső határ fontosabb irányaiban szintén a rendőrkapitányságok szervezetében, annak közrendvédelmi- és határrendészeti osztályának egyik alosztályaként hajtják végre szolgálati tevékenységüket a határrendészek.¹⁹

A fentiekből kitűnik, hogy a térben és időben változó migrációs nyomásra való reagálást – erő-eszköz átcsoportosítást – lehetővé tevő mobil erők (korábbi határvadász, majd bevetési) eltűntek a rendszerből, ahogy lényegében a felderítő erők is, mely a korábbi országostól helyi szintig jelenlévő több mint hatszáz fős büntügyi állományból mind össze 30 fős osztály maradt a Nemzeti Nyomozó Iroda keretében.²⁰ Ahogy a kockázat elemző állomány és szervezet is kikerült a határrendészeti szakirányból.

Mi történt az elmúlt években? Egyrészt évente, vagy még sűrűbben hol finomabban, hol jelentősebb mértékben változtak az illegális migráció kezelését meghatározó jogszabályok.²¹ Az Európai Unió magállamai felé irányuló tömeges irreguláris migráció elérte hazánkat is, sőt a „hullám át is csapott rajta”. Ennek folyamánként elkészült a „kerítés”, vagyis az ún. Ideiglenes Biztonsági Határzár (IBH).²² Az IBH felállítását követően született döntés arról, hogy létszámot is biztosítani kell az őrzéshez, így a megyei rendőrkapitányságok állományából, illetve a Honvédségtől került átvezénylésre állomány (időszakai váltásban), illetve a Készenléti Rendőrség keretében felállításra került először egy, majd még egy határvadász igazgatóság.²³ Maga a határőrizeti tevékenység gyakorlatilag egyvonalassá vált az IBH őrizetére, felügyeletére korlátozódott,²⁴ majd a jogszabályi változások és a tömeges migrációs hullám elülte, illetve az ún. „okoskerítés” elkészülte következtében lehetővé vált legalább a kirendeltség második, majd harmadik vonalában is határellenőrzési feladatokat ellátni. A mostani rendszer menyire tekinthető komplex rendszernek? Menyiben veszi figyelembe a migráció folyamat jellegét

¹⁸ Horvátország 2013. 07. 01-én csatlakozott az EU-hoz és Schengeni Egyezményhez, addig ez a viszonylat külső határnak minősült, a teljes jogú Schengen tagságáig viszont ideiglenes külső határnak kell tekinteni ezt a határszakaszt.

¹⁹ Varga János: A határrendészeti kirendeltség szervezeti rendszerének sajátosságai és vezetésének aktuális kérdései, Hadtudományi Szemle, Budapest, 2017/1. 506-526. o.

²⁰ Tehát nem a határrendészeti szakirányítás keretében.

²¹ Lásd: Ritecz György: Ami a számok mögött van, avagy amiről nem beszélünk In: Szerk.: Székely Jánosné – Határrendészeti Tanulmányok 2014/1. 23-43. o., Ritecz György: A Migráció a XXI. század kezdetén, Globe Edit, Saarbrücken, 2017. 153-178.o.

²² Részleteiben lásd Ritecz György: Határőrizet a rendszerváltástól napjainkig. Pósz László – Veszprémy László – Boda József – Isaszegi János (szerk.) Őrzők, vigyázatok a határra! Határvédelem, határőrizet, határvadászok a középkortól napjainkig. Zrínyi Kiadó. Budapest, 2017. 642-673. o.

²³ Szinte virtuálisan, kezdetben, mert állományát a tervezett három ezer főt, csak nehezen és folyamatosan lehet felvenni, illetve felkészíteni néhány hónapos felkészítés keretében. Másfél év után, a létszám felénél sem tartunk.

²⁴ Balla József – Kui László: A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár és határőrizetre gyakorolt hatásai In: Hadtudományi Szemle 2017/1. 222- 238. o.

(melyet sok tényező befolyásol) és azt, hogy ebben a folyamatban emberek vannak „mindkét oldalon”?

Mit mutatnak a „tényadatok” 2017 nyarán több, mint háromszor annyi ember foglalkozik²⁵ a határőrizettel, mint az integrációkor, miközben havonta kevesebb THS került felfedésre, mint akkor. 2016 júliustól fokozatosan minimalizálódnak az irreguláris migrációhoz kapcsolódó rendőri intézkedések száma. A benyújtott menekült kérelmek közül az elfogadottak aránya az EU csatlakozáskori 9,3%-ról folyamatosan csökkent le a tavalyi 0,5%-os szintre. A menedék kérők a szándékolttal szemben egyre inkább illegálisan érkeznek és nem legálisan. Az Ausztriában felfedett irreguláris migránsoknak a hazánkból érkezők aránya 2006 évi 7,6%-os szintjéről fokozatosan emelkedett a 2015 évi 46,7%-ra. A különböző nemzetközi (elsősorban EU) és haza forrásból 1998-2013 között határellenőrzés fejlesztésére fordított 98,5 Mrd Ft összeggel azonos szintű költség (84 Mrd Ft)²⁶ került felhasználásra csak 2015-ben az IBH felállítására. 2016-ban ennél is több a manőver utak és az „okos-kerítésre”, nem számolva a túlóra díjakat. Hazánkban jelenleg is migrációs válsághelyzet van hatályban, miközben a KSH²⁷ adatai szerint az elmúlt három évben a lakosság egyre nagyobb (65-ről 73,8 %-ra) biztonságban érzi magát. Miközben az EU statisztikája²⁸ szerint a lakosságnak mindössze 17,4%-a érzi magát biztonságban.

Tehát a kérdés, hogy jól működik-e a magyar irreguláris migrációt kezelő rendszer? Tényleg fejlődik?

²⁵ Akiknek jelentős része egyáltalán nem, vagy csak pár hónapos határrendészeti felkészítést kapott. Az állomány zömében túlmunkában, feszített munkarendben frusztráltan végzi munkáját. Ahogy ezt a szekció egy másik előadása (Tózsér-Farkas-Borbély) is prezentálta.

²⁶ Balla József – Kui László: i.m. 228. o.

²⁷ Jó állam jelentés 2016. Szerk: Dr. Kaiser Tamás Nordex Nonprofit Kft.- Dialóg campus kiadó. 2016. 17. o., KSH A háztatások életszínvonala, 2016. november 43.o.

²⁸ Forrás: Eurostat - <http://m.privatbankar.hu/cikk/fel-az-utcan-es-rengeteget-dolgozik-igy-el-egy-atlagos-magyar-ma-295636> (Letöltés ideje: 2017.06.20.)