



VIII. évfolyam 1. különszám

HATÁRRENDÉSZETI TANULMÁNYOK

2011/1. KÜLÖNSZÁM



BUDAPEST
- 2011 -

**A MAGYAR RENDÉSZETTUDOMÁNYI TÁRSASÁG
HATÁRRENDÉSZETI TAGOZAT
TUDOMÁNYOS, SZAKMAI KIADVÁNYA**

Felelős kiadó:

**Dr. Varga János ny. határőr ezredes
Magyar Rendészettudományi Társaság
Határrendészeti Tagozat Elnöke**

Szakmai lektor:

Prof. Dr. Fórizs Sándor ny. határőr dandártábornok

Nyelvi lektor:

Hollós Tamás rendőr főhadnagy

Szerkesztette:

Dr. Verhóczki János rendőr alezredes

HU ISSN 2061-3997 (Online)

A kiadványban megjelenő tanulmányok nem tükrözik a kiadó álláspontját

***„Az illegális migráció kezelésének aktuális
kérdései Magyarországon”***

című konferencia

Rendőrtiszti Főiskola, 2011. március 17.

- Budapest -

Tartalomjegyzék

Dr. Tóth Judit egyetemi docens Szegedi Tudományegyetem Alkotmányjogi Tanszék „A mozgás szabadsága és az illegális migráció”	5
Dr. Konyhás Szilvia BÁH Idegenrendészeti Igazgató „Az illegális migrációval szembeni hatósági eljárások tapasztalatai Magyarországon.”	11
dr. Balázs László r. ezredes ORFK Idegenrendészeti Osztály vezetője „Az illegális migráció kezelésének aktuális kérdései Magyarországon”	15
Dr. Hautzinger Zoltán rendőr alezredes, egyetemi adjunktus Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság Idegenrendészeti Osztály vezetője „Idegenrendészet és büntető eljárásjog – párhuzamos viszonyok?”	20
Dr. Borsa Csaba rendőr őrnagy Győr-Moson-Sopron megyei Rendőr-főkapitányság Határrendészeti Osztály vezetője „A rendőrség idegenrendészeti tevékenysége a schengeni belső határ térségében”	25
Boross Zoltán rendőr alezredes Nemzeti Nyomozó Iroda Kiemelt Migrációs Ügyek Osztályának vezetője. „Az illegális migrációhoz kapcsolódó bűncselekmények nyomozásának tapasztalatai”	29
Dr. Jozef Balga rendőr ezredes Pozsonyi Rendőr Akadémia Határ-, és Idegenrendészeti Tanszék vezetője „Az illegális migráció kezelésének tapasztalatai a Szlovák Köztársaságban”	34
Kun János PhD „Az illegális migráció gazdasági kérdései”	46
Hozzászólások	50
dr. Balázs László r. ezredes ORFK Idegenrendészeti Osztály vezetője	50
Dr. Borsa Csaba rendőr őrnagy Győr-Moson-Sopron megyei Rendőr-főkapitányság Határrendészeti Osztály vezetője	51
Éberhardt Gábor r. alezredes Csongrád megyei Rendőr-főkapitányság Szeged Határrendészeti Kirendeltség vezetője	52
JUDr. Jaroslav Rapčan, Criminal Police Department, Academy of the Police Force in Bratislava „The purpose of the operative-searching activity in the area of protection of the state borders of the Slovak Republic”	54

Dr. Tóth Judit egyetemi docens
Szegedi Tudományegyetem Alkotmányjogi Tanszék
„A mozgás szabadsága és az illegális migráció”

Köszönöm szépen a meghívást.

Az élet normális része a migráció, mint ahogy Sárkány úr is ezzel kezdte a mai bevezetőjét. Nyilvánvaló, hogy amit Önök képviselnek, az egy speciális nézőpont. Tudatában kell lenni annak, hogy a migrációs ügyek kezelésének Önök csak egy elemét kezelik, nevezetesen bizonyos devianciákat. Az egész mondanivalómnak a kiindulópontja az, hogy az Unióban a személyek mozgása a negyedik szabadság – az áruk, a tőke és a szolgáltatások szabad áramlása után - a legutoljára megvalósuló. Ráadásul ma sem teljes körű ez a szabadság.

Abból kell kiindulni, hogy a nemzetközi jogi szabályok és az alkotmány értelmében lényegében csak az állampolgárok azok, akik számára bizonyos alanyi jogok a migrációval kapcsolatban megnyílnak, amennyiben saját államukat elhagyhatják, és oda korlátozás nélkül visszatérhetnek (beleértve azokat is, akik többes állampolgárok, de abból az egyik a magyar állampolgárság). Általánosan fogalmazva, mindig a saját állampolgárunk az, akinek a legerősebb pozíciója a határ átlépésében és a tartózkodás szabadságában. Hozzá viszonyítjuk a többi személyt, és azt mondhatjuk rá, hogy noha az Unió egy nagyon jelentős jogbővítést ért el, ahogy próbálom összefoglalni, de a jogbővítésnek ugyanakkor figyelembe kell vennie az általános emberi jogokat, amelyek között nem lehet azon az alapon válogatni, hogy ki uniós polgár és ki nem. Ez a bizonyos jogbővítés kiterjed az uniós polgárokra és családtagjaikra, mert ők szinte szabadon belépnek és tartózkodnak (ide értve azt is, ha önfoglalkoztatókként teszik ezt, ha szolgáltatást nyújtanak, vagy ha tanulók) a másik állam területén. Erről részletes, az alapító szerződéseken túl, több irányelv is rendelkezik. De ez a szabadság nem teljes, például kereshet ugyan munkát egy másik tagállamban, de csak meghatározott ideig, nehogy szociális terhet jelentsen abban a tagállamban. Nem jelent teljes védelmet az uniós polgárság a kiutasítás ellen. Bizonyos közrendi, közbiztonsági, közegészségügyi szempontok alapján és szigorúan az Európai Bíróság értelmezése szerint, a szükségesség fennállásának bizonyításával, kivételesen uniós polgárok esetében is sor kerülhet a kiutasításra egy tagállamból. Látjuk, hogy Európában erre van példa, például a bulgáriai vagy romániai romák kitoloncolása (noha egyébként uniós polgárok) és a vitának az a jögalapja, hogy az említett kereteket betartották-e a kitoloncoló tagállamok. Személyazonosító okmánnyal kell rendelkezni, regisztrációs igazolással, sőt a családtag fogalma sem szabadon értelmezhető és három hónapos ott tartózkodás után a jövedelmet, illetve a meglévő betegbiztosítást igazolnia kell. A családtagoktól – mivel nem uniós polgárok - vízum is követelhető.

Látjuk, hogy a schengeni rezsimek a kiterjesztése is egy folyamat, és éppen a szomszéd államok várakoznak a rendszerbe belépésre. Nem arról van tehát szó, hogy teljesen egységes lenne ez a térség és a mozgásra, tartózkodásra vonatkozó szabályozás, hiszen nem mindegyik uniós tagállam része a schengeni rendszernek, és fordítva. Másfelől az európai uniós normák is engednek egyes tagállamoknak kivételt (op-out). A huzamosabb vagy állandó tartózkodási jog elnyerése további szociális jogokat biztosít, és a tanulásban további ösztöndíjak elnyerését, azaz van egyfajta fokozatosság az uniós szabályozásban.

Az uniós polgároknak egy másik (egy kisebb) csoportja nem vállalhat szabadon munkát a másik tagállamban. Ettől még látogatóba átmehetnek ebbe a tagállamba, nézegethetik a múzeumokat, de ez eltér a munkavállalóként érkezéstől. Magyarország állampolgárai számára most fogják lebontani ezeket az átmeneti korlátozásokat (2011.májusában), de Románia és Bulgária munkavállalói számára még 2014-ig fenntarthatók. Ugyanakkor az uniós

munkavállalóknak szociális előnyöket kell biztosítani (ez sokkal többet jelent egy látogatói jogálláshoz képest), bár e téren is lehetnek bizonyos visszaélések. Ám az uniós munkavállalók szabad mozgása azért sem teljes, mert foglalkoztatási tilalmak vannak velük szemben és egyfajta regisztrációnak kell, hogy alávéssék magukat, ha munkavállalókként érkeznek.

Talán kiderült, hogy nagyon differenciált az egyes jogállásokat illetően a szabályozás, ez pedig magában rejti, hogy ha valaki a rá vonatkozó speciális szabályokat megszegi, akkor abban a pillanatban megteremtődik a rendészeti intézkedés joga.

Külön kell szólni a nem uniós polgárokról és családtagjaikról, (nagyon buta elnevezésű) harmadik ország állampolgáiról, akik szintén sokféle: hontalan, menedéket kérő és menekült, munkavállaló vagy éppen turista. Látható, hogy többféle jogállás szerepel ezen belül, és számukra csak akkor nyílik meg a szabad távozás, ha jogszerűen tartózkodtak azon a területen. A fő üzenete az Európai Uniónak velük kapcsolatban, hogy a területi állam, a tagállam hatósága mérlegelje, vajon beengedi vagy éppen nem a külföldit, megtűri-e a területén vagy sem. Az Unió bátorítja ezt az erős szelekciót, amelynek gyökere a nemzetállami szuverenitás. Ez kiterjed a belépésre, a tartózkodásra, a munkavállalásra, a tanulásra, a vállalkozásra stb.. Az alanyi jog, ami a szabad mozgáshoz való jogot megalapozná, teljesen hiányzik náluk, így könnyen előfordulhat az, hogy ők eleve illegális tartózkodóvá minősülnek. Fontos lenne egyébként, hogy legalább a családegyesítést illetően ne a mérlegelés, hanem a jog szerepeljen a nemzeti szabályozásban, mivel nem csak emberi jog (Európai Emberi Jogi Egyezmény 8. cikke) a magán-és a családi élet zavartalansága, de a legtöbb panasz ezzel kapcsolatban merül fel a különböző tagállamokban. Öt éves jogszerű tartózkodás után kaphatnak csak huzamos tartózkodásra szóló egységes uniós jogállást, ami elsősorban az eltávolításukkal szembeni védelem és a szociális támogatáshoz jutás miatt jelent stabilitást számukra. Ám ehhez megfelelő anyagi fedezet és biztosítás is kell. Az egyik irányelv (2003/109/EK irányelv) úgy fogalmaz, hogy integrációs intézkedéseket lehet velük szemben bevezetni. Ez sajnos több tagállamban odáig vezetett, hogy az integrációs kritériumoknak meg nem felelő harmadik ország állampolgárai nem kapnak vízumot, tartózkodási engedélyt, például azért, mert nem tudják, hogy éppen melyik holland futballcsapat mikor játszott (és egyéb ilyen integrációs tesztkérdéseket tesznek fel), vagy a nyelvet nem ismerik megfelelő mélységben, akkor annak nagyon jelentős konzekvenciái vannak.

Nem szabad megfeledkezni azokról a sajátos jogállású személyekről, akik azért élveznek bizonyos preferenciális elbánást, mert velük megállapodást kötött az EU, illetve az Európai Közösség. Ilyenek például a török munkavállalók az Ankarai Egyezmény és a Társulási Tanács 1/80-as határozata alapján. Sajnos ennek a jogi praxisa Magyarországon nagyon csekély, így hiába hivatkoznának bizonyos kedvezményekre itt, különösen akkor, ha munkavállalóként már regisztrálták őket egy másik tagállamban.

Visszatérhetünk tehát a kiinduló ponthoz: a belépés, tartózkodás alanyi joga csak a saját állampolgárainknak érhető el, az összes többi személy számára bizonyos korlátok között és végső soron csak hatósági mérlegeléssel.

Ám ebben a hatósági mérlegelésben jelent fontos kivételt az emberi jogi szabályoknak a soka-sága, tehát itt a nemzeti és az európai uniós szelekció alóli abszolút kivételeket is találunk. A kivételek másik része döntően az adott demokratikus társadalomban legitim közrendi, közbiztonsági jogkorlátozással függ össze, tehát relatív, az adott helyzetben meglévő összes körülmény függvényében. Itt az arányosság, a szükségesség mércéjét kell alkalmazni, amelyet elsősorban a nemzeti bíróságok és az alkotmánybíróságok fejlesztettek

ki, de a strasbourgi és a luxemburgi bíróság is ugyanezen mércéket alkalmazza. Melyek ezek a fontos kivételek az emberi jogi katalógus alapján?

- A tisztességes eljáráshoz való jog, amibe beletartozik az is, hogy pl. ha valakit eltávolítanak, akkor tisztázzák a történeti és a jogi tényállást, azt, hogy milyen indokokkal került erre sor. A hatóságon van a bizonyítási teher, indoklási kötelezettség, de biztosítani kell a tolmácsolást, valamint a jogorvoslatot, mégpedig hatékonyan (halasztó hatállyal, érdemi felhatalmazottsággal a másodfokú szervnek, hogy megváltoztathatja a döntést).

- A gyermeki jogok is megalapozzák a kivételt, mivel a gyermek védelemre jogosult pl. a kizsákmányolás ellen vagy azért, nehogy elszakítsák a családjától (szeparáció), ha pedig ez mégis megtörtént, akkor pótolják számára a családot.

- A személyes szabadsághoz való jog különösen problematikus. Ugyanis a büntetőeljárásban természetes mindenkinek, hogy a vádról bíró dönt, de a fogva tartásra közigazgatási eljárásban is (kitoloncolás, átadás, határon visszafordítás, őrizet) sor kerül, és vád például a beutazási tilalom is. A habeas corpus eljárás lényege, hogy haladéktalanul bíró döntsön a szabadításáról vagy a fogva tartásról, mégpedig ez csak akkor volt eleve legitim, ha a jogellenes beutazás megakadályozása miatt került rá sor. Gond az is, hogy a bíróság csak papírokból dönt, nincs személyes és érdemi meghallgatás, vizsgálódás. A közrendi okot nem elég kijelenteni, azt bizonyítani is kell.

- A családi magánélethez való jog szintén nagyon gyakran sérül ezekben a döntésekben, a hatósági szelekcióban (elsősorban a pároknak az elszakítása, illetve a család egyéb tagjainak elszeparálása). Nem azt kell vitatni, hogy a családfő veszélyes alak, hanem azt kell alaposan megindokolni, hogy az állam közrendi alapú jogkorlátozása arányos és a családfő őrizete, eltávolítása stb. az egyedüli lehetséges és szükséges megoldás ebben, mérlegre téve a családtagok meglévő érzelmi, gazdasági érdekeit.

- Abszolút tilalomnak minősül a kínzás, az embertelen bánásmód, a halálbüntetés, illetve az ilyen helyzeteket eredményező visszafordítás, eltávolítás (non-refoulement), a kollektív kiutasítás tilalma; mivel minden egyes döntésnél egyéniesíteni kell. A menekülteket ezért tilos szankcionálni, ha nem legálisan léptek az országba. A diszkrimináció tilalma is abszolút, ha az faji alapú. Az egyenlő bánásmód pedig az emberi jogi hitvallásnak kötelező eleme, különös tekintettel a nemre, korra, etnikai eredetre vagy vallásra.

Világosan látszik ebből a felsorolásból, hogy az emberi jogok érvényesítésében teljesen indifferens, hogy az illetőnek milyen az állampolgársága. Itt jön a további nehézség, hogy egyfelől alkalmazni kell a preferenciális szabályokat a közösségi/EU jogi aktusok alapján, másfelől be kell tartani az univerzális emberi jogi szabályokat. A tagállamnak a felelőssége az, hogy a (köz)politikai alapozású szelekciós elveket és emberi jogi, alkotmányos kivételeket együttesen figyelembe vegye. A nemzetközi emberi jogi fórumokon nem mentség, hogy az EU jog ezt és ezt lehetővé tett, én csak azt követtem.

- Ebben a holisztikus megközelítésben segítség lehet az alkotmányossági norma kontrol, és az Alkotmánybíróság sokféle eszközt fejlesztett ki, illetve hatáskörrel rendelkezik ennek érvényesítésére.

- A másik fontos dolog, amire föl kell hívni a figyelmet, hogy a nemzeti szabályozásnak a nemzetközileg vállalt emberi jogi kötelezettségekkel kell összhangban állnia. Ezt a parancsot ugyan az Alkotmány tartalmazza, de sajnos a vállalt kötelezettségek ellentmondásba kerülnek a hazai jogszabályokkal, mert nem ültette át a jogalkotó egyáltalán az új kötelezettséget, vagy csak részlegesen sikerült ez neki, esetleg tartalmi ellentmondás van közöttük. Ebből adódhat

aztán a téves jogalkalmazás. Persze az is előállhat, hogy a jogalkalmazó bölcsen mellőzi az ellenmondást okozó szabályt.

- A másik logikai lehetőség, hogy a nemzeti szabályozás az uniós szabályozással van ellentétben (szintén ugyanilyen problémák miatt, hogy a jogalkotó nem ültette át időben, átültette, de tévesen, hiányosan, részlegesen vagy - és ez nagyon fontos - a jogvédelmi szintet csökkentő átültetés is ugyanilyen hibának számít, pl. ilyen a családtagok családegyesítésének szűkítése, vagy másféle jogállás csökkentése. Egy példa: gyakran bevonják és cserélik az okmányát (személyi igazolványát) annak, aki egyébként letelepedettként él Magyarországon, ám az uniós bővítéssel ő hirtelen uniós polgár családtagjának minősül (regisztrációs kártyát kap, amit nem ismernek a bankban vagy az önkormányzatnál). Ezt nehezményezik, számos ilyen panasz érkezik az Országgyűlési Biztoshoz, és az alapja, hogy az új jogállás nem lett átvezetve az ágazati szabályokba, és a mindennapokban ebből a külföldinek hátránya van.

- Végül az európai uniós jogi kötelezettséget átültető nemzeti szabályozás is ellentmondásba kerülhet a nemzetközi emberi jogi kötelezettségekkel. Tartalmi kollízióról egyaránt lehet szó, ahogyan a jogvédelmi szintet csökkentő átültetésről, mivel a tagállamok lefelé nivellálják a meglévő jogvédelmi szintet. Például arra hivatkozva, hogy ők csak minimum szabályokat kívánnak elfogadni (pl. a menekültek befogadási követelményeinél), ám ez nem menti föl a tagállamot az említett, az átültetés előtt már elért jogvédelmi szint csökkentése miatti felelősség alól.

Néhány példa arra, hogy ez az oppozíció mit jelent: elsősorban az uniós jogi szabály és az emberjogi kötelezettség ellentmondását. Az Európai Szociális Chartát nem annyira tartja be Magyarország, mert az orvosi ellátást, a szociális minimum nyújtását a rászorultságtól kellene függővé tenni, és nem a külföldi jogállásától. A hontalanok jogállásáról szóló ENSZ egyezményt (1954) szintén mellőzi Magyarország abban a tekintetben, hogy csak a jogszerűen tartózkodóknak nyújtja az abban szereplő garanciát. A gyermeki jogokat (ENSZ Egyezmény, 1989) sem tartja teljes mértékben tiszteletben Magyarország, mert nem nyújt védelmet a kizsákmányolás ellen akkor, amikor embercsempészet, gyerekkereskedelem vagy prostitúció áldozata a 18 éven aluli személy, bármit is gondolnak róla a rendőrök az eljárásuk alatt. Nincs családi pótlék bizonyos esetekben az uniós polgár családtagja számára, ha ő harmadik állam polgára. Ebben több panasz is érkezett az Országgyűlési Biztoshoz. A tankötelezettség eleve sérül a gyermekjogok szabályaihoz képest, mert hat hónapig lehet halogatni az iskolába járást a menekülteknél és egyéb külföldieknél, akiknél csak egy éves vagy hat hónapos magyarországi tartózkodás után kezdődik a formális kötelezettség. A menekültekről szóló ENSZ egyezményt (1951) és az Európai Emberi Jogi Egyezményt (1950) is sérti a menedéket kérők fogva tartása, ide értve családtagjaikat is, bárhogyan léptek be az országba, mivel ezt legfeljebb a személyazonosítás idejére lehet elrendelni, gyermekek esetében pedig egyáltalán nem.

Az Európai Emberi Jogi Egyezménynek és jegyzőkönyveinek a nagyon rigorózus érvényesítésével és betartásával is gondok vannak. A fogalmazás persze általános, de a példákat vehetjük Magyarországról is. Az 5. cikk a szabadsághoz és biztonsághoz való jogról szól. Ebben a legproblematikusabb a külföldiek őrizetben tartása. Azt mondja az 5. cikk, hogy akkor tekinti a sok egyéb más legitim ok mellett elfogadhatónak, ha az országba való jogtalan belépést akadályozzák meg. Ám gyakran nem azért alkalmazzák, illetve túllépik azt a szabályt, hogy intézkedés van folyamatban az adott személlyel szemben - kiutasítás vagy kiadatás céljából. Azaz elindult az eljárás, és annak keretében tartják fogva, és nem fordítva (tehát fogva tartjuk, aztán majd keresünk hozzá egy jogcímet). A rövid időn belüli bírósági döntés, illetve kontroll is erőteljesen vitatható, és az 5. cikk szerinti jogtalan fogva tartás miatt kártalanításra gyakorlatilag még nem került sor. A kiutasítási döntések elismerésével, a

dublini eljárással kapcsolatos jogátültetésre hivatkoznak a magyar jogalkotók, de nem tudják megoldani az egyenértékű eljárási garanciákat, amely megfelel az Emberi Jogi Egyezménynek. A tisztességes eljárás mellőzése miatt is lehet fenntartásokat megfogalmazni, gyakran gond van az egyéniesítéssel, a proporcionalitással, akkor, amikor kiutasításról vagy az illető eltávolításáról döntenek. Itt az az irányelv (2001/40/EK) okozza a gondot, amely a kiutasítások kölcsönös elismerését tartalmazza, hiszen ahogy említettem, nem csak az egyéniesítés, az időmúlás és a hatékony jogorvoslat hiányzik ebben az automatikus elismerésben. A magánélet védelmével, a kínzás tilalmával összefüggésben nem feltétlenül vizsgálendő az illegális külföldiek hazatérése, eltávolítása. Közös intézkedéseket hoznak; a tagállami együttműködésről szóló irányelv alapján történő egyéni vizsgálódás és különösen annak mérlegelése, hogy az adott múltbeli magatartás mennyiben vetíthető a jövőre, mint potenciális veszélytényező az illetőnél, gyakran elmarad. A magánélet védelmét sérti a családegyesítési szabályozás, nagyon sok panasz van ezzel az irányelvvel kapcsolatban Európában. A menekültek jogállásával kapcsolatos gond, hogy önmagában a kérelmező nem minősül „önálló jogállásnak” a magyar jogértelmezés szerint és az uniós jogalkotásban sem, ezt a 2005-ös irányelv átültetésével indokolják. Az uniós polgár eleve ki van zárva a menedékjogból (ez egy uniós találmány), hivatkozva a biztonságos országra. Erre nem hatalmazza föl a Genfi Egyezmény (1951) a részes államokat, problémásak a dublini szabályok, tehát ez a továbbküldés egy másik tagállamba feleslegesen újabb migrációt okoz és továbbadja a kérelmezőt, másképp megfogalmazva ez az „egyszeri esély elve”, és itt az elutasítási döntésnek az elismerésével is van egy automatizmus a tagállamok között. A menekültek és kérelmezők ellátásának megvonása rendsértés esetén is lehetséges, ahelyett, hogy egyéb más felelősségre vonást alkalmaznának. Ugyanígy a „bűnlajstrom” a vállalt emberi jogi kötelezettségek és a mechanikus uniós jogátvétel miatt folytatható a személyes adatok védelmére vonatkozó európai egyezményvel (1983), amely a hazai szabályokon kívül is megköveteli a célhoz kötöttséget, tiltja az adatok összekapcsolását, a készletező adatgyűjtést, főleg bűnmegelőzés céljából. Ezek az adatbázisok nem erre jöttek létre, azaz itt a célhoz kötöttség elve a személyes adatoknál erőteljesen vitatható. Az utasok adattovábbítása harmadik állam felé is kellő garanciák nélkül problematikus, még akkor is, ha erről egyezmény született, mert ezek a minimum garanciák nem biztos, hogy szerepelnek benne. A Frontex elvileg nem kezel személyes adatokat, ellenben több százezer más adatot kezel, mert az akcióihoz szüksége van erre.

A „tarka jogállás”, az egyfajta heterogenitás ebből a rövid táblázatból is kitűnik és így a táblázat végén az illegálisan tartózkodókhöz jutottunk el, akiket 12 hónapig nyugodtan fogva lehet tartani, míg eltávolítják őket, életkortól és egyéb körülményektől is függetlenül. A nem magyar állampolgárok heterogenitása a jogállásokra, illetve a tagállamok jogátültetési gyakorlatára is vonatkozik. Ami igazán gond, az a büntetőjogi nyelv és a büntetőjogi jogkorlátozó logika. Az Európai Unió fokozatosan kriminalizálja a migrációt. A migráció kezelése lényegében a rendészet, azaz a közigazgatás körébe tartozó tevékenység, mégis büntetőeljárás és anyagi jogi garanciák nélkül alkalmaz súlyos jogkorlátozásokat az említett irányelvekben, és láthatóan ebbe a represszív irányba halad. Gond a kompenzáció, a nyilvános eljárás hiánya, a bírói döntés, a kötelező jogi képviselő hiánya, mert ezek elvileg büntetőjogi garanciák lennének, ugyanakkor pedig úgy tesznek a tagállamok, hogy „kérem, ez csak egy közigazgatási, rendészeti eljárás”, noha az irreguláris migránsok a nemzetközi szervezetek, így az Európa Tanács szerint sem bűnözők.

Megállapítható, hogy a tagállam és annak képviselője felelős a migránsokkal kapcsolatos jogsértésekért. Itt jutunk el az igazi kérdéshez: lehet-e arra hivatkozni, megúsni a felelősséget, hogy mi csak átvettük precízen és szó szerint az Uniónak egy-egy szabályát. Sajnos nem, mert bizony a felelősség ugyanúgy rajtunk is van (akárcsak a többi tagállamon),

a jogalkotókon és a jogalkalmazókon egyaránt. Bizony szükség lenne arra, hogy a jogalkotási eljárásban létezenek olyan garanciák, amelyek ezt az ütközést kiszűrik és az emberi jogi normáknak a csorbítatlan átvételét biztosítanák, különös tekintettel az elért védelmi szint megőrzésére. És ha vannak ilyen jogütközések, akkor arra eljárási szabályokat kellene kidolgozni. Sovány vigasz, hogy majd megyünk az Alkotmánybírósághoz, mert az egy nagyon hosszú eljárás, vagy esetleg be lehet nyújtani előzetes döntéshozatali kérelmet az Európai Unió Bíróságához (több ilyen is van, több tagállam részéről, kifejezetten az illegális migráció kezelésére vonatkozó jogértelmezésről). Nincs a jogalkalmazott képzésének megfelelő menete arra vonatkozóan, hogy a nemzetközi esetjogot hogyan tudják becsatornázni a saját munkájukba. Nem csak az egyetemi képzésről van itt szó, hanem a továbbképzésről. Egy idézettel búcsúzom, ami a további vitához is kellő támpontot ad: „A migránsok kriminalizációja a szuverenitás illúziójának azon mellékhatása, hogy a hatalom ellenőrzése alatt tartja a határokat”.

Dr. Konyhás Szilvia

BÁH Idegenrendészeti Igazgató

„Az illegális migrációval szembeni hatósági eljárások tapasztalatai Magyarországon.”

Tisztelettel köszöntök mindenkit. Előjáróban annyit mondanék, hogy ugyan én az idegenrendészeti szakterületet képviselem, de úgy gondolom, hogy ha az illegális migráció tapasztalatairól beszélünk, akkor mindenképpen a menekültügyi kérdéseket és a menedékjogi eljárással kapcsolatos kérdéseket is érinteni kell, hiszen nagyon szorosan összefügg a két eljárás egymással. Először is szeretném a múltat bemutatni abban a tekintetben, hogy milyen jogalkalmazási tapasztalatok vezettek ahhoz a gyakorlathoz, amit tulajdonképpen most folytatunk az illegális migráció kezelésével kapcsolatban, természetesen szorosan együttműködve a Rendőrséggel és egyéb társszervekkel.

Az egyik ilyen tapasztalat az volt, hogy az ide érkező illegális migránsok többségénél a menedékjogi kérelem előterjesztése csak az illegális határátlépés idegenrendészeti következményeinek az elkerülésére szolgált. Értem itt ez alatt, hogy a jogsértő cselekmény megvalósítását követően azonnal menedékjogi kérelemmel éltek a külföldiek, ezáltal elkerülve azt, hogy az idegenrendészeti jogkövetkezmények érvényesítésre kerüljenek és ez által megszerelve egy úgynevezett humanitárius tartózkodási engedélyt, mellyel, ha máshol nem is, de legalább Magyarországon a tartózkodás legalizálásra került. Ez az engedély ugyan a schengeni térségben utazásra nem jogosít, ennek ellenére mégis próbálkoznak ezzel a nyugati országok felé továbbjutni a külföldiek.

A másik tapasztalat, ami megfigyelhető volt azzal függött össze, hogy a menedékjogi kérelmet előterjesztő külföldiek befogadó állomásokon kerültek elhelyezésre. Ez az eljárás kezdeti szakaszában a BÁH békéscsabai befogadó állomását jelentette és ezt még az érdemi eljárásban is, ami már a debreceni befogadó állomáson „történt”, egyfajta pihenésre használták fel a külföldiek, amikor is a további illegális utazás szervezése zajlott, felvették a kapcsolatot a különböző embercsempészekkel, hogy továbbinduljanak Magyarországról. Ez is azt mutatja, hogy Magyarország nem célja az illegális migránsoknak, hanem egyfajta tranzitorszázként funkcionál.

Egy további tapasztalat pedig az, hogy akik nem a továbbjutás lehetőségét kívánták kihasználni, ők inkább családi kapcsolatot létesítettek többségében magyar állampolgárokkal (itt főként házasságokról van szó). Ezek teljesen bizonyíthatóan érdekkapcsolatoknak minősíthetőek.

E mellett még számos rendkívüli esemény is előfordult, főként a békéscsabai befogadó állomáson (tömeges szökések, illetve erre tett kísérletek, különféle rendbontások, szobák és más helyiségek megrongálása, de akár a külföldiek egymással való összecsapása is). Mindennaposá váltak ezek a rendkívüli események, amelyek nem utolsósorban közrendi, közbiztonsági problémákat is felvetettek és ezt valahogy meg kellett próbálni kezelni a jogalkalmazás eszközeivel.

Most mutatok néhány fényképet, amik szemléltetik ezeket a rendbontásokat. A debreceni befogadó állomás területén szándékos gyújtogatás történt. Grúz állampolgárok saját maguk által készített kábítószer hatása alatt felgyújtottak néhány lakószobát. 2009 januárjában 22 afgán állampolgár (fele-fele arányban nők, gyerekek és férfiak) „elfoglalták” a Szent István Bazilikát azért, mert menekült státuszt szerettek volna kapni - nyilván e mögött az egyébként szervezett akció mögött is a mobilitásukra való igény mutatkozott meg, az, hogy tovább szerettek volna utazni. Minden egyes ilyen szervezett akció mögött ellátási problémákat is felvetettek, akik részt vettek az akciókban, azonban ezeknek többnyire nem volt semmilyen alapjuk. Pl. arra hivatkoztak, hogy sertéshúst kapnak, holott a vallási szokásaik ezt nem engedik meg, ugyanakkor egyértelműen bizonyítani tudtuk, hogy a befogadó állomásokon több éve nem szerepelt az étrendben sertéshús. A menekültügyi igazgatónak néhány óra

beszélgetés következtében sikerült rábírnia ezeket a személyeket, hogy visszatérjenek a debreceni befogadó állomásra és ez meg is történt. 2009-ben a menekültnapon Bicskén a szomáliai állampolgárok tüntettek, ők is az ellátás színvonalát kifogásolták. Szintén a sajtóban is elhíresült akció volt, amikor a debreceni befogadó állomás közelében lévő adótorony tetejére másztak fel oltalmazott státuszban lévő személyek. Itt is a mobilitás kérdésköre húzódott meg a háttérben, ugyanis személyigazolvánnyal történő ellátásuk hiányát kifogásolták, aminek oka egyébként az érintett szervek eltérő jogértelmezéséből adódott. Azóta az oltalmazottak részére személyi igazolvány kerül kiadásra, ahogy a menekült státuszúak részére is. Talán a legfrissebbnek mondható esemény 2010 novemberében történt, amikor a Hivatal épületére egy jordán állampolgár mászott fel menekültügyi döntésének hirdetését követően. A személynek a negyedik menekültügyi eljárása volt folyamatban és pszichikailag viszonylag rosszul viselte, hogy 4 eljárást követően sem minősítette a hatóság megalapozottnak a kérelmét, és hogy kitoloncolására fog sor kerülni (egyébként azóta a kitoloncolás végrehajtásra került).

Hogy mi volt az oka ennek a kedvezőtlen helyzetnek, amik a menekültügy területén kialakultak és idegenrendészeti problémákat is generáltak? Nyilván a jogszabályi környezet, amely nem tette lehetővé egyik hatóság számára sem, hogy hatékonyan felléphessünk a menedéjjoggal visszaélőkkel szemben. Itt hangsúlyoznám, hogy visszaélőkről van szó. Akiknek megalapozott a menedéjjogi kérelmük, azok természetesen elismerésben részesülnek. A jogszabályi környezet is hiányos volt ebben a tekintetben, valamint a menekültügyi törvény lehetőséget adott két menedéjjogi kérelem előterjesztésére, ami a kiutasító döntések kérdésében halasztó hatállyal bírt a végrehajtásra. Tehát ez egy több éves időtartamot lefedett, mire a két menekültügyi eljárás jogerősen és végrehajthatóan lezárult, tekintettel arra, hogy a jogorvoslati eljárások a menekültügyi eljárásban jelentősen elhúzódnak (még napjainkban is), tekintettel arra, hogy a Fővárosi Bíróság kizárólagos illetékességgel dönt ezekben az ügyekben. Átlagosan fél év, de van olyan, ami tovább is tart és a fél év csak a bírósági eljárásnak az időtartama. Ezekre a kihívásokra meg kellett próbálni valamiféle választ keresni, együttműködve a Rendőrséggel, határrendészeti szervekkel, hogy minden problémát valahogyan kezelni tudjunk.

Egyrészt mindenekelőtt sokkal hatékonyabb együttműködésre volt szükség a bűnüldöző, a nemzetbiztonsági és a határrendészeti szervekkel, valamint az idegenrendészeti és menekültügyi hatóságoknak is egy sokkal koordináltabb együttműködést kellett megvalósítani a két eljárás vonatkozásában. Egyébként közösen a Rendőrséggel többször jeleztük a problémákat az akkori minisztériumi vezetés felé, próbálva közösen megoldást keresni arra, hogy egy eltérő gyakorlatot vezessünk be az előbb vázolt helyzetek orvoslására. A Rendőrség részéről megkezdődött egy sokkal erőteljesebb és hatékonyabb bűnügyi felderítő munka a menekülteket befogadó intézményekben. Ugyanis nem ritka az itt elhelyezett külföldieknél az, hogy bűncselekményeket valósítanak meg, pl. kábítószerrel való visszaélés kapcsán vagy akár embercsempészet vonatkozásában. Volt 2010 áprilisa előtt is már kísérlet arra, hogy egy eltérő gyakorlatot próbáljunk megvalósítani, gondolok itt arra, hogy a menekültügyi hatóság, élve azzal a lehetőséggel, amit számára a jogszabály és a nemzetközi egyezmények is megengedtek, nem kezdeményezte az őrizetben lévő jogsértő külföldiek szabadítását az idegenrendészeti őrizetből, amennyiben menedéjjogi kérelmet ott terjesztettek elő. Majd 2010 áprilisától (együttesen a Rendőrséggel) ezt a jogalkalmazói gyakorlatot megvalósítottuk akként, hogy sokkal következetesebben szankcionáltuk az illegális határátlépőket, vagyis minden illegális határátlépővel szemben elkezdett idegenrendészeti eljárás lefolytatásra kerülni. Ez természetesen nem akadályozza meg a külföldit abban, hogy ha úgy gondolja, menedéjjogi kérelmet terjesszen elő. Természetesen a menedéjjogi kérelmet is megvizsgálja a menekültügyi hatóság, de az idegenrendészeti eljárás is lefolytatásra kerül és a menekültügyi hatóság automatikusan nem kezdeményezte a szabadítását ezeknek a jogsértő

külföldieknek. Természetesen abban az esetben, hogy ha már a kérelem előterjesztésének pillanatában és az első menekültügyi meghallgatás során nyilvánvalóvá vált a megalapozott menekülési szándék és hogy a kérelmezőt védelemben kell részesíteni, akkor a menekültügyi hatóság a szabadításra intézkedett. Ezen gyakorlat alátámasztására tulajdonképpen a migrációs tárgyú jogszabályok módosítása keretében került sor 2010. év végén, amely módosítás egyébként megfelel az uniós és nemzeti jogszabályoknak és a Kormány közrend és közbiztonsággal kapcsolatos programjához is megfelelően igazodik. Alapvetően az idegenrendészeti szakterületen a Visszatérési Irányelv jogharmonizációja valósult meg. Még annyit hozzátennék a 2010 áprilistól folytatott gyakorlathoz, hogy a magyar Helsinki Bizottság kezdeményezésére az Ügyészség is vizsgálta ezt a gyakorlatot, amit ugyan nem minősített törvényesnek, de azt kategorikusan kijelentette a felszólalásában, hogy ezek a cselekmények a közrendre és a közbiztonságra veszélyesek és erre meg kell találni a megfelelő választ, azaz ezt a problémát kezelni kell. Az ügyészség álláspontja is ez volt. Nyilván erre a leghatékonyabb válasz egy jogszabály-módosítással volt megoldható. A Visszatérési Irányelvnek megfelelően a jogsértések kogens módon szankcionálásra kerülnek, nem mérlegelési jogkör a jogsértés megállapítása esetén a kiutasítás elrendelése, hanem amennyiben ezt megállapítja az idegenrendészeti hatóság, akkor a kiutasítást elrendeli. Az őrizet időtartamának emelésére is sor került. Itt a Visszatérési Irányelv által biztosított lehetőséget teljes mértékben ugyan nem használtuk ki, mert az 6 hónap plusz 1 éves időtartamot tartalmaz, mi ezt 6 hónap plusz 6 hónapban maximáltuk, vagyis maximum 1 évig tartható őrizetben a külföldi. Emellett még az őrizet szabályai abban a tekintetben is változtak, hogy kiskorú gyermekkel rendelkező családok is elhelyezésre kerülhetnek őrizetben, természetesen a gyermekek jogairól szóló egyezmény maximális figyelembe vétele mellett, csak végső intézkedésként és csak akkor, hogy ha más intézkedés, pl. kijelölt tartózkodási hely vagy úti okmány visszatartás nem vezetne eredményre az eljárás szempontjából. Az őrizetet érintően még egy új szabályozás, hogy a dublini eljárásban történő visszaadások végrehajtása érdekében is elrendelhető idegenrendészeti őrizet, azaz őrizetből történhet ezeknek a végrehajtása. Nagyrészt ennek a gyakorlati háttere az, hogy amikor elvállalja a felelősséget egy másik tagállam, akkor még hatékonyabban tudjuk ezeket a visszaadásokat végrehajtani és a külföldi ne tűnjön el, amikor meg tudnánk valósítani magát a végrehajtást. Az új menedékjogi szabályozás megszüntette a második menedékjogi kérelemnek a halasztó hatályát az idegenrendészeti kiutasítások végrehajtásának vonatkozásában, tehát 2010. december 24-től már csak egy menedékjogi kérelemnek van halasztó hatálya a kiutasítás végrehajtására. Egyébként a végrehajtás tekintetében továbbra is biztosíték az, hogy az idegenrendészeti eljárás minden szakaszában kérni kell véleményt a menekültügyi hatóságtól a visszaküldés tilalmának fennállása érdekében (azaz még a kitoloncolás előtt is kérünk ilyen véleményt), és amennyiben fennáll a tilalom, akkor nem hajtható végre a kiutasítás. Még egy, ebből a szempontból jelentős változás, hogy - ahogy említettem - nagyon elhúzódtak a menekültügyi eljárások és ezt is valahogyan orvosolnunk kellett, ezért a jogorvoslati rendszert megváltoztattuk, a menekültügyi eljárás módosításra került a tekintetben, hogy a Fővárosi Bíróság kizárólagos illetékessége megszűnik majd áprilistól és a menekültügyi hatóság székhelye szerint illetékes ítéltábla szerinti megyei bíróság bírálja el ezeket a kérelmeket. Néhány statisztikai adatot szeretnék mutatni: Egyértelműen látszik, hogy 2009-ig növekedett a menedékkérők száma, ami 2010-ben meglehetősen lecsökkent, mintegy 4600 kérelemről 2100 kérelemre. A menedékkérők érkezése még mindig nagyrészt illegális. A legálisan érkezett menedékkérők száma meglehetősen csekély. Mintegy 63 fő volt a 2100-ból, aki legális úton érkezett. Az állampolgársági megoszlás tekintetében látszanak a megoszlások, míg a koszovói állampolgárok száma 2009-ben jelentős volt, addig 2010-ben az ő viszonylatukban csökkenés mutatkozott, ugyanakkor jelentősen megnőtt a magukat palesztinnak valló állampolgárok száma, akik közül nagyon kevés a ténylegesen palesztin

nemzetiségű, többnyire marokkói, algériai és tunéziai állampolgárokról van szó. A szómáliaiak száma is csökkent, valamint a szerb és afgán állampolgárok száma is. Néhány dia a jogsértő külföldiekről: Ezek csak a Hivatal adatait jelentik, a Rendőrség által elrendelt és végrehajtott kiutasítások nem szerepelnek ezen a diagramon. Látszik itt is, hogy a megváltozott gyakorlat következtében jelentősen nőtt az idegenrendészeti kiutasítások száma és az idegenrendészeti őrizetek elrendelése egyaránt. Röviden az állampolgársági elosztásról: 2009-hez képest itt is látszik, hogy az afgán és a palesztin állampolgárok száma nőtt meg jelentősen, 4-ről 214-re. Látható, hogy a megtett intézkedések egy sokkal szigorúbb fellépést eredményeznek a határrendészeti szervek, a Rendőrség, a bűnüldöző szervek, a nemzetbiztonsági szervek és az idegenrendészeti hatóság irányából. Az őrizetet hatékonyabban alkalmazzuk a visszaélések számának csökkentése érdekében, és próbáljuk - szintén a Rendőrséggel együttműködve - növelni az idegenrendészeti ellenőrzések számát (a mélyégi ellenőrzésekben is, nem csak a határrendészeti tevékenységben, illetve a belső határokon, amiről fogunk hallani előadást). Nagyon fontos hangsúlyozni még a beutazást megelőzően a schengeni kritériumoknak megfelelő ellenőrzések hatékonyságának a fokozását. Itt mind a vízumkiadás érthető, mind pedig a beléptetést megelőzően a feltételek vizsgálata. Egy mondat még a gyakorlati hatásokról: az uniós szabályoknak megfelelően a saját gyakorlatunkban is preferáljuk az önkéntes hazatérést. Ezt elutasított vagy visszavont menedékkérelem esetén vehetik igénybe az illegális migránsok. Ennek eredményként tavaly 426 fő utazott vissza a származási országába. Ennek az önkéntes hazatérési programnak a végrehajtása együttműködésben a Nemzetközi Migrációs Szervezettel történik. A hazatérés másik módja a kitoloncolás az illegális migránsok és minden kiutasított esetén. Ez kizárólag kiutasító döntés esetén történik. A kitoloncolásnak kétfajtája van: az egyik az országhatárig történő kíséréssel, a másik pedig a származási országig történő kíséréssel történő kitoloncolás. A problémák itt jelentkeznek, ugyanis ahogy bemutattam, rendkívül sok afgán és magát palesztinnak valló személy ellen van idegenrendészeti és/vagy kiutasítási eljárás folyamatban, azonban a személyazonosságuk ezen személyeknek nem tisztázott, ugyanis nem úti okmányokkal, papírokkal érkeznek, így a beazonosításuk nagyon nehézkes. Nehézkes, mert sem a külföldi nem működik együtt a hatósággal és nem vallja be a saját személyes adatait, sem pedig a származási országának külképviselete nem működik együtt a hatósággal. Önkéntes hazatérésen kívül, és van amelyik külképviselet még az önkéntes hazatérőknek sem ad hazatérésre jogosító úti okmányt, nem támogatják a visszatérést, tehát a beazonosítási eljárásokban nem működnek együtt.

Zárszóként pont erre az esetkörre szolgál a plusz 6 hónapos idegenrendészeti őrizet, azaz ez a két oka lehet annak, hogy további 6 hónapig idegenrendészeti őrizetben tartható a külföldi. Köszönöm a figyelmet.

dr. Balázs László r. ezredes

ORFK Idegenrendészeti Osztály vezetője

„Az illegális migráció kezelésének aktuális kérdései Magyarországon”

Szeretném megköszönni a rendezőknek, hogy lehetővé tették számomra, hogy a Rendőrség idegenrendészeti tevékenységének a tapasztalatairól beszéljek. Rögtön azzal szeretném kezdeni, hogy számítottam arra, hogy az idegenrendészeti igazgató kisasszony részletesen el fogja mondani azokat az intézkedéseket, amik a jogszabály jelenlegi állapotához vezettek, úgyhogy én a részletszabályokba nem szeretnék belemenni. Én inkább arról szeretnék beszélni, hogy milyen úton jutottunk el a mostani szabályozáshoz és milyen gyakorlati kényszerek vezettek ahhoz, hogy a jelenleg hatályos jogszabályokban jelentős szigorításokat kellett bevezetni az illegális migráció kezelése tekintetében. Rektor úr a bevezetőjében utalt arra, hogy az illegális migrációt, a migrációt megállítani nem lehet, mindig létezni fog a földön migráció, ez már az ókortól folyamatosan tart a történelmünk folyamán. Gyakorlatilag a különböző népek vándorlása vezetett el ahhoz, hogy a társadalmak folyamatos fejlődése fenntartható maradjon. Nagyon sok európai uniós norma, döntés foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy hogyan lehet ezt a migrációt kihasználni, de természetesen a gazdasági előnyök, illetve a népességpolitikai döntések figyelembe vétele mellett. A mi feladatunk elsősorban az, hogy szem előtt tartsuk a migráció kezelésének egy nagyon fontos szegmensét, mégpedig a biztonságpolitikai szempontokat. A címtől egy kicsit eltérve szeretnék bemutatni néhány jelenleg érvényesülő tendenciát, illetve néhány évvel ezelőtti gyakorlatokat, olyan aspektusból, hogy hogyan hatottak ezek a korábbi események a jelenlegi migrációkezelési válaszokra. Sajnálatos módon azt lehet mondani, hogy nagyon, nagyon nehéz az illegális migráció megfelelő kezelésére professzionális módon felkészülni, hiszen nagyon gyorsan változik. Azt hiszem, hogy aki követi az általános migrációs tendenciákat, az tapasztalhatta, hogy 4-5 év alatt gyakorlatilag a mediterrán térség illegális migrációs áramlatai szinte teljesen átalakultak. 4-5 évvel ezelőtt még arról lehetett hallani folyamatosan a híradásokból, hogy a Kanári-szigetek térsége milyen frekvencián e tekintetben, illetve Spanyolországban a gibraltári térség volt elárasztva migránsokkal, és ott is ugyanazokkal a problémákkal küzdöttek a spanyol hatóságok, mint mi napjainkban. Az odaérkező személyek menedékkérelmet terjesztettek elő és így jutottak be az európai kontinensre, ahol a hatóságok látóköréből eltűntek. Ez a folyamat tovább vándorolt a mediterrán térség középső térségébe, majd a görög szigetek irányába. A mediterrán térség nyugati felében 2010-ben 2009-hez képest bekövetkeztek csökkenések vezettek a jelenlegi fő migrációs útvonalak kialakulásához, amelyek Törökországból szárazföldön át Görögország irányába vezetnek. Itt az előző évhez képest 92%-os növekedés volt tapasztalható. Ezek a változások elsősorban annak köszönhetőek, hogy az Európai Unió, a Frontex segítségével jelentős tengeri erőt összpontosított át a tengeri határok őrizetére, amelyek nagymértékben akadályozták az illegális migránsoknak a bejuttatását a schengeni övezetbe. De utalva az észak-afrikai eseményekre, már most változást lehet érezni, hiszen 2011. február közepétől napjainkig Lampedusán több mint 5000 migránst fogtak el a hatóságok. Nyilvánvaló, hogy az észak-afrikai események befolyásolni fogják a görög helyzetet, illetve ahogy a tapasztalataink mutatják, a különböző politikai és társadalmi változások, vagy esetleg a természeti katasztrófák (akár a Közel-Keletről, Távol-Keletről vagy Afrika térségéből) több hónap alatt tudják éreztetni hatásukat a magyarországi illegális migrációs tendenciákra. Jelen pillanatban a Magyarországot érintő illegális migráció tekintetében még mindig az elmúlt évben kialakult útvonal érvényesül, tehát elsősorban Törökország, Görögország, Macedónia, Koszovó, Szerbia és a szerb szakaszt érintve érnek a migránsok Magyarországra. Már jelen pillanatban is tapasztalunk olyat, hogy Görögországból Albánián, Koszovón majd Szerbián keresztül

érkeznek hozzánk illegálisan a migránsok. Mi várható migrációs tendenciában? Sok találgatás hangzik el mostanában, hogy hogyan fog változni Bulgária és Románia schengeni taggá válásával a migrációs útvonal. Én nem osztom azt a nézetet, hogy nagymértékben megváltoznának ezek az útvonalak. Ha ránézünk a térképre, ez azt mutatja, hogy hol vannak kiépített fő útvonalak, autópályák, ahol a migránsok gyorsan tovább tudnak haladni. Ahogy a mi európai uniós schengeni taggá válásunkat megelőzően a szakmai szkepticizmusunk fennállt a tekintetben, hogy a migránsok az autópályákat fogják használni, ez Magyarországon is beigazolódott, illetve ha megnézzük a nyugat-balkáni térséget, ott is igaz ez a folyamat. Ezt a véleményemet egy dolog változtathatja meg, abban az esetben, ha Bulgáriában, illetve Romániában előtérbe kerül a menedékjoggal való visszaélés, csakúgy, mint az Magyarországon a korábbi években folyamatban volt. Ha ezek a befogadó állomások ott is gyűjtőtáborként fognak üzemelni, akkor esetleg ez a tendencia megváltozhat. Én sokkal jobban félek egyébként attól, hogy az illegális migrációs tendenciák Ukrajna irányába tevődnek tovább, azért, mert szakmai szempontból jelenleg a szerb szakaszra az mondható, hogy a probléma kezelhető. Gyakorlatilag a harmadik országbeli állampolgárok, akik nem kérnek Magyarországon menekült státust, 100%-a visszaadható most Szerbiába és ugyanez mondható el a szerb állampolgárokkal kapcsolatban. Koszovóiak tekintetében problémát okoz az, hogy Szerbia nem ismeri el Koszovó függetlenségét, ezért a koszovói személyeknek a kezelése a visszafogadási egyezmények szempontjából bizonytalan. A szerb határszakaszon a koszovói állampolgárok visszaadási aránya 30%-os, a fennmaradó személyeket légi úton tudjuk visszaadni Pristinába. Csak abban az esetben veszik vissza a szerb hatóságok a koszovóiakat, ha a személy azt mondja, hogy szerb állampolgár és megtalálják a nyilvántartásban. Ukrajna tekintetében teljesen más a helyzet, nagyon sok támadás ért bennünket emberi jogi szervezetek részéről az Ukrajnában fennálló emberjogi körülmények miatt a visszaadási gyakorlatunkkal kapcsolatban. Természetesen minden egyes lépésünk során figyelemmel kell lennünk a nemzetközi emberjogi előírásokra, amelyek alapján egy nagyobb tömegű, a konfliktusok sújtotta övezetekből érkező vegyes állampolgársági összetételű illegális migráns tömeget nagyon nehéz lenne visszaküldeni Ukrajnába. Jelen pillanatban azért vagyunk szerencsés helyzetben, mert az ukrán határszakasz egyelőre nem annyira frekvenciált, mint a szerb határszakasz. Milyen problémáink voltak, illetve vannak jelenleg az illegális migráció kezelése területén? Véleményem szerint nagyon nagy problémát okoz a migrációt kezelő szerveknek az, hogy nem rendelkezünk egységes, jóváhagyott migrációs stratégiával. A jelenlévők közül is sokan tanúsíthatják (többen is részt vettek ebben a munkában), hogy 2005-től több változata is elkészült ennek a stratégiának, több kísérlet történt, de jelen pillanatban sincs ilyen elfogadott dokumentum. Ezek az okok vezettek oda, hogy az elmúlt évben bevezetett szigorítások miatt eshetőleges válaszokat adtunk olyan problémákra, amelyek megoldást igényeltek, ahelyett, hogy tervszerűen, előre gondolkodva, a megfelelő infrastrukturális háttérrel rendelkezve, kulturált körülmények között tudtuk volna végrehajtani az elfogott személyek fogva tartását. Nagyon nehéz, hiszen - mint ahogy már utaltam rá - az illegális migráció hullámzó, irányai és az állampolgársági kategóriák is nagyon gyorsan, folyamatosan változnak, és emiatt is nagyon nehéz megfelelő felkészülést, megfelelő válaszokat adni. Erre kellene kidolgozni a migrációs stratégiát, ami rövid, közép és hosszú távon is megfelelő válaszokat adhatna, és segítené a felkészülést az ilyen helyzetekben. Sajnálatos módon éppen azért, mert nem rendelkezünk az őrzött szállásokon az idegenrendészeti fogva tartás tekintetében megfelelő kapacitással és megfelelő minőséggel, amelyek elegendőek lettek volna a megjelenő őrizeti létszám elhelyezésére, sok tekintetben nem tudtunk maximálisan megfelelni az alapvető emberi jogi követelményeknek. Megérett a helyzet arra, hogy egy abszolút új fogva tartási filozófiát vezessünk be Magyarországon, amelynek az lenne a lényege, hogy az őrzött szállást úgy alakítsuk ki, hogy egy külső szigorú őrzés megvalósítását és egyidejűleg belső szabad mozgást tegyen lehetővé a fogva tartottak

számára. Nagyon fontosnak tartom a civil szervezetek szerepét, egyrészt kapjanak információt a tevékenységünkről, illetve - aminek az előnyeit már jelenleg is élvezzük -, pontosan szabályozott együttműködés keretében adjunk lehetőséget számukra, hogy a külföldiekkel való foglalkozás keretében segíthessék a napi tevékenységünket. A realitások a követelmények mellett, hogy a négy állandó őrzött szállás, a sorkatonák korábbi elhelyezésére szolgáló objektumokban kerültek kialakításra, és mindegyik őrzött szállásunk egy korábbi határőr igazgatóság objektumán belül van, ami nem teszi lehetővé a bővítési lehetőségeket és ez által a szabadabb mozgást is nagyon drágán, körülményesen tudjuk biztosítani. 2010 december 24-től nincs zárkáztatás az őrzött szállásainkon, az épületen belül szabadon mozognak a személyek, azonban ahhoz, hogy a szabad levegőn való tartózkodást a nap 24 órájában igénybe tudják venni több százmillió forintba kerülő átalakítást kell végrehajtani. Nagy problémát okozott a fogva tartás során, hogy nem igazán rendelkezünk megfelelő személyzettel annak érdekében, hogy a szabadidejüket megfelelően, strukturáltan töltsék el a külföldiek, ezért folyamatosan emelkedett a rendkívüli eseményeknek a száma. Január 01-től a tapasztalt hivatásos fogdaóri állományt kiegészítve, illetve részben azok helyébe lépve fegyveres biztonsági őrként alkalmazunk az őrzött szállásokon, akik még - akármilyen gondossággal is készítették fel őket a kollégáink -, nem rendelkeznek megfelelő őrzési és kísérési tapasztalatokkal. Ahogy az idegenrendészeti igazgató kisasszony utalt rá, problémát fog okozni számunkra az egy évig terjedő őrizet helyzetének a kezelése, ami jelen pillanatban bizonytalanságot okoz, hiszen az idő múlása hozza meg majd ezeket a tapasztalatokat. Néhány statisztikai adattal szeretném bemutatni, hogy hogyan hullámozott az illegális migráció Magyarországon. Azt lehet mondani, hogy 2003-at megelőzően, illetve abban az időszakban még nagy volt a Közel-Keletről érkező illegális migránsok száma, azt követően pedig, ami számunkra nagyon előnyös helyzetet teremtett, elsősorban a szomszédos országokból érkeztek jogsértők Magyarországra. Ez azért volt előnyös, mert ezeket a személyeket nagyon gyorsan el lehetett távolítani az ország területéről. Jelenleg ismét közel-keleti és észak-afrikai állampolgárok érkeznek hazánkba. A 2011-es év első 2 hónapjának adatai azt mutatják, hogy több mint négyszeresére növekedett az előállított személyeknek a száma az előző év azonos időszakához képest. Hasonló a kiutasítások tendenciája is, amely elsősorban az előállításokból adódik, itt is növekedés, mégpedig jelentős növekedés tapasztalható. A menedékkérők számának az alakulása mindig kulcsfontosságú az illegális migráció kezelésében. Azt lehet mondani, hogy a törvénymódosítás, a migrációs csomag változtatása során az volt a legfontosabb kérdés, hogy a menedékkal való visszaélést meg tudjuk akadályozni, és mint ahogy az idegenrendészeti igazgató kisasszony már elmondta, gyakorlatilag olyan eljárási változások történtek a menedékjogi törvényben, amely lehetővé teszi azt, hogy lerövidüljön a menekültügyi eljárás. Ez számunkra azt jelenti, hogy akkor van értelme a hat hónapos őrizetnek, illetve az egy éves őrizetnek, ha a menekültügyi eljárás első fokon jogerősen lezárulhat 6 hónapon, de legkésőbb egy éven belül. A BÁH menekültügyi igazgatójának a prognózisa szerint erre - a határidőket összeadva - reális lehetőség van, azaz úgy zárulhat le, hogy a bírói szakaszig eljut és a bírósági döntés is megszülethet akár a 6 hónapos időtartamon belül. Természetesen nem kell örömtüzeket gyűjtani, hiszen az, hogy lezárul-e a menekültügyi eljárás, nagymértékben függ az állampolgársági kategóriától, hogy honnan érkeztek ezek a személyek Magyarországra, hogy el tudjuk-e távolítani őket hazánk területéről. Nyilvánvaló, hogy a visszaküldési tilalom követelményét, illetve vizsgálatát minden esetben végre kell hajtani és egy afgán állampolgár esetében a közeljövőben nagyon-nagyon nehéz lesz a kitoloncolást végrehajtani, függetlenül attól, hogy a hatóság megállapította azt, hogy gyakorlatilag nem indokolt a menekültstátusz megadása a számára. Amit itt szeretnék kiemelni, hogy nagyon nagymértékben csökkent az előterjesztett menedékkérelmek száma. Ez Európában egy olyan 20%-os arány átlagosan. Azt lehet mondani, hogy a jelenség mögött elsősorban az áll, amit a minap a kiskunhalasi őrzött

szálláson tapasztaltunk, hogy az elfogott 3 iráni személy kifejezetten kérte, hogy hadd menjen vissza, toloncoljuk vissza minél hamarabb Szerbiába, nem akarnak menekültkérelmet előterjeszteni, mert így gyakorlatilag ismételten megkísérelhetik rövid időn belül az illegális határátlépést. A meghallgatások során még nem tudtuk beazonosítani, de vélhetőleg olyan jelenségről van szó, mint amilyenre talán többen emlékszünk is, amikor 10 évvel ezelőtt a román határszakaszon követték az embercsempészek azt az eljárást, hogy egy kifizetett út mögött általában 3 próbálkozási lehetőség is volt. A menedékkérők próbálják elkerülni, hogy az Eurodac rendszerbe az ujjnyomatuk bekerüljön és ezáltal bárhol Európában beazonosíthatóvá váljanak. Mindenképpen szükség volt az őrizetek elrendelésének szigorítására, hiszen olyan arányok voltak Magyarországon az elmúlt 10 évben, hogy a benyújtott menedékkérőknek közel 80%-a az elsőfokú jogerős hatósági döntést megelőzően elhagyta a befogadó állomást és eltűntek valamelyik nyugat-európai nagyvárosban. Csak néhány szót arról, hogy tudunk reagálni a megnövekedett fogva tartási követelményekre. Röviden ez a kép is azt mutatja, hogy tervszerűtlenül, a már meglévő képességek lerombolásával hoztuk az országot olyan helyzetbe, hogy egy szükséghelyzet esetén ismét jelentős költségek árán kell kiépíteni a hiányzó őrizeti férőhelyeket. Még a Határőrség idején nekem volt a sajnálatos feladatom az őrzött szállások bezárása és az ottani személyzet átirányítása járőrözési feladatok végrehajtására. Erre azért volt szükség, mert abban az időben annyira csekély volt az illegális migráció, hogy nem volt szükség ezeknek a kapacitásoknak a fenntartására. Azt lehet mondani, hogy kevés kivétellel ezek az őrzött szállások az enyészeté lettek és az állomány, valamint a szaktudása gyakorlatilag kárba vészett. Így jutottunk el a 670 fő befogadó kapacitásról 404 főre, majd pedig a Rendőrség és Határőrség integrációját követően 282 férőhellyel rendelkezünk. A tavalyi áprilisi szigorításokat követően pedig megnőtt az igény az őrizeti férőhelyek kialakítására és ezt csak olyan rendőrségi bünyügyi fogdáknak tudtuk megtenni, amelyek nem kifejezetten erre a fogva tartási célra épültek. Mint ahogy utaltam rá, ez jelentős mértékben megnövelte a rendkívüli események számát, 2009-hez képest 2010-ben 5-ször annyi rendkívüli esemény következett be az őrzött szállásokon, mint a korábbi időszakban. Az átlagos fogva tartási létszám folyamatosan emelkedett egészen augusztusig, és mivel a jogszabályalkotás nem követte a gyakorlati igényeket, ezért a 6 hónapos őrizet lejártával szabadítani kellett a külföldieket, akik többnyire közösségi szálláson vagy befogadó állomáson kerültek elhelyezésre. Ahogy ez a folyamat elkezdődött, 1 hónapon belül az osztrák szervektől már kaptunk olyan információt, hogy ellepték Bécset és környékét az afgán állampolgárok. Folyamatosan érkeztek ezek az információk, így a folyamatot nem tudtuk sajnos megszakítani, de a jogszabály módosítását követően remélem, hogy erre lesz lehetőségünk. Jelen pillanatban azon dolgozunk, hogy az 1 éves őrizetből adódó növekvő fogva tartási igényeknek meg tudjunk felelni. Most jelen pillanatban ugyan 437 fő befogadó kapacitással rendelkezünk, de ez rövidesen, ha a győri őrzött szállás felújításra kerül, illetve Kiskunhalason egy újabb épületet át tudunk adni, illetve április 01-én megnyílik Békéscsaba Ideiglenes Őrzött Szállás, ahol 135 főt tudunk elhelyezni, én azt gondolom, hogy a reagáló képességeink ezzel jelentősen javulni fognak. Az őrzöttek száma ebben az időszakban az első két hónapot alapul véve több mint 50%-al emelkedett. Nagy a felelősségünk az őrzött szálláson elhelyezett ember jogainak biztosítása szempontjából, ezt meg kell oldanunk a rendelkezésre álló 443 fő fegyveres biztonsági őrral. Reméljük, hogy meg tudjuk teremteni számukra is azokat a képzési feltételeket, amelyek során megszerzik a megfelelő tapasztalatokat ehhez a munkához. Szerettem volna még beszélni arról a közel 3 milliárd forintba kerülő és 300 fő befogadására alkalmas őrzött szállásról, amit kollégáimmal közösen terveztünk, és amely a szakmai és az emberi jogi követelményeknek is megfelelt volna. Ez az ára annak a minőségi váltásnak, amit a jobb fogva tartási körülmények biztosítása és a megfelelő férőhely gazdálkodás érdekében indokolt végrehajtani. Nem túlzott az ár, ha megnézzük a büntetés-végrehajtási intézményeket, ahol hasonló jellegű biztonsági

követelményeket teremtenek meg - ott ugyanilyen árakat lehet tapasztalni. Csak egy mondat a civil szervezetekkel való együttműködésről. Nagyon jó a kapcsolatunk, minden abba az irányba vezet, hogy gyakorlatilag minél humánusabb fogva tartási követelményeket biztosítsunk az őrzött szállásokon elhelyezettek számára. Nagyon sok pályázatunk van folyamatban, ami internet kapcsolatról, szociális munkásoknak az alkalmazásáról szól és az állományunk képzéséről annak érdekében, hogy el tudják fogadni a külföldieket, időben felismerjék a konfliktus helyzeteket és megfelelően tudják kezelni is azokat. Köszönöm a megtisztelő figyelmet.

Dr. Hautzinger Zoltán rendőr alezredes, egyetemi adjunktus
Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság Idegenrendészeti Osztály vezetője
„Idegenrendészet és büntető eljárásjog – párhuzamos viszonyok?”

1. Bevezetés

Napjaink büntetőpolitikájának kihívásai közé már nem csak a tendenciózusan növekvő bűnözéssel szembeni hatékony fellépés fejlesztését kell sorolni, hanem azt is, hogy egy állam büntető igényének érvényesítése érdekében ne feltétlenül büntetőjogi eszközöket alkalmazzon. E rövid írás alapvetően ezt a jellemzőt kívánja erősíteni azzal, hogy példát mutasson arra, bizonyos tényállásszerű deliktumok esetében nem mindig célszerű a büntetőjog erejével hatni, ha a kívánt hatás – alapvetően a társadalom védelme – egyéb, például rendészeti eszközökkel elérhető.

A büntetőpolitika mérséklése egyszerre szilárdítja a büntetőjog szubszidiaritását, illetve kihat a büntetőeljárás egyszerűsítésének a lehetőségére is azzal a kitételrel, hogy bűncselekménynek minősülő magatartások esetén rendészeti eszközök alkalmazásának kizárólag akkor van helye, ha azokat – tekintettel a terhelt elévülhetetlen és csorbíthatatlan jogaira – a hatályos eljárásjogi rendelkezések, szigorúan célszerűségi körülményekből kifolyólag, a büntetőeljárás folytatásának biztosítása mellett engedik meg.

2. Rendészet és büntetőpolitika

A rendészet meghatározása és alapvető rendeltetése a XIX. századtól foglalkoztatja élénken a magyar közjogi gondolkodókat. Már az első – pl. Karvasy Ágost vagy Grünwald Béla tollából származó – elméleti elemzésekből azt a következtetést lehet levonni, hogy a rendészet az állami tevékenység része, fő irányvonalai a közrend fenntartása, a veszély felderítése, megelőzése, felszámolása és a rend helyreállítása.¹ Később – Kmetty Károly, Concha Győző, Magyary Zoltán majd Szamel Lajos – munkáiban is az volt az uralkodó szempont, hogy a rendészet elsősorban a közigazgatás preventív, veszélyelhárító és helyreállító jellegű működését jelenti. Ez a megközelítés jelentősen napjainkra sem változott. Katona Géza a közelmúltban publikált definíciója szerint a rendészet – a klasszikus közjogi nézetekből kiindulva – a végrehajtási-igazgatási ágazatban működő olyan közjogi szervezetrendszer, amelynek feladata a közrend megzavarásának megelőzése, a közvetlenül zavaró magatartások, események, veszélyek megakadályozása, elhárítása, a megzavart rend helyreállítása.²

A rendészet a fenti fogalomból kiindulva olyan eszközrendszernek tekinthető, amelyet jogsértő magatartásokkal szemben, a megzavart rend helyreállítására preventív célzattal alkalmaznak. Ilyen minőségében pedig okkal merülhet fel a kérdés, hogy ún. nem büntetőjogi eszközként tényállásszerű bűncselekményekkel szemben alkalmazható-e?

A válasz megadása során először arra az alapvető jogállami követelményre kell gondolni, hogy annak megállapítására történt-e bűncselekmény, ki az elkövetője, és egyáltalán büntetőjogi eszközöket kell-e alkalmazni kizárólag a büntetőeljárás törvényben meghatározott hatóságok jogosultak. Ez a lényege a legalitás elvén alapuló officialitásnak is, amely szerint a büntetőeljárás lefolytatása (a nyomozás, a vádemelés és képviselő, valamint a büntetőjogi felelősség elbírálása) nemcsak az eljáró hatóságok kizárólagos jogosultsága,

¹ Sallai János: Néhány rendészeti fogalom a múltból. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok a „Rendészet és rendvédelem – kihívások a XXI. században” című tudományos konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. Pécs, 2008. 390. o.

² Katona Géza: A kriminálpolitikai és a rendszertudományi fogalomrendszer analízise, az egységes fogalomhasználat megteremtése. Rendészeti Szemle 2010. különszám. 23. o.

hanem egyben kötelezettsége is. Ilyen értelemben rendészeti eszközök önállóan, büntetőeljárásán kívül, bűncselekménnyel összefüggésben nem alkalmazhatók.

A legalitás elvének azonban szinte lehetetlen érvényt szerezni. Farkas Ákos és Róth Erika szerint ennek egyik fő oka a látens bűnözés, míg másik korlátja, hogy a legalitás törvényi deklarálására, a szelekció lehetőségének kizárására a bűnüldöző szervek úgy reagálnak, hogy maguk döntenek el, melyek azok a bűncselekményfajták, amelyek különös intenzitással üldözendők, és melyek azok a jogsértések, amelyek felett szemet lehet hunyni.³ Amíg a szóban forgó hatósági önkény nyilvánvalóan ellentmond a hivatalbóliség elvének, addig az egyes bűncselekményfajták tekintetében, főleg az ügyész eljárási jogállásának kiterjesztésével törvényesen is teret lehet engedni a teljes eljárás lefolytatása alól. Ez célszerűségből (opportunitás elve) történik, amelynek révén a hangsúly az előzetes eljárásra kerül, míg a bíróság érdemi szerepe megszűnik. Mindaddig azonban, amíg a bírósági tárgyalás lehetősége megmarad a hivatalbóliség csak látszólag sérül, a legalitás elve viszont érvényesül, hiszen az elkövetett deliktum felderítése és vizsgálata megtörténik, még joghátrányt is kiszabhatnak. Igaz, ez esetben a büntetőjogi felelősség megállapítására lényegében nem kerül sor, hiszen magát a felelősséget nem bíróság állapítja meg jogerős ügydöntő határozatban, hanem az arra illetékes egyéb hatóság (rendszerint az ügyész).

Különösen érdekes a kérdés, ha annak lehetőségét nézzük meg, hogy az elkövetett bűncselekmény elbíráható-e nem büntetőjogi eszközökkel. Erre a hatályos büntetőeljárási szabályok szerint csak sajátos körülmények között, katonai büntetőeljárásban nyílik lehetőség, amikor is az ügyész erre vonatkozó döntése értelmében kizárólag katonai vétséget az állományilletékes parancsnok is elbíráhatja fegyelmi eljárás keretében. Ezen kívül azonban a hazai büntető eljárásjog nem enged lehetőséget arra, hogy tényállásszerű cselekményt rendészeti eszközökkel bíráljanak el. Okkal merül fel a kérdés azonban, hogy a büntetőjog más területén is alkalmazható-e a rendészeti útra terelés intézménye?

3. A külföldi által elkövetett bűncselekmény elbírálása

A magyar jogpolitika – néhány lentebb ismertetett kivételtől eltekintve – nem enged különbséget aközött, hogy a bűncselekmény elkövetője külföldi avagy magyar állampolgár. Mind a Büntető Törvénykönyv,⁴ mind a büntetőeljárásról szóló törvény⁵ területi és személyi hatályából arra lehet következtetni, hogy a magyar – anyagi és alaki – büntető rendelkezések szerint kell eljárni a Magyar Köztársaság területén elkövetett bűncselekmények, továbbá Magyarország határain kívül tartózkodó magyar hajón vagy magyar légi járművön elkövetett bűncselekmények esetén. Ennek megfelelően a büntetőeljárás szabályai kiterjednek

- egyrészt a területi hatály szerint a belföldön elkövetett bűncselekmények valamennyi terheltjére – állampolgárságra tekintet nélkül,
- másrészt az elkövetés helyétől (és annak büntető törvényétől) függetlenül minden magyar állampolgárra,
- harmadrészt minden, a magyar törvény és az elkövetés helye törvénye szerint is bűncselekménynek számító cselekmény, valamint az állam elleni, illetve az emberiség elleni bűncselekmények nem magyar állampolgár terheltjeire is.⁶

Ahogy az látható nincs állampolgárság szerinti differenciálás abban az esetben, ha a bűncselekményt belföldön, avagy olyan helyen követik el külföldön, ahol a két ország büntetőpolitikája között nincs a büntetni rendeltség tekintetében érdemi különbség, valamint a cselekmény olyan deliktumot valósít meg, amely nemcsak a magyar, hanem az általános

³ Farkas Ákos – Róth Erika: A büntetőeljárás. Complex Kiadó. Budapest, 2007. 50. o.

⁴ A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.)

⁵ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.)

⁶ Btk. 4. § (1) bek.

nemzetközi büntetőpolitikát alapul véve bárhol a világban üldözendő kell(ene), hogy legyen. Találunk különbséget azonban arra vonatkozóan, hogy a külföldiekkel ellentétben a magyar állampolgárokra a világ bármely részén hatályosak a magyar jogszabályok. Ennek okait alapvetően az állampolgársági jogban kell keresni. Az állampolgárság ugyanis olyan jogi kapcsolat, amely kinyilvánítja az állam és az egyén egymásra utaltságát, viszonyát. E státusból adódóan mind az állam, mind az egyén számára kölcsönös jogok és kötelezettségek erednek. Így például általában csak magyar állampolgárokat illetnek meg bizonyos politikai, gazdasági, szociális vagy kulturális jogok, de csak magyar állampolgárokat terhelnek olyan kötelezettségek, mint a haza védelme és a katonai szolgálat teljesítésének kötelezettsége.⁷ Szintén egyfajta állampolgári kötelezettség az is, hogy a magyar állampolgárra a magyar törvények minden esetben vonatkoznak függetlenül attól, hogy adott időben épp hol tartózkodik.

Sajátos állampolgársági differenciálás tapasztalható néhány bűncselekmény megfogalmazása esetében is. Az állampolgársági jogviszonyhoz kapcsolódóan csak magyar állampolgár követheti el például a hazaárulást, a hűtlenséget, avagy mindazokat a – főleg hivatali és katonai – bűncselekményeket, amelyeket természetesen csak állampolgárságon alapuló közhivatali betöltő személy követhet el. Emellett az anyagi büntetőjogban van olyan deliktum is, amelyet kizárólag nem magyar állampolgár valósíthat meg. Ilyen a beutazási és tartózkodási tilalom megsértése,⁸ amelyet ráadásul további megszorításként csak olyan külföldi (nem magyar állampolgár) követhet el, akit Magyarország területéről korábban büntető- vagy idegenrendészeti eljárásban kiutasítottak, avagy vele szemben beutazási és tartózkodási tilalmat rendeltek el, és külön engedély nélkül tér vissza a Magyar Köztársaság területére.

Az alaki büntetőjogban is viszonylag mérsékelt mennyiségben találunk állampolgársági megkülönböztetést rejtő jogintézményeket. E körbe tartozhat a biztosíték letétbe helyezése, amely ugyan nem állampolgárságra, hanem a terhelt külföldi lakóhelyére tekintettel engedi meg az eljárás terhelt távollétében való lefolytatását abban az esetben, ha a cselekmény nyolc évi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő, és a biztosíték előreláthatólag pénzbüntetés, vagyonelkobzás, illetőleg a felmerülő bűnügyi költség végrehajtásához szükséges.⁹ A biztosíték fenti szabályaiból kiindulva nyilvánvaló, hogy az elsősorban külföldiek számára nyújt jelentős könnyítést az eljárásban való közreműködési kötelezettség alól. Egyértelműen a külföldi érdeket tartja szem előtt azonban az a rendelkezés, amely szerint nem lehet nyomozást indítani közokirat-hamisítás¹⁰ miatt, ha a hamis vagy hamisított, illetőleg más nevére szóló valódi úti okmányt a külföldi az ország területére történő beutazás érdekében használja fel, feltéve, hogy vele szemben idegenrendészeti eljárásnak van helye és a külföldivel szemben más bűncselekmény elkövetése miatt nem kell nyomozást indítani.¹¹ Ez a sajátos, egyben – az ügy idegenrendészeti eljárásra utalása miatt¹² – kombinált feljelentési elutasítási ok több aspektusból tekintve is hasznos törést jelent a legalitás és az officialitás elvén. Az ország területére történő belépés érdekében elkövetett közokirat-hamisítás esetében ugyanis a büntetőeljárás a külföldi érdekében egyfajta eljárás-gazdaságossági okból már csak azért is kizárható, mert a külföldi éppen bűncselekménye

⁷ Petrétei József: Magyar Alkotmányjog I. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2002. 213-214. o.

⁸ Btk. 214. §

⁹ Be. 586-587. §

¹⁰ Btk. 274. §

¹¹ Be. 170. § (6) bek.

¹² A beléptetés megtagadásáról és a visszairányításról lásd bővebben: a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harm.tv.) 40. §

révén nem felel meg az ország területére való beutazás¹³ feltételeinek. Az ilyenkor alkalmazandó idegenrendészeti intézkedés (visszairányítás) vagy eljárás eredményeként hozható kiutasítás pedig elégséges, hogy a külföldi az ország területére ne lépjen be, ezzel az általa elkövetett bűncselekmény Magyarország szuverenitását hátrányosan ne érintse. Emellett továbbá a túloldali ország illetékes hatóságával való együttműködés révén még arra is sor kerülhet, hogy az így idegenrendészeti eljárás alá vont személlyel szemben – amennyiben a személy a közokirat-hamisítást a túloldali területen is elkövette és azt az illetékes ország büntető törvényei is büntetik – a túloldali ország hatóságai kezdeményezzenek büntetőeljárást.

4. A büntetőjog szűkítésének lehetőségei a külföldre tekintettel

A külföldi által Magyarország területére való belépés érdekében megvalósított közokirat-hamisítás alapvetően idegenrendészeti intézéséhez hasonlóan nem célszerűtlen azon elgondolkodni, hogy az idegenrendészeti jogalkalmazás helyettesítheti-e a büntető anyagi- vagy alaki jogalkalmazást.

Az anyagi büntetőjog csak abban az esetben szűkíthető, ha a hazai büntetőpolitika nem kriminalizálja a migrációhoz kapcsolódó, a társadalomra egyébként sem jelentős mértékben veszélyes cselekményeket. Ez úgy képzelhető el, ha a fentebb már említett beutazási és tartózkodási tilalom megsértése különös törvényi tényállást dekriminalizálják. Magának a bűncselekménynek egyébként az idegenrendészeti tárgyú hatósági döntések érvényesülése a célja. Kérdés, hogy ez elérhető-e büntetőjogi eszközökkel, avagy az idegenrendészeti tárgyú hatósági döntések nyomatékosságára büntetőjogi eszközöket kell-e igénybe venni. Álláspontom szerint nem. A büntetőjog ilyen típusú magatartás szankcionálására aránytalan lépésnek tűnik főleg azt tekintve, hogy a külön engedély nélkül visszatérő kiutasított külföldivel szemben további idegenrendészeti vagy akár szabálysértési eszközök is rendelkezésre állhatnak. További probléma lehet annak megítélése is, hogy a beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt álló külföldinek egyáltalán van-e tudomása arról, hogy velem szemben ilyen tilalmat rendeltek el. Elvileg ennek megítélését is csak nyomozó hatóság vizsgálhatja büntetőeljárás keretében.

Eltérő a helyzet a büntető eljárásjog tekintetében, amelynek révén törvényben fennálló körülmények esetén nyílik lehetőség arra, hogy a megvalósult bűncselekményt más, elsősorban rendészeti eljárásra tereljék. Ezt a legkézenfekvőbb módon úgy lehet bővíteni, ha a fentebb már említett, úti okmány tekintetében megvalósult közokirat-hamisításhoz esetén tapasztalt sajátos feljelentés elutasítási okot nemcsak akkor veszik figyelembe, ha azt az országba való beutazás során, hanem akkor is, ha azt ország mélységében, avagy kiutazás ellenőrzésekor fedik fel. Ez utóbbi esetekben ugyanis a jelenleg hatályos szabályok szerint még akkor is büntetőeljárás elrendelésének van helye, ha a külföldi idegenrendészeti eljárás keretében rövid alatt kiutasítható és az ország területéről kitoloncolható lenne. A jogalkotó tehát ekkor nincs tekintettel eljárás-gazdaságossági szempontokra, holott arra ebben az esetben is gondolni lehet, amennyiben a külföldi más bűncselekményt nem valósított meg.

A külföldi által elkövetett, alapvetően rendészeti természetű bűncselekmények továbbá felvetik a büntetőeljárás és az idegenrendészeti eljárás párhuzamosságának a problematikáját is. Közokirat-hamisítás vagy beutazási és tartózkodási tilalom megsértése esetén ugyanis először a büntetőeljárást kell lefolytatni, és csak a jogerős ügydöntő határozat kihirdetésével vagy azt követően lehet rendelkezni a terhelt magyarországi tartózkodásáról, kiutasításáról vagy kitoloncolásáról. Nem jelentéktelen elméleti és gyakorlati problémát vet fel, hogyan értékelhető „idegenrendészetileg” a jogszerűtlenül Magyarországon tartózkodó ám

¹³ A beutazási feltételekről lásd bővebben a személyek határátlépésére irányuló szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló Európai Parlament és a Tanács 2006. március 15-i 562/2006/EK rendelete 5. cikk

szabadelvben védekező külföldi státusa a büntetőeljárás lezárásáig. Kívánatos-e az, ha a külföldivel szembeni szankció kiszabásakor a bírónak előzetesen ad tanácsot az idegenrendészeti hatóság. Nyilván nem, de ennek lehetősége a jelenlegi jogi környezetben sem az ügyészi megrovás alkalmazásakor, sem a külföldivel szembeni bírói kiutasítás mellékbüntetés kiszabásakor nem zárható ki.

5. Konklúzió

Az állam büntetőigényét szavatoló legalitás és officialitás elveinek célszerűségi szempontok szerinti szűkítése már rég nem idegen a hazai büntető eljárásjog elméletétől és gyakorlatától. Ez az opportunus, amely révén megengedhető, hogy tényállásszerű bűncselekményeket nem bírálnak el a büntetőeljárás szabályainak megfelelően. Ez kizárólag akkor lehet hasznos, ha a büntető procedúra negligálása mögött jól körülhatárolható állami érdek mutatkozik meg.

A külföldi által megvalósított egyes bűncselekményekkel szembeni eljárás kizárólag abban az esetben mellőzhető, ha a cél elsősorban nem a külföldivel szembeni magyar büntetőpolitika következetes érvényesítése, hanem annak a lehetőségnek a megteremtése, hogy a jogsértő állapot – a külföldi Magyarország területéről való eltávolításával – megszűnjön. Ez a leghatékonyabban adminisztratív úton, idegenrendészeti eljárás keretében valósítható meg, amely eljárást azonban feleslegesen hosszabbíthatja meg egy a társadalomra csekélyebb súlyban veszélyes bűncselekmény miatti büntetőeljárás. Különösen fontos e lehetőséget annak a tükrében hangsúlyozni, hogy ezzel egyfelől a büntetőeljárás hatóságokra nehezedő teher csökkenthető, másfelől olyan személyeket (terhelteket) vonunk ki a büntető jogalkalmazás hatálya alól, akiknek cselekménye a közbiztonságot jelentős mértékben nem befolyásolja, harmadfelől mérsékelni lehet azt a problémát is, amely a büntetőeljárás és az idegenrendészeti jogalkalmazás párhuzamosságából ered, nem utolsósorban e módosítás jelentős költségkihatással nem, de költségmegtakarítással jár. Talán nem haszontalan elgondolkodni rajta...

Dr. Borsa Csaba rendőr őrnagy
Győr-Moson-Sopron megyei Rendőr-főkapitányság
Határrendészeti Osztály vezetője

„A rendőrség idegenrendészeti tevékenysége a schengeni belső határ térségében”

Tisztelt Konferencia!

Kezdeném azzal a címmel, hogy „A rendőrség idegenrendészeti tevékenysége a schengeni belső határ térségében”. Miért van erre szükség? Schengeni belső zónáról beszélgetünk. Az elmúlt 3 évben mindenki a külső határokra fókuszált, mindenki azt preferálta, hogy a külső határon megállítható a migráció, a belső határ térsége akár a közigazgatási intézkedésekkel is kezelhetővé válik. Én azt gondolom, az elmúlt 3 év frappáns választ adott erre a kérdésre és megmutatta azt, hogy a belső határokon igenis szükség van idegenrendészeti tevékenységre, idegenrendészeti kontrollra. Abban a szerencsés helyzetben vagyok, hogy a Soros elnökség alatt Brüsszelben részt vehetek az integrációs migrációs kiutasítási munkacsoport munkájában, így tudom, hogy jelen pillanatban melyek az aktuális kérdések az Európai Unióban. Mondok hármat, a non-refoulement elv érvényesülése a tagállamok területén, azaz a visszaküldés tilalma, a másik a tranzit by land (a szárazföldi kiutasításnak a végrehajtása), a harmadik pedig a visszafogadási egyezmények monitorozása. Ez is tisztán mutatja azt, hogy az Unió azon politikája, hogy a külső határon megfogjuk a migrációt, egyértelműen csődöt mondott. Azt mondom, hogy az elmúlt 3 évben Magyarországon kicsit hedonista álmodtunk és azt gondoltuk, hogy az uniós szabályozások el fogják rendezni nekünk ezeket a kérdéseket jogszabályok által. A határrendészeti szolgálati ág szervezeti struktúrájában elég komoly leépítést hajtottunk végre az integrációt követően, sajnos ez tény és ezt ki kell mondani. Az a koherens rendszer, amit 2007-ig határőrségi keretek között folytattunk, a migrációs kezelésben megbicsaklott, mind idegenrendészeti, mind bünyügyi téren és sajnálatos módon erről nem vett tudomást a bűnözői társadalom, amely a migráció kezelésében és szervezésében ugyanúgy érintett - ők anyagilag, mi pedig jogszabályilag. Milyen kontextusban vizsgálhatjuk ezek szerint akkor a belső határon a migráció kezelését? Egyrészt szervezeti kontextusban is, szűkebb hazámról, Győr-Moson-Sopron megyéről annyit kívánok elmondani, hogy 3 év alatt talán sikerült felépíteni egy olyan rendszert, ami ebben a térségben, amely még mindig országos fő irány, képes kezelni a migráció egy bizonyos szegmensét. Éves szinten 600 migráns ügyével foglalkozunk átlagosan. Kovács Gyula BÁH Regionális Igazgató úrral közösen dolgozunk, cirka 400 km-re a külső határtól, talán mi vagyunk jelenleg az egyetlen állomás, aki még képes feltartóztatni Magyarországon ezeket a migránsokat, és ez a 600 fő migráns egy jelentős szám, főleg annak függvényében, ha körbenézek a környező országoknál. Pl. Szlovákia vonatkozásában is éves szintű 600-700 migránsról tudunk beszélni, Horvátország is 400-500 migránssal áll helyt ezen a területen, míg Ausztria, akinek nincsen külső határa, azaz légi külső határa van, több mint 14000 migráns ügyével foglalkozik. Látható, hogy a látencia eléggé magas ezen a területen. Sajnálatos módon, amit én többször is hangoztattam, szervezeti módon nem tudtunk reagálni erre a kérdésre. Csak egyetlenegy példa, 16 elnevezésű idegenrendészeti szerv van a magyar Rendőrség szervezetén belül. Elég megtalálni azokat a kompetens személyeket, akikkel együtt tudunk dolgozni nap mint nap, igaz, hogy már így funkcionálisan kialakult közöttünk a kapcsolattrendszer, de sokszor kényszerülünk mondjuk pl. Bács megyével olyan együttműködési akciókra vagy megbeszélésekre, amelyek tulajdonképpen csak a két megye között zajlanak és kihagyjuk a köztes megyéket. Mondjuk ki azt, hogy ez a migrációs szűrőháló eléggé lyukas. Lyukas annak a tekintetében, hogy keressük a lehetőségeinket és keressük az eszközeinket, amelyek egyre szűkülő formában vannak jelen. Ez annyit jelent, hogy a korábbi állományunk, amely ténylegesen professzionálisan ki lett képezve erre a területre, mindenki által ismert okok miatt elhagyja ezt a pályát, vagy más beosztást keres,

ezáltal ez a szaktudás kiüresedik. Hogy oldottuk meg ezt a kérdést Győr-Moson-Sopron megyében? Azt a javaslatot tettem annak idején, hogy a városi kapitányságoktól az idegenrendészeti jogköröket vonjuk el, mert nem tartható fenn, hogy minden kapitányságon legyen egy idegenrendészeti ügyintéző és az ügyintézés központosítottuk megyei szinten. Ez annyit jelent, hogy 24 órában tudunk idegenrendészeti vizsgálót biztosítani a megyében keletkezett összes ügynél. A BÁH is lekövette ezt a példát. Azt gondolom, hogy példa értékű, hogy 24 órában tudunk egymással kommunikálni ezekben az ügyekben és mindkettőnk az adatbázisaival, illetve a közösen hozzáadott szellemi értékeivel képesek vagyunk ezeket a helyzeteket kezelni. Pont ma éjszaka volt egy elfogás, mikor 1 magyar embercsempész 4 koszovói állampolgárral próbált Hegyeshalom térségében kijutni és ez a 4 koszovói állampolgár 3féle ügyet keletkeztetett. Látjuk, hogy maguk az idegenrendészeti jogszabályok is úgymond nehezé tették azt a fajta tevékenységet, amit a hatóságoknak el kell látnia. Valaki menedékkérelmező, valaki tartózkodási engedéllyel bír, van, aki teljesen új, tehát még a hatóság nem is foglalkozott vele és a vizsgálónak is teljesen más megközelítést kell, hogy adjon. A korábbiakban, amikor ezres nagyságrendben foglalkoztunk az ukrán állampolgárokkal, tulajdonképpen szalagszerűen gyártottuk az ügyeket és képesek voltunk akár 100 kiutasító határozatot hozni egy nap, ami eléggé extrém volt. Jelen pillanatban sok olyan ügy van ami 12 órás előállításon belül nem kezelhető és élni kell a visszatartási lehetőséggel ahhoz, hogy ténylegesen jó és konkrét választ adjunk ezekre az ügyekre. Ami nekem nagy bánatom, hogy itt beszélgettünk a jogi környezetről és a jogi környezet tulajdonképpen egy keretrendszert ad arra, hogy a hatóság milyen intézkedéseket tud hozni az idegenrendészeti ügyekben. Sajnálatosnak tartom azt a tényt, hogy a Rendőrségnek is osztott idegenrendészeti hatósági jogköre van, míg a külső határokon rendelkezik a kiutasításnak egyfajta szedált lehetőségével, addig a belső határon csak a kiutasítást előkészítő őrizetnek a lehetőségével bír a rendőr hatóság. Természetesen van a BÁH, aki a kiutasításnak ilyen jogkörével teljes mértékig rendelkezik, azonban kiutasítást előkészítő őrizetet nem rendelhet el. Én úgy gondolom, hogy európai tekintetben nonszensz, hogy nem tudtunk 3 év alatt egy olyan korrekt hatósági rendszert kidolgozni, ami tényleges választ tud adni ezekre a kérdésekre. A másik kérdést, ami a jogszabályokban rejlő lehetőségeket adja, a visszafogadási egyezményekben szeretném egy kicsit lemodellezni. Van egy több éve tartó jelenség, én úgy nevezem, hogy „negatív tolonc”, ami arra kényszeríti a hatóságokat, hogy a gyengébb ellenállás irányába próbálja eltávolítani a külföldieket Magyarországról. A példa nagyon egyszerű, egy 5-6 éve Belgiumban élő koszovói állampolgár, aki annak idején (akár legálisan, akár illegálisan) kijutott Belgiumba, haza kíván térni egy temetésre vagy családi eseményre. Úgy utazik át Európán Belgiumtól Szabadkáig, hogy nem ellenőrzi senki. Ki szeretne lépni, de ennek az úriembernek Szerbia irányában nincsen úti okmánya és a szerb-magyar közös határt meg sem sértette, így eleve kizárt a két ország között a visszafogadási egyezmény alkalmazása. A kollégák gondolkodnak, mit kell tenni, milyen jogszabályba tudjuk ezt ütköztetni, hiszen megsértette a magyar-osztrák közös határt; van egy bilaterális visszaadási megállapodásunk, adjuk vissza. Igen ám, de a visszatérítési irányelv azt mondja, hogy preferálni kell, hogy ezek a jogsértő külföldiek kikerüljenek az Unió területéről és harmadik országba vagy az őket visszafogadó országba távolítsuk el. Elindul egy folyamat, tavaly több mint 114 esetben történt meg a magyar-osztrák viszonylatban, amikor az történik, hogy ezeket a személyeket visszaadjuk Ausztriának, Ausztria visszaadja Németországnak, Németország pedig természetesen visszaadja „ennek” az országnak. Egyrészt sérül az az alapelv, hogy gyors és hatékony eljárás következzen be, másrészt sérülnek azok az eljárások, hogy viszonylag költséghatékonyak legyenek, hiszen a belgák azt fogják mondani, hogy jó, megkaptuk ezt az úriembert, akkor légi tolonccal szépen kitoloncoljuk Pristinába. Láthatjuk, hogy az a személy, akit akár Magyarországról ki lehetett volna toloncolni, az majd Belgiumból egy repülőgéppel fog elrepülni Pristinába két héttel az észlelt cselekményt

követően. Én azt gondolom, hogy ezek nagyon komoly és egyre növekvő kérdések jelen pillanatban. Balázs úr említette itt az idegenrendészeti fogdák kapacitásának a kérdését. Láttuk azt is, hogy úgymond elaludtuk ezt a problémát, bezártunk bizonyos idegenrendészeti fogdákat és meglepetésként ért minket az elmúlt években a migráció ilyen mértékű növekedése. Ez a növekedés, én azt gondolom, hogy bármilyen pesszimista vagy optimista javaslatokat tudunk megfogalmazni, nőni fog. Európa egy attraktív zóna a külföldieknek akár politikailag, akár gazdaságilag és itt jön a non-refoulement úgynevezett „hiánypótló jellege”. Az európai hatóságok egy úgynevezett monitoring eljárásban (11 ország adott erre választ) azt mondták, hogy ez egy ténylegesen élő probléma, viszont a külföldiek már nem azzal élnek, hogy menekültjogi státusi kérelmet nyújtanak be, hanem olyan állampolgárságot neveznek meg, olyan indokokat hoznak fel, amelyek alapján ők nem utasíthatóak ki az Unió területéről és ezáltal egy végeláthatatlan tartózkodást generálnak saját maguknak. Pl. Hollandiában 10 évig próbálkozik a hatóság, hogy eltávolítson egy migránst és 10 év után fölteszi a kezét, na jó, akkor megnyerted a csatát, adok neked egy tartózkodási engedélyt és élj boldogan ebben az országban! Romániában pl. egy tartományra rögzítik ennek a személynek a tartózkodását és amennyiben ez a személy Nyugat-Európába kíván távozni, a védettsége megszűnik. Látható az, hogy ennek az elvnek az érvényesülése 27 országban 27 fajta módon érvényesül. A külföldiek szemében ez egyszerűen lehetőség arra, hogy itt tartózkodjanak az Unióban, bizonyos ellátásokat kapjanak és ezek a bizonyos ellátások tulajdonképpen vonzó mágnesként jelentkeznek az Unió területén. Az az ország, aki ennek a külföldinek több juttatást nyújt, szállást, étellemezést, egészségügyi alapellátást, vonzó lesz és a külföldi oda fog menni. Ezért van az, hogy a belső határok térségében is megindultak a migráns mozgások a menekült táborokból, keresik a lehetőséget. Jelen pillanatban a skandináv országok lesznek azok a vonzó országok, ahol a szociális háló oly mértékben működik, hogy ők oda kijussanak. Még egy szegmens a belső határon, amit gondolom, hogy a Boross úr is a későbbiek során ismertetni fog, hogy oly mértékű a belső embercsempészet kialakulása, amely robbanásszerű piacot biztosított ezeknek az úgynevezett munkanélküli személyeknek és egy extra bevételt. Nap mint nap látjuk, a tavalyi évben 50 embercsempészés ügyben rendeltünk el nyomozást (Győr-Moson-Sopron megyéről beszélek, tehát nem Bács-Kiskun, nem Békés és nem is Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéről), 50 esetben! Megállapíthatóak, hogy ezek a személyek szlovák és magyar állampolgárok, akik jelen pillanatban kurírként működnek, és ezeket az embereket szállítják a határ térségéből. Tisztán látható az, hogy ez a kérdés már túlnyúlik egyrészt az idegenrendészeti területen, másrészt közbiztonsági kérdéssé avanszálódik. Nagyon-nagyon fontos és meg szeretném említeni magát az emberkereskedelmi kérdést is. A tény az, hogy ezeken a csatornákon nem csak migránsokat szállítunk, így ugyanolyan lehetőséget nyújtanak azoknak a szervezeteknek, akik a prostitúcióból élnek, akik a gyermekkereskedelemben érintettek, tehát megvan az az összefonódása, amivel sajnos nekünk foglalkozni kell. És ez az én mondandómnak az összefoglalása, hogy nem lehet vegytisztán idegenrendészeti kérdésekkel foglalkozni a belső határokon, hanem egy olyan feladatrendszert kell kidolgozni, ami alkalmas arra, hogy felismerje ezeket a problémákat és jelenségeket; és megvan az a megfelelő flexibilitása, amely erre választ és lehetőséget ad. Egy példa, létrehozásra kerültek az ország mélységében a Készenléti Rendőrség kihelyezett századait, akiknek állítólag valamilyen úton-módon az illegális migráció kezelésében is részt kéne venni. Felteszem a kérdést, hogyan? Csapaterővel próbáljuk megfogni az illegális migránsokat úgy, hogy az állomány akár az okmány, akár az idegenjogi ismeretekben minimális tudással rendelkezik. Ezeket a kérdéseket - én azt gondolom - kezelni kell. Ausztria talán a legjobb példa. Ahogy mondtam, 14 000 idegenrendészeti ügyet tudtak detektálni úgy, hogy nincs külső határunk. 4 460 esetben sikerült elérniük azt, hogy önkéntes távozásra bírják a migránsokat. Ez egy nagyon-nagyon magas arány, mi 100-as nagyságrendekről beszélünk az önkéntes visszatéréseknél. Mi is ismerjük az IOM által finanszírozott önkéntes hazatérési

programokat, de valamiért ők sikeresebbek, mint mi vagyunk és ha ők sikeresek, akkor tanulni kell tőlük és hogy ha tudunk tanulni tőlük, akkor talán mi is sikeresebbek leszünk abban, hogy csökkentsük mondjuk az őrzött szállások túlterheltségét. Röviden ennyiben szerettem volna összefoglalni a mondandómat és köszönöm szépen a figyelmüket.

Boross Zoltán rendőr alezredes

Nemzeti Nyomozó Iroda

Kiemelt Migrációs Ügyek Osztályának vezetője.

„Az illegális migrációhoz kapcsolódó bűncselekmények nyomozásának tapasztalatai”

Tisztelettel köszöntök mindenkit. Megtiszteltetés számomra, hogy itt lehetek és néhány gondolatban elmondhatom azokat a tapasztalatokat, amelyek az illegális migrációhoz kapcsolódó bűncselekmények nyomozásához köthetőek. Bevezetésként azért hadd reagáljak az előző előadók által elmondottakhoz. Szeretném rögtön leszögezni itt az elején, hogy a migránsokat soha nem deviáns személyként vagy bűnözőként kezeljük, de azokat az embereket, akik ezeket a migránsokat kihasználják, azokat igen. Igenis az a célunk, hogy ezek az emberek minél tovább, minél hidegebb helyen tartózkodjanak, és mivel azt lehet mondani, hogy ez a tevékenység, ami az illegális migrációhoz kapcsolódik, mára iparággá, üzletággá nőtte ki magát, ezért ennek nem csak nagyon komoly közbiztonsági, hanem nemzetbiztonsági veszélyei is vannak. Mi a mi problémánk? A mi problémánk, ha idézetet kellene mondani, akkor az jut eszembe, amit egy filozófus mondott annak idején, hogy a probléma az, hogy a kivándorlás emberi jog, a bevándorlás viszont nem. Az európai uniós jogi szabályozásról hallottunk jó pár dolgot és azt gondolom, hogy amíg az illegális migráció a harmadik legjövődélmezőbb üzletág a szervezett bűnözés körében, addig nekünk is nagyon sok dolgunk lesz. A bűncselekményi kategóriákat itt már említették. Arra szeretnék kitérni csak, hogy a mi egységünk elsősorban az embercsempészéssel és az embercsempészéshez esetleg társuló bűncselekményekkel foglalkozik, és ennek mentén szeretném én az előadásomat felfűzni, illetve a szervezett bűnözéshez való viszonyával szeretnék foglalkozni.

Nyilvánvaló az is, hogy 3 nagy kérdéskört kell itt górcső alá vonnunk. Első a titkos nyomozások kérdése, a büntető eljárások kérdése a második és a TASZ kérdése a harmadik. Nyilván az egy külön előadás témája lenne, hogy hogyan viszonyulnak ezek egymáshoz, hiszen a jogi szabályozás véleményem szerint nem minden esetben kielégítő és megfelelő, de erre az idő hiányában én most nem térnék ki. Megígértem magamnak, hogy nem fogok panaszkodni, bár Csaba provokált. Igen, azt kell mondani, hogy 2007-ben szétesett egy nagyon komplex rendszer. Az illegális migráció ellen fellépő bűnügyi egységek 2007 előtt gyakorlatilag úgy működtek, hogy egy egységes központi irányítású, regionális bűnügyi szervekként kerültek felállításra. 444 fő foglalkozott annak idején ennek a bűncselekmény kategóriának a felderítésével és az ábrából látható, hogy jelenleg összesen 72 olyan ember van, aki valamilyen specializált szervezet (ez lehet osztály, csoport, alosztály) igyekszik felderíteni ezeket a bűncselekményeket. A mi egységünkről csak annyit szeretnék mondani, hogy a hatályos illetékességi szabályozók alapján mi járunk el azokban az ügyekben, amikor bünszervezet tagjaként vagy annak megbízásából követik el az embercsempészést. Ennek nemzetközi együttműködési vonzata van, illetve néhány esetben (ez az új kezdeményezésünk volt), amikor a mi információink alapján történik meg a tettenérés, van lehetőségünk eljárni a kérdésben. Amikor a szabálytalan bevándorlás aspektusait nézzük, akkor alapvetően 5 kérdés van, amelyeket tisztázni kell és át kell vennünk: a külső határok őrizetének a jelenlegi helyzete, maga a mélységi ellenőrzésnek a probléma köre, a befogadó állományok kérdésköre, a felderítő tevékenységünknek a jelenlegi minősége és az egyik legfontosabb, a jövőt illetően is a legnagyobb problémát felvető kérdés, a nemzetközi bűnügyi együttműködésnek a lehetősége és területei. Itt nem elsősorban az uniós együttműködésre gondolok, hanem a harmadik országokkal történő együttműködés kérdéseire. Az embercsempész szervezetek által használt útvonalakról annyit kell tudni, hogy azzal, hogy Magyarország a schengeni térséghez csatlakozott, gyakorlatilag semmiféle érzékelhető változás nem történt az embercsempészési útvonalak fő irányjaiban. Ha valaki megnézi Magyarországnak a térképét és mondjuk csak a fő közlekedési útvonalakat, autópályákat nézi,

és utána ráhúzzuk az embercsempészési útvonalakat, akkor nem meglepő, hogy azt tapasztaljuk, hogy ezek lefedik egymást. Amit megjegyezni kívánok még ezzel kapcsolatban, hogy folyamatosan bővülnek az autópályáink, az embercsempészes folyamata az infrastruktúra fejlődésével egyre inkább felgyorsul, tehát (és erre vissza fogok térni) a reagáló képességünket, a reakció időt növelni kell. Kiemelkedő embercsempész, illetve migráns állampolgársági kategóriák közül, ami a táblán látszik, ezeket lehet kiemelni. Gyakorlatilag Magyarországon elsősorban az albán nemzetiségű szerb, valamint az afgán és török, illetve vietnámi állampolgárok vesznek részt igen keményen az embercsempészes szervezésében, de lehet látni, hogy mind a szómáliaiak, mind a nigériaiak, a tunéziaiak, az algériaiak szerepelnek itt, nem beszélve az iraki, iráni állampolgárokról.

Külső határok őrizete. A külső határok őrizetének kérdésköre ma egy rendkívül érdekes kérdést vet föl, azért, mert nemsokára változni fog a külső határunk összetétele, gyakorlatilag a romániai schengeni csatlakozást követően meg fog változni a helyzet. Az ukrán határszakasz összesített tapasztalatairól csak annyit szeretnék elmondani, hogy a statisztikák azt mutatják (és igen érdekes ez a számadat), hogy rendkívül kevés 2009-hez képest a 2010-es elfogások száma. Gyakorlatilag azt lehet mondani, hogy minimálisra csökkent azoknak az elfogott migránsoknak száma, akik a magyar-ukrán zöldhatáron próbálkoztak. Lehet erre sok magyarázatot találni. Lehet azt mondani, hogy növeltük a határőrizeti képességeinket és nagyon megijedtek ezek a migránsok, de én azt gondolom, hogy amikor 20 km-re 1 pár járőr jut és nem működnek a hőkamerák, akkor ez a jelentés nem igaz. Ugyanakkor látni kell, hogy a szlovák területnél Szlovákia majdnem az államhatár felét hőkamerákkal védte le és ennek egyfajta terelő hatásának kellene lenni, de ezt a terelő hatást nem úgy éljük meg, hogy növekszik a szárazföldi határátkelőhelyek közötti illegális határátlépések száma. De hová tűntek akkor az illegális migránsok? Hová tűntek azok az állampolgársági kategóriák az ukrán határról, amik egyébként hosszú évekig megjelentek, elsősorban a pakisztáni, szómáliai, Srí Lanka-i, bangladesi állampolgárok, illetve feltételezhető-e az, hogy esetleg nem a határátkelőhelyek között jönnek be, hanem a határforgalom ellenőrzés során. Azt kell, hogy mondjam, ez utóbbi lesz az egyik magyarázat. Egyre több olyan információ van, hogy a határforgalom-ellenőrzésben hamis okmányok felhasználásával jutnak be ezek az illegális migránsok, és ebben jelentős a moldáv állampolgárok aránya. Nem tudom, ez a tendencia meddig fog tartani. Három évvel ezelőtt voltam kint Moldovában (4 milliós országról beszélünk), akkor már a fele állomány hiányzott az országból, tehát 2 millióan voltak otthon, az öregek meg a gyerekek. Továbbra is azt gondolom, hogy mind az ukrán, mind a román határszakaszon probléma ez az állampolgársági kategória. Az ukrán viszonylatban szeretném kiemelni az ukrán bünszervezeteknek a jellemzőit, bár végig mehetnénk akár a vietnámin vagy mindegyiken. Az ukránoknál tapasztalható több mint 10-15 éve az, hogy egy rendkívül magas fokú szervezettséggel rendelkeznek, rendkívüli módon összefonódik más áruk csempészetével az embercsempészes és extrém összefonódás állapítható meg az igazságügyi szervekkel. Egyre rosszabb a helyzet. Tehát Ukrajna nem képes kezelni ma az illegális migráció kérdését (ezt vagy bevallják, vagy nem), a korrupció viszont óriási. Ezt csak azért emelem ki, mert a nemzetközi együttműködés erősítéséről beszélünk és nehéz olyan partnerrel együttműködni, ahol háromhavonta leváltják a vezetőket. Garanciovállalás, amire utaltunk már az előző előadásokban, de most is ki kell emelnem. Igen, garanciát vállalnak az embercsempész szervezetek, egyfajta érdekazonosság áll fenn a csempész és a csempésztett személyek között, hiszen ha a migráns nem beszél a meghallgatása során, jó esélye van rá, hogy az embercsempész szervezet tagjai ismét felveszik vele a kapcsolatot és addig kísérleteznek a kijuttatásával vagy bejuttatásával, amíg ez nem sikerül. A csempészes folyamatáról csak annyit, hogy km-re pontosan van felosztva jelenleg az ukrán határszakasz és azt kell, hogy jelentsem, hogy a szerb határszakaszon is kezd ez a helyzet kialakulni. Minden embercsempész szervezet tudja, hogy hol lehet vinni az embereket és mi az ő területe,

és nagyon komoly szankciókkal illetik azokat a csempészeket, akik engedély nélkül erre a területre tévednek. Rendkívül rugalmasan változtatják a módszereiket és még annyit hozzátesznek, hogy a határ közeli lakosság teljes partner ebben a csempészési folyamatban. A román viszonylatról nagyon röviden. A román határszakasznál én a kamionos csempészt emelném ki, bár itt is találkozunk a szárazföldön történő csempészetrel, de ami most jellemző és egyben nagy probléma: elsősorban az európai országok tagállamai kamionjainak a sorórei viszik, illetve hozzák be az Unió területére ezeket az embereket, éppen ezért nagyon nehéz a felfedésük. Illetve buszokban, mikrobuszokban találkozunk afgán, moldáv és török állampolgárok csempészetével. Ami a román határszakaszt illeti, nem bocsátkoznék természetesen feltételezésekbe, de azt azért lehet látni, hogy egyrészt a szerb-román, másrészt az ukrán-román határszakaszon a migrációs nyomás kezd növekedni, ami azt jelenti, hogy várják már a csempész szervezetek Románia schengeni csatlakozását és Ukrajna felől, Szerbia felől nem Magyarország felé fogják becsempészni az embereket, hanem a könnyebb irányban, Románia területére, onnan pedig az Atlanti-óceánig szabad lesz az út számukra. Moldáv állampolgárokról beszéltem, így nyelvi nehézségek nincsenek akkor, amikor román személyi igazolványt, úti okmányokat kell felmutatni. Rendkívül nehéz a kiszűrésük és magam tapasztaltam Moldovában, a főváros főterén újságpapírba csomagolva árulják 150-200 euróért a hamis okmányokat a csempészek. A nagy kérdés az lesz, hogy hogyan és mikor csatlakozik Románia és Bulgária a schengeni térséghez. Balázs Laci kollégám említette, hogy óriási probléma jelenleg a görög-török határ őrizete. Jelenleg ott tartunk, hogy 200 Frontex-rendőr próbál ott rendet csinálni, ahol a határőrizet a görögök részéről abban merül ki, hogy a Törökország felől bejövő migránsokat kövel dobálják, hogy „hess vissza”. Mivel a határőrizetük ebben ki is merül, azt gondolom, hogy nem nagyon lehetünk nyugodtak ebben a kérdésben. A szerb határszakasz jelenleg óriási nyomás alatt áll. Ugyan azt gondoljuk, hogy tudjuk ezt a helyzetet kezelni, de azt kell látni, hogy legalább ezen a határszakaszon jól kitapinthatóan kb. 10-12 masszív bűnszervezet dolgozik. Ha kell, egy éjszaka 4-5-6 bűnszervezet párhuzamosan tevékenykedik, ami a felderítést megnehezíti, hiszen a rádiós felderítés során nagyon nehéz eldönteni, hogy éppen melyik bűnszervezet forgalmaz. Ez a klasszikus balkáni út és azt kell, hogy mondjam, hogy ezen a területen tapasztaljuk most már folyamatosan azt, hogy olyan eszközöket is alkalmaznak a csempészek, ami korábban nem volt jellemző. Találtunk pl. kukoricásban egy olyan csempész személyt, aki horgászbotra erősítette fel a rádió adó-vevőjének az antennáját és azt mondta, hogy horgászni indult, bár csónak és víz nem volt a közelben. Ezt az eszközt megvizsgáltattam szakértőkkel, kérem szépen, ez a rádiótechnika olyan eszköz volt (japán technika egyébként), amivel Charles Simonyival is tudtak - rádiós amatőrök - az űrben beszélni. Hangsúlyozni szeretném, hogy az analóg technikát jelenleg is le tudják hallgatni mind a szerbek, mind pedig az ukránok és élnek is ezzel a lehetőséggel, ezért a digitális technika a jövő és nem az analóg. A szerb határszakaszcsoportokról annyit, hogy itt 3 módszert lehet említeni, ami kiemelendő. Az embercsempészek segítsége nélkül, mikor elindul valamelyik menekülttáborból vagy éppen a szerbek kiengedik onnan és azt mondják, hogy hagyja el az országot és akkor teljesen önállóan megpróbál bejutni Magyarország területére. A másik a hamis okirat felhasználása: ami most jellemző, hogy elfogjuk a migránsokat a szerb határszakaszon, bejut valahogy illegálisan a határszakaszok között és hamis okmányok vannak már a zsebében. Elsősorban uniós tagállamok tartózkodási engedélyei, vezető engedélyei vagy igazolványai találhatók meg a migránsoknál. A horvát határszakaszcsoportokról: nagyon sokáig azt hittük, hogy a horvát határszakasz (mivel ott aknazár van) megoldja a kérdést és migrációról nem nagyon beszélhetünk. Mégis egy 17 fős bűnszervezetet sikerült felderíteni (két héttel ezelőtt „adtuk vádra” ezt az ügyet), ahol gyakorlatilag a történet úgy működött, hogy budapesti irányítású szerb, illetve koszovói albánok hoztak be úgynevezett VIP útvonalon embereket. Ez azt jelentette, hogy a Dráván a nemzeti park területén csempészték be (ahogy lehet is látni)

világos nappal ezeket a személyeket, egy „hazafi” hajózik ott piros-fehér-zöld csónakkal, de ahová kiköt, az már a horvát terület és majd lehet látni, hogy fölveszi a migránsokat. Azért mondom, hogy VIP útvonal, mert a csempészek a rokonaikat, illetve azokkal a speciális ismeretekkel rendelkező bűnözőket hozták be ezen az útvonalon, akiket később vonattal vagy autóval Budapestre szállítottak és innen tovább személyautókkal Svájcba, Németországba, ott megcsinálták a rablásokat, betöréseket, majd ugyanezen az útvonalon 2 napon belül vissza is juttatták őket horvát területre. Ennek megtaláltuk a bizonyítékait és a fő szervezőnek a budapesti lakásán, ausztriai rablásból származó ékszereket találtunk. Gyakorlatilag ez is azt bizonyítja, illetve a korábbi svájci, németországi (ehhez a szervezethez tartozó) szervezőknek az elfogása és az elfogáskor a kocsiban talált betöréshez használt eszközök megtalálása is igazolja, hogy ez igazából így működött. Ezen a felvételen ott van a sétáltató. Úgy működött a történet, hogy magyar lakosok átmentek Horvátországba, ott lekísérték a Dráva folyó partjára ezeket az embereket, átszállították a Dráva folyón, majd vagy kivitték őket a vasútállomásra és feltették az első vonatra (és Budapesten a pályaudvaron várta őket a további szállító), vagy pedig kocsival ők maguk mentek le értük és azonnal Ausztria irányába vitték el a migránsokat.

Mélységi ellenőrzés kérdésköre. Ki kell emelni, hogy óriási hiányok vannak ma Magyarországon, nagyon lyukas a háló és egyedül a Mosonmagyaróvári Rendőrkapitányság Határrendészeti és Közbiztonsági Osztálya kiemelendő ebben a kérdésben, mert ők rengeteg embercsempészt fognak meg és nem egyszerű az autópályán ezeket az embereket az úgynevezett klasszikus kockázatelemzési módszerekkel megfogni. Itt ebben a bűnügynek óriási szerepe van, hogy azokat a bűnügyi információkat át tudja adni, amelyek az elfogáshoz szükségesek.

Befogadó állomások: itt csak annyit szeretnék megemlíteni, hogy rendkívüli módon felerősödött az a jelenség, hogy bent vannak a táborban az embercsempész szervezők, innen szervezik meg a táborlakóknak a kiutaztatását. Ez egyébként nem új jelenség, 2003-ban már tapasztaltuk, akkor a Határőrség bűnügyi állománya különböző fedőintézményekkel, fedett nyomozókkal bevonult a táborokba, sajnos nem sikerült a hiányt pótolni. Itt lehet látni, hogy meg van adva a szobaszám a táborlakóknak, hogy melyik szobába kell bemennie, ott van neki a vágóeszköz, vágja ki magát és szökjön el. Találtunk olyan migránst, aki bent sem volt Békéscsabán a táborban, de a feljegyzés már ott volt, hogy melyik szobában kell kifűrészelni a rácsot.

A felderítő tevékenység minőségéről. Én itt azt emelném ki, hogy nem elég jogi eszközökkel élni irányukban, hanem komplex tevékenységről van szó, tehát idegenrendészeti, mélységi ellenőrzési és felderítő tevékenységek összehangolásáról kell, hogy beszéljünk. Azt szeretném kiemelni, hogy az utóbbi években tendenciaszerűen egyre nő az illegális migrációs nyomás és ha megnézzük az embercsempészes miatt indított eljárások számát, megállapíthatjuk, hogy az pedig egyre csökken. Embercsempész bűnözői csoport tipizált struktúráját lehet látni. Én azt gondolom, hogy ez sem új információ. És akkor az embercsempész bünszervezetek jellemzőiről szeretnék még annyit elmondani, hogy rendkívüli módon szervezetté váltak ezek a bünszervezetek becsléseink szerint és ezt alá tudom támasztani, kb. ma Magyarország felé 60 bünszervezet dolgozik, akik csak illegális migráció kérdésében érintettek és óriási szerepük van annak, hogy meg is tudják nyerni maguknak azokat a sztárügyvédeket, azokat a jogi segítőket, akik a büntetőeljárást megghiúsítani törekszenek folyamatosan. Végezetük annyit szeretnék elmondani, hogy amikor arról beszélünk, hogy hatékonyan fel kell lépni az embercsempész bünszervezetek ellen, akkor kb. erre a 8 dologra gondolunk, ezeket meg kell valósítani. És akkor összegzésként, amit itt mindenki elmondott és nagyon jól illik ez a bűnügyi tevékenységre is, hogy egyrészt stratégiával kell rendelkezünk, tehát várjuk a migrációs stratégiát nemcsak az Uniótól, de szeretnénk, ha a magyar migrációs stratégia is kijönne már. Nyilván ennek a felderítő tevékenységnek egy nagyon folyamatos

kockázatelemzésen kell alapulnia, párhuzamosan és kombináltan kell alkalmazni a titkos és nyílt nyomozati módszereket, erőket, eszközöket. Ez azt jelenti, hogy folyamatosan dolgozunk, mivel az nem megoldás, hogy 2 embert kijelölünk egy megyénél, hogy ő fog az embercsempészéssel foglalkozni és 2 napig azzal foglalkozik, majd 2 napig kábítószer nyomozó és sorolhatnám. Ezt a tevékenységet folyamatosan kell végezni. Támadó jellegűvé kell tenni a munkánkat, erősíteni kell a hazai és a nemzetközi együttműködést (és itt elsősorban a harmadik országokról beszélünk), és oda kell tenni a pénzt, hiszen azt látni kell, hogy háborút folytatunk a bűnszervezetek ellen. Az együttműködési rendszerről csak annyit, hogy egy nagyon bonyolult együttműködési rendszert kell fenntartani és ez óriási energiákat elvesz a nyomozó szervektől és nyilvánvaló, hogy itt megint a nyelvtudás jön számításba, hogy tudja-e a szervezet azokat a nyelveket produkálni, amik a napi operatív műveleti együttműködéshez szükségesek.

Köszönöm.

Dr. Jozef Balga rendőr ezredes
Pozsonyi Rendőr Akadémia
Határ-, és Idegenrendészeti Tanszék vezetője
„Az illegális migráció kezelésének tapasztalatai a Szlovák Köztársaságban”

Az európai uniós dimenzió

Az európai integráció alatt fokozatosan alakultak ki a migrációpolitikát alkotó szakpolitikák, melyek olyan területekre terjednek ki, mint a vízumpolitika, bevándorlás- és menekültügy-politika. Ezek a politikák összekötődnek a személyek szabad mozgásával. Manapság az Európai Unió migrációs politika fogalmának liberális értelmezése terjedt el, amely az Európai Unió elsődleges és másodlagos jogát, valamint az Európai Bíróság jogilag releváns gyakorlatát foglalja magába. Ennek az értelmezésnek megfelelően a migráció-politika fogalmát képezik a Szerződés az Európai Unióról, a Szerződés az Európai Unió működéséről és az ezekre vonatkozó másodlagos jogforrásokat jellemző rendeletek, irányelvek, határozatok, valamint az Európai Bíróság személyek szabad mozgásával releváns gyakorlata.

A migráció¹⁴ területe a kezdetekkor nem tartozott az Európai Gazdasági Közösség célkitűzései közé. Elsőként az európai integráció kezdeti időszakában (1958 és 1973 között), a munkaerő szabad áramlásának megteremtését segítő szabályozások születtek meg. Ezek közül a legjelentősebbek a szabad mozgást garantáló 1612/68/EGK rendelet, a 68/360/EGK és a 72/194/EGK irányelvek voltak. Az 1980-as évek új megközelítést vetettek fel e téren, aminek az eredménye a Schengeni Egyezmény volt.

Az 1997-ben aláírt Amszterdami Szerződés módosította mind a Római Szerződést, mind az Európai Unióról szóló szerződést. Az Európai Közösséget létrehozó szerződésben megjelent egy új (a vízumokkal, menekültüggyel, bevándorlással és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikákkal kapcsolatos) IV. cím. A schengeni vívmányok az Amszterdami Szerződés 1999-es hatálybalépésével¹⁵ a közösségi jog részévé váltak. Az Amszterdami Szerződés hatályba lépése óta a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozása az Európai Unió egyik alapvető célkitűzése.

A Liszaboni Szerződéssel újabb módosításra tett szert az Európai Unió. Elsősorban az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke szerint: „Az Unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul.” Ezzel párhuzamosan az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörök olyan fő területen alkalmazandók, mint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség.

Az Európai Közösséget létrehozó szerződés címsora a következőképpen módosult: "Szerződés az Európai Unió működéséről". A vízumokkal, menekültüggyel, bevándorlással és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikákkal kapcsolatos IV. cím helyébe "A SZABADSÁGON, A BIZTONSÁGON ÉS A JOG ÉRVÉNYESÜLÉSÉN ALAPULÓ TÉRSÉG" című IV. cím lépett hatályba. Ez a cím olyan területeket tartalmaz, mint a határok

¹⁴ Sallai János és Ritecz György „migráció” alatt a népesség, embercsoportok mozgását, vándorlását (országban belül, vagy országok között) értik.

¹⁵ E célból meg kellett határozni a schengeni vívmányokat (a Tanács 1999/435/EK határozata, HL L 176., 1999.7.10., 1. o.), valamint a schengeni vívmányok valamennyi rendelkezése és határozata tekintetében meg kellett nevezni a szerződésekben található jogalapot (a Tanács 1999/436/EK határozata, HL L 176., 1999.7.10., 17. o.). A schengeni vívmányok minden módosításához arra van szükség, hogy a szerződésekben legyen rájuk megfelelő jogalap.

ellenőrzésével, a menekültügyvel és a bevándorlással kapcsolatos politikák, igazságügyi együttműködés polgári ügyekben és büntetőügyekben vagy rendőrségi együttműködés.

A jogi dokumentum számottevő előrelépést hozott a migráció és bevándorlás kezelése terén. A szerződés garantálja az Európai Unió Alapjogi Chartájában¹⁶ rögzített szabadságokat és jogokat, így a személyek szabad mozgásával összefüggő jogokat is. Továbbá garantálja, hogy jobban és koordináltabb módon alkalmazzák a meglévő uniós eszközöket és politikákat az illegális migráció elleni harcban a tagállamok.

Az európai jog lényeges anyagi forrásának a migráció kérdésében az Európai Tanács 2010–2014-es időszakra elfogadott *Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa* elnevezésű, új többéves program vált.¹⁷ Ennek az új menetrendnek a kidolgozása azért volt végrehajtva, hogy az Unió és tagállamai felhasználhassák a hágai program eredményeit, és szembenézzenek a jövőbeli kihívásokkal.

A Lisszaboni Szerződés mind az uniós intézmények, mind a tagállamok számára megkönnyíti az e programban felvázolt célok elérésének folyamatát. A Bizottság kezdeményezések elkészítésében játszott szerepe megerősítést nyert, csakúgy mint az a jog, hogy egy legalább hét tagállamból álló csoport jogalkotási kezdeményezéseket nyújthasson be. A jogalkotási folyamatot javítja az együttdöntési eljárás alkalmazása a legtöbb területen, ami biztosítja az Európai Parlament teljes körű részvételét. A nemzeti parlamentek nagyobb szerephez jutnak a jogalkotási folyamatban. A Bíróság szerepének növelésével a szerződés javítja Európa azon képességét, hogy maradéktalanul végrehajtsa az e területre vonatkozó politikát és biztosítsa az egységes értelmezést.

A *Stockholmi Program* emlékeztet az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktumban meghatározott öt alapvető kötelezettségvállalásra:

- a legális migráció megszervezése az egyes tagállamok által meghatározott prioritások, igények és befogadóképesség figyelembevételével, valamint az integráció támogatása,
- küzdelem az illegális bevándorlás ellen, különösen az illegális bevándorlóknak a származási országukba vagy egy tranzitországba történő visszatérésének a biztosítása révén,
- a határellenőrzések hatékonyságának fokozása,
- a menedéket nyújtó Európa létrehozása,
- globális partnerség kialakítása a származási országokkal és a tranzitországokkal, a migráció és a fejlődés közötti szinergiák elősegítése révén.

A migrációval kapcsolatos általános megközelítés sikeres végrehajtását rendszeres értékelésekkel, fokozott kötelezettségvállalással és megnövelt kapacitással, valamint az Unió és a tagállamok által e téren rendelkezésre bocsátott rugalmasabb pénzügyi eszközökkel kell támogatni.

Az illegális migráció kezelését az alábbi tényezők befolyásolják: határellenőrzés és határőrizet, illegális bevándorlás formái és kezelése, rendőrségi együttműködés, vízumpolitika, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni küzdelem, információcsere hatékonysága, a visszafogadás és a korrupció szintje.

Határellenőrzés és határőrizet

Az összes tagállam végrehajtott minden intézkedést, amely a schengeni tagságból kifolyólag eredt és komolyan vették a külső határok hatékony ellenőrzésére vonatkozó kötelezettségvállalást. Komoly erőfeszítésekre került sor, beleértve a korszerű technológia kiépítését. Számos tagállam fokozta a határigazgatási együttműködést a harmadik országokkal. Az *integrált határigazgatás* előfeltételezi a schengeni vívmányok további korszerűsítését, valamint a (javak és személyek) különféle áramlatainak ellenőrzésére

¹⁶ HL C83., 2010.3.30., 389-403. o.

¹⁷ HL C115., 2010.5.4., 1-38. o.

vonatkozó célkitűzések hatékonyabb koordinációja érdekében folytatott együttműködés erősítését. Ésszerűsíteni kell a határátkelőhelyeken alkalmazott *ellenőrzési típusokat* (biztonsági, bevándorlási, vámhatósági) többek között azáltal, hogy a határátkelőhelyeken különválasztják a magán- és a kereskedelmi célú forgalmat. A tárgyalt ésszerűsítés néhány esetben a meglévő infrastruktúra javulásával jár, illetve az új technológiák (biometrikus azonosítók) fokozott alkalmazását vonja maga után. A tagállami hatóságok közötti szorosabb együttműködés leegyszerűsítheti az eljárásokat, könnyebbé téve ezáltal a határátlépést. Az *európai határőrizeti rendszer (Eurosur)* kiépítésével komoly szert tesz az Európai Unió az illegális migráció elleni küzdelem terén. 2013-ra együttműködést kell kialakítani a tagállamok és a Frontex között a keleti és a déli határszakaszra vonatkozó határőrizeti adatok megosztása céljából.

Az Európai Unió tagállamainak a területére történő belépést, illetve az onnan történő *kilépést nyilvántartó elektronikus rendszer*, valamint utasnyilvántartási programok kiépítése kvalitatív lépés lesz az illegális migráció elleni küzdelemben. Ezek kidolgozása a várhatóan 2015-től működőképesé váló új ügynökség feladata lesz. Az Európai Unió véleményt nyilvánít majd az előzetes európai utazásengedélyezési rendszer kidolgozásának lehetőségéről is.¹⁸

Fontos rész lesz a továbbiakban az információs rendszerek kiépítése és működőképessége, és ily módon az határellenőrzés korszerű módszerek használatával effektíven és nagyobb mértékben tudja felvenni a küzdelmet az illegális migráció ellen.¹⁹

A biometrikus technológia jelentős hatással és befolyással lesz a továbbiakban a határellenőrzési rendszerekre. A határellenőrzési műveletek hatékonyságának növelése érdekében ki kell használni az e technológiában rejlő lehetőségeket.

Meg kell erősíteni az EU területére való bejutás ellenőrzését a teljesen integrált határigazgatás elősegítése érdekében, ugyanakkor könnyű bejutást kell biztosítani a jóhiszemű utazók és a védelemre szoruló személyek számára, valamint nyitva kell hagyni Európa kapuit a világ előtt.

Az illegális bevándorlás formái és kezelése

Az illegális bevándorlás és valamennyi vonzatának megelőzése és csökkentése alapvetően fontos a legális migrációval kapcsolatos politikák hitelessége és a nyilvánosság általi elfogadása szempontjából. Amellett, hogy a nem bejelentett munka és az illegális foglalkoztatás számos uniós állampolgárt is érint, az illegális bevándorlókat is vonzza, ezért fel kell lépni ellenük.

A bevándorlók *csempészete* és az *emberkereskedelem* minden formája elleni fellépés az EU és a tagállamok prioritásai között szerepel. Az egyértelmű, átlátható és igazságos szabályokra épülő fenntartható és hatékony visszatérési politikának segítenie kell a tagállamokat azon harmadik országok állampolgárainak hazatelepítésében, akik nem vagy már nem teljesítik az EU területén való tartózkodás feltételeit. Különös hangsúlyt kell fektetni az embercsempész-hálózatok elleni küzdelemre.

Az illegális helyzetű bevándorlók jogi státuszának tömeges, megkülönböztetés nélküli rendezése nem tartós és hatékony eszköz a migráció kezelésére, ezért kerülni kell.

Az emberkereskedelem elleni küzdelemre és annak megelőzésére vonatkozó legjobb gyakorlatokról, normákról és eljárásokról szóló európai uniós terv²⁰ meghatározta e terület középtávú ütemtervét. A cselekvési terv intézkedéseket tartalmaz egy sor kérdés kezelése

¹⁸ COM(2010)214 végleges

¹⁹ Ezekhez az információs rendszerekhez fognak tartozni a SIS II: Schengeni Információs Rendszer, és a VIS : Vízuminformációs Rendszer.

²⁰ COM(2005) 514, 2005. október 18

érdekében, úgymint a bűncselekmény jelenségének és összes dimenziójának jobb megértése, az emberkereskedelem megelőzése, az igény csökkentése, a nyomozás és a büntetőeljárás hatékonyabbá tétele, az áldozatok védelme és segítése, biztonságos visszatérés és újrabeilleszkedés, valamint az emberkereskedelem elleni küzdelemmel kapcsolatos kérdések a harmadik országokban. A cselekvési terv kifejezetten előírta a veszélyeztetett csoportokkal, például nőkkel és gyermekekkel kapcsolatos különleges megelőzési stratégiák kidolgozását is.

A jogellenes bevándorlókkal emberi módon és tisztességesen kell bánni, különösen azért, mert e személyek gyakran az emberkereskedelem vagy a munkaadói kizsákmányolás áldozatai. Ezért minden e területet érintő jogalkotási kezdeményezést értékelés alá kell vetni az alapvető jogokra gyakorolt hatásának felmérése érdekében. Valamennyi korlátozásnak összhangban kell lennie az Alapjogi Chartával, továbbá az emberi jogokról és alapvető szabadságokról szóló európai egyezményrel. Fel kell hívni a figyelmet a tényre, hogy az illegális bevándorlásnak, valamint a kapcsolódó bűnözői tevékenységeknek az emberi jogokkal összhangban történő megelőzése és csökkentése a legális bevándorlásra vonatkozó közös szakpolitika kidolgozásának egyik lényeges velejárója.

Az **illegális foglalkoztatásnak** megelőző és megtorló intézkedésekkel lehet gátat vetni, egyúttal védelmet biztosítva azon bevándorlóknak, akik annak áldozatául esnek. Figyelemmel kell kísérni és ellenőrizni kell a munkáltatók elleni szankciók végrehajtását.

Az **embercsempészet és emberkereskedelem** vonatkozásában a zéró tolerancia elvét kell alkalmazni. Megfelelő humán- és pénzügyi erőforrásokat kell fordítani a – különösen a munkahelyeken végzett – ellenőrzések számának növelésére, de egyben az áldozatok tartózkodási engedélyének kiadását szabályozó feltételek megkönnyítésére is.²¹

Hatékonyabban kell folytatni a **kiutasítási és hazatelepítési politika** végrehajtását a jogszabályok tiszteletben tartása mellett. Egyebek között a beutazási tilalmak SIS-be történő kötelező bevezetése teljességgel ezt az elvet szolgálja.

Előnyben kell részesíteni és aktívan ösztönözni kell az **önkéntes hazatelepülést**, különösen a létező pénzügyi eszközök keretein belül. Mindazonáltal igen gyakran előfordul, hogy a kiutasítási intézkedések jogi vagy gyakorlati akadályok miatt nem hajthatók végre. Világos szabályok hiányában meg kell fontolni annak lehetőségét, hogy – a szükségletek és a nemzeti gyakorlatok vizsgálatát követően – közös normákat határozzunk meg a **nem kiutasítható illegális bevándorlók** átvételére vonatkozóan. A **legalizálások** tekintetében javítani kell a tagállamok közötti kommunikációt. A legalizálások végrehajtását illetően iránymutatást lehetne kidolgozni.

Az illegális bevándorlás elleni hatékony fellépés továbbra is a közös bevándorlási politika alapvető szempontja. Ennek érdekében kulcsfontosságú prioritásnak kell maradnia különösen az emberkereskedelem és az embercsempészet elleni küzdelemnek, az integrált határigazgatásnak, valamint a származási és a tranzitországokkal folytatott együttműködésnek, melyet a rendőrségi és igazságügyi együttműködés is támogat. Arra kell törekednünk, hogy megelőzzük az emberkereskedők tevékenysége által előidézett emberi tragédiákat.

Fontos arról gondoskodni, hogy a visszatérés és a munkáltatók elleni szankciók területén újonnan elfogadott jogi eszközök, valamint a hatályos visszafogadási megállapodások végrehajtását eredményes alkalmazásuk érdekében szorosan figyelemmel kísérjék.

Hatékonyabb fellépés az illegális bevándorlás, az emberkereskedelem és az embercsempészet ellen a következők révén: a migrációs útvonalakkal kapcsolatos átfogó információk gyűjtése és az információk összesítése, ami javítja a migrációs áramlások megértését és az azokra adott választ; a felügyelettel és a határellenőrzésekkel kapcsolatos együttműködés előmozdítása; a

²¹ COM(2008)359 végleges

visszafogadás elősegítése a visszatérést, az újrabeilleszkedést és a harmadik országokbeli kapacitásépítést támogató intézkedésekkel.

A rendőrségi együttműködés

A rendőrségi együttműködés első célkitűzése a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem. Ez az a szint, ahol az Unió igazolni tudja fellépésének többletértékét. Az európai információs modell e tekintetben megkönnyítheti az operatív szolgálatok munkáját, azáltal, hogy tisztázza az adatcsere különféle meglévő csatornáit.

Általános megközelítésben a harmadik országokhoz fűződő szoros kapcsolatok jelentik a hatékony rendőrségi együttműködés előfeltételét. Az Európai Uniónak szükség esetén rendőrségi együttműködési megállapodásokat kell kötnie. Ezzel összefüggésben figyelmet kell fordítani arra, hogy fokozzák az uniós és a tagállami fellépések egymást kiegészítő jellegét.

Egy másik elsőbbséget élvező célkitűzés annak megakadályozása, hogy a ***bűnözők a belső határok nélküli térség kihasználásával kibújjanak a nyomozás és a büntetőeljárás alól***. Az operatív hatékonyságra törekvésnek a regionális, tagállami, európai vagy nemzetközi együttműködés szintjét meghatározó kritériummá kell válnia.

Kiemelkedő jelentőségű az Európai Unió számára, hogy a szervezett és a helyi bűnözés esetében egyaránt képes legyen összevetni az adatokat, és erősíteni a megelőzést. Az Uniónak a bűnözést mérő statisztikai eszközökkel kell rendelkeznie ahhoz, hogy értékelni tudja saját fellépését.

Az Europol az embercsempészet megakadályozásával kapcsolatos feladata keretében operatív és stratégiai támogatást nyújt a tagállamok számára. A tagállamok és az Europol közötti ***operatív együttműködést*** és tájékoztatást azonban javítani és erősíteni kell. E célból a nemzeti bevándorlási szolgálatok, a határőrök, a rendőrség, valamint az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelemért felelős más bűnüldöző szervek között strukturált együttműködést kell kialakítani, amely magában foglalná a bűnüldözési operatív információk cseréjét és azok közös elemzését is. Továbbá az embercsempész-hálózatok felszámolása érdekében a tagállamoknak gyakrabban kellene igénybe venniük a közös nyomozócsoportokat.

Vízumpolitika

Az Európai Uniónak elsősorban hatékonyan alkalmaznia kell a rendelkezésre álló eszközöket. A Vízumkódex hatálybalépése, valamint a VIS fokozatos kiépítése fokozottabb összhangot és hatékonyságot tesz lehetővé. Ezen felül a vízumpolitika komoly hatást gyakorol az Unió külső politikáira, ezért a belső és külső politika különféle prioritásait szem előtt tartó átfogóbb elképzelés részévé kell tenni.

Az Európai Uniónak azonban tovább kell lépnie, és mérlegelnie kell a *közös európai vízum* megalkotásának lehetőségét. Amennyiben lehetséges, e vízumot közös konzuli hatóságnak kellene kiállítania. Ezen felül az állampolgársággal kapcsolatos feltételezett kockázatok helyett egyre inkább az *egyéni kockázat értékelésén* kell alapulnia a vízum kiállításának. Egy ilyen elmozdulást hosszú távon olyan rendszerek (jogi, technikai, személyi, informatikai) bevezetése tesznek lehetővé, amelyek képesek az Európai Unió tagállamába beutazni kívánó személyekre vonatkozó előzetes információgyűjtésre. A hamis vízumok kiállításának megelőzése érdekében mozgósítani kell a származási országok konzuli szolgálatait.

A nemzetközi szervezett bűnözés elleni küzdelem

Európának prioritásokat kell meghatároznia kriminálpolitikája számára, megállapítva azokat a bűncselekménytípusokat, amelyekkel szemben elsődlegesen mozgósítja az általa létrehozott eszközöket. Ezek a kísérleti intézkedési területek a „módszerek és elképzelések laboratóriumának” szerepét töltik be. A bűnözés elleni küzdelem szükségessé teszi az információcsere rendszeresítését, az európai nyomozati eszközök teljes körű igénybevételét, valamint – adott esetben – közös vizsgálati és bűnmegelőzési technikák kidolgozását. Az ily módon megvizsgált módszerek az olyan, a határokon átnyúló dimenzióval rendelkező bűnözés formáira is kiterjeszthetők a későbbiekben, mint az emberkereskedelem, az embercsempészet vagy a fegyverkereskedelem.

Az emberkereskedelem

Az embercsempész-hálózatok elleni küzdelem szükségessé teszi a származási- és tranzitországokkal közösen végzett felderítési, illetve stratégiai elemzési tevékenységet is. Az emberkereskedelem – így a kiskorúak kereskedelmének – megelőzése érdekében a határellenőrzést szintén meg kell erősíteni.

Megelőző intézkedésekre, bűnüldözésre és szankciókra van szükség. Meg kell erősíteni **az emberkereskedelem áldozatainak védelmét és támogatását**.

Megfelelő anyagi és emberi erőforrásokat kell rendelkezésre bocsátani a csempészet és a tiltott kereskedelem eseteinek kivizsgálására, és fokozni kell az ellenőrzések számát és minőségét – különös tekintettel a munkahelyi ellenőrzésekre. Aktívan be kell vonni a munkavállalók és a munkaadók képviselőit a nem bejelentett munka és az illegális foglalkoztatás elleni küzdelembe.

Kockázatelemzési eszközök kialakítására, az együttműködés elmélyítésére és a különböző közigazgatási szervek által végrehajtott keresztellenőrzésekre van szükség a be nem jelentett munka felderítési arányának növelése érdekében a harmadik országok illegálisan és legálisan tartózkodó állampolgárainak vonatkozásában egyaránt.

Meg kell könnyíteni a bevált gyakorlatok kölcsönös megismerését, szisztematikusabb szakpolitikai értékelésekre, a be nem jelentett munka és az illegális foglalkoztatás jobb mérésére van szükség. Fokozni kell a *biometrikus azonosítók* használatát, hiszen ez az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelem egyik fontos eszköze. Biztosítani kell, hogy a harmadik országok illegálisan az EU területén tartózkodó állampolgárai hozzáférjenek azokhoz a szolgáltatásokhoz, amelyek alapvető fontosságúak emberi jogaik garantálása szempontjából (pl. oktatás a gyerekek részére, egészségügyi alapellátás).

Védeni és támogatni kell az embercsempészet áldozatait, különösen a nőket és a gyermekeket azáltal, hogy áttekintjük és felülvizsgáljuk a jelenleg érvényben lévő közös rendszert. Folytatni kell a jogi és gyakorlati lehetőségek kialakítását az áldozatok rehabilitációjának elősegítésére, valamint integrálásukra a fogadó vagy a származási társadalomban, speciálisan célzott programok segítségével is.

Meg kell erősíteni az illegális belépés és tartózkodás, valamint a gyermekek szexuális kizsákmányolása és az ezzel kapcsolatos anyagok elleni küzdelem jelenlegi jogi keretét, hogy új bűnügyi jelenségeket is figyelembe lehessen venni. Fokozni kell az EU fellépését regionális és nemzetközi szinten egyaránt, hogy a bevándorlók csempészése és az emberkereskedelem elleni küzdelem nemzetközi eszközeit hatékonyan lehessen végrehajtani konzisztensebb, folyamatosabb és hatékonyabb együttműködés mellett.

A származási országokban a helyi hatóságokkal együttműködve tájékoztató kampányokat lehet folytatni a potenciális áldozatok, különösen a nők és a gyermekek számára.

Információcsere hatékonysága

Az információk cseréjét a hozzáférhetőségi elv tekintetében a meghatározott jogi feltételeknek kell irányítaniuk, ami azt jelenti, hogy az Unió egész területén, amennyiben egy bűnüldözési tisztviselőnek az egyik tagállamban feladatainak végrehajtásához információra van szüksége, megkaphatja azt egy másik tagállamból, és a másik tagállam azon bűnüldözési ügynöksége, amelynek a szóban forgó információ birtokában van, a kérvényezett célra rendelkezésre fogja azt bocsátani, figyelembe véve az adott államban zajló vizsgálatok követelményeit. Védelmet kell biztosítani az információforrások számára, és biztosítani kell az adatok titkosságát a csere valamennyi szakaszában és azt követően is.

Az információcsere egyes módszereinek alkalmazásakor teljes mértékben fel kell használni az új technológiát, és azokat mindig az adott információ típusához kell igazítani, amennyiben szükséges, a nemzeti adatbázisokhoz történő kölcsönös hozzáférés vagy azok kölcsönös átjárhatósága útján, illetve a már létező központi uniós adatbázisokhoz, mint például a SIS-hez való, az Europol számára is elérhető közvetlen (on-line) hozzáférés biztosításával. Az új központi európai adatbázisok kizárólag olyan tanulmányok alapján hozhatók létre, amelyek alapján kimutatható, hogy értéktöbbletet jelentenek.

A visszafogadás

A visszafogadás és visszatérési politika fontos szerepet játszik az illegális migráció kezelésében. Politikai szempontból az uniós visszafogadási megállapodások szükséges eszköznek minősülnek az uniós tagállamokba irányuló bevándorlás hatékony kezeléséhez. Mivel megkönnyítik az illegális migránsok gyors visszatérését, elvileg az illegális migráció kezelése egyik fő elemének minősülnek. Az egyezmények nem határozzák meg valamely személy unió belüli, vagy a partnerországban való törvényes tartózkodásának feltételeit – ezt a nemzeti hatóságoknak kell értékelniük a nemzeti, illetve szükség szerint az uniós jogszabályok alapján. Az uniós visszafogadási megállapodások kölcsönösen kötelezik a szerződő feleket, hogy fogadják vissza állampolgáraikat, valamint bizonyos feltételek fennállása esetén harmadik államok állampolgárait és a hontalanokat. Részletesen tartalmazzák továbbá e folyamat működési és technikai részleteit.

A hatékony és fenntartható visszatérési politika lényeges eleme annak, hogy az Unión belül megfelelően működjön a migrációs rendszer. Az Uniónak és a tagállamoknak fokozniuk kell az arra irányuló erőfeszítéseiket, hogy kiutasítsák a területükön illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat. Megfelelő pénzügyi eszközöket kell elkülöníteni erre a célra. Ezt a politikát a visszaküldés tilalma elvének, valamint a kiutasított személyek alapvető jogainak és szabadságának, valamint méltóságának teljes mértékű tiszteletben tartásával kell végrehajtani. Az önkéntes visszatérést kell előnyben részesíteni, elismerve, hogy ha kitoloncolásra kerül sor, elkerülhetetlenül szükség van hatékony eszközökre.²²

A visszatéréssel és a visszafogadással kapcsolatos átfogó megközelítés kialakítása érdekében a migrációval kapcsolatos általános megközelítés keretében és az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktummal összhangban fokozni kell a származási és a tranzitországokkal folytatott együttműködést, elismerve azt, hogy minden államnak kötelessége visszafogadni a valamely másik állam területén illegálisan tartózkodó állampolgárait.

*A bizottság jelentése az Európai parlamentnek és a Tanácsnak, amely a bevándorlásról és a menekültügyről szóló első éves jelentése (2009)*²³, informál többek közt arról is, hogy több

²² COM(2011)76 végleges

²³ COM(2010)214 végleges

tagállamban intézkedéseket hoztak az önkéntes távozás ösztönzésére. Esetenként úgy ítélték meg, hogy szigorúbb visszatoloncolási politikák és a nagyobb arányú végrehajtás révén is elérhető az illegális bevándorlás csökkenése. Egyes tagállamok arra mutattak rá, hogy számos illegálisan tartózkodó migránst ideiglenesen nem lehet kiutasítani, és kinyilvánították, hogy intézkedéseket kell hozni a megoldás megtalálása érdekében. A kitoloncolásra szolgáló közös légi járatok komoly támogatást kaptak. Több tagállam adott jelzést az emberkereskedelem elleni küzdelem céljából hozott intézkedésekről. Számos tagállam számolt be kétoldalú visszafogadási megállapodások megkötésére irányuló erőfeszítésekről, és hangsúlyozta a harmadik országokkal folytatott, uniós szintű együttműködés fontosságát, feltéve, hogy megfelelő konzultációra kerül sor.

A hatékony visszatérési intézkedések az EU illegális bevándorlással kapcsolatos politikájának elengedhetetlen részét képezik. Tartózkodni kell az illegálisan az EU területén tartózkodó személyek jogi státuszának megkülönböztetés nélküli, kiterjedt rendezésétől, de nyitva kell hagyni az igazságos és átlátható kritériumokon alapuló egyéni legalizálás lehetőségét.

Annak érdekében, hogy ez megvalósuljon, az EU-nak és a tagállamoknak a következőket kell tenniük:

1. Valódi európai dimenziót kell adni a visszatérési politikának a visszatérési határozatok kölcsönös elismerése révén.
2. Erősíteni kell a tagállamok közti gyakorlati együttműködést a visszatérési intézkedések végrehajtása terén, és erősíteni kell a Frontex szerepét a légi úton történő közös visszatérési műveletek tekintetében.
3. Ellenőrizni kell a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló irányelv végrehajtását (miután hatályba lépett).
4. Intézkedéseket kell kidolgozni a dokumentumokkal nem rendelkező visszatérők azonosításának megkönnyítésére, és a személyazonosságokkal való visszaélések megelőzésére.
5. Lépéseket kell tenni annak biztosítására, hogy minden harmadik ország eleget tesz visszafogadási köteletségének saját állampolgárai tekintetében.
6. Felül kell vizsgálni minden létező visszafogadási megállapodást azzal a céllal, hogy megkönnyítsék gyakorlati alkalmazásukat és levonják a tanulságokat a jövőbeni megállapodásokról folyó tárgyalásokhoz.
7. Közös megközelítést kell kialakítani a legalizálással kapcsolatban, amelyek kiterjednek a korai információ-megosztás minimális követelményeire is.
8. Át kell gondolni egy európai úti okmány bevezetésének lehetőségét, amely a dokumentumokkal nem rendelkező migránsok visszatérését könnyítené meg.

Korrupció szintje

Az Uniónak átláthatósági célkitűzéseket is meg kell határoznia, illetve küzdenie kell a **korrupció** ellen. Az Unió és a tagállamok erőfeszítéseinek rendszeres értékelése alapján elő kell segíteni a helyes bűnmegelőzési és bűnüldözési gyakorlatok – többek között a korrupcióellenes hálózat keretében folytatott – cseréjét, valamint a meglévő rendszerekre és a közös kritériumokra alapozva olyan mutatókat kell kidolgozni, amelyek mérhetővé teszik a korrupcióellenes küzdelem erőfeszítéseit. A közösségi vívmányok bizonyos területein (pénzügyi ellenőrzés stb.) fokozott figyelmet kell kapnia a korrupcióellenes intézkedéseknek.

Az illegális migráció kezelésének tapasztalatai a Szlovák Köztársaságban

Az idegenrendészet és határrendészet szempontjából biztonságot veszélyeztetnek olyan tényezők, mint az illegális migráció, szervezett nemzetközi bűnözés, embercsempészet, okirat-hamisítás és az országban jogsértő módon folytatott munkavégzés.

Értékelési szempontjaiból következtethetünk a hangsúlyos feladatokra - az európai követelmények teljesítése érdekében. Az illegális migráció kezelésével kapcsolatosan azt láthatjuk, hogy több fejezetben van számunkra értékelendő, hasznosítható információ.

A zöldhatárokon a schengeni követelményeknek megfelelően folytatódik a rendőri tevékenységek fejlesztése. Az ukrán határszakaszon modern technikai felszereléssel vannak ellátva a határrendészek. A megerősített határellenőrzés eredményeként csökkent 2007-től 2010-ig az illegális migránsok letartóztatása. 2007-ben 6761 illegális migráns volt letartóztatva, amelyből tiltott határátlépést 3405 illegális migráns, jogellenes belföldi tartózkodást 3356 személy követett el. A schengeni csatlakozás következtében 2008-ban 2355 illegális migráns volt letartóztatva, amelyből 1034 fő tiltott határátlépést hajtott végre és 1321 fő jogellenesen tartózkodott a Szlovák Köztársaság területén. Ismételt csökkenési trendet lehet kiolvasni a számokból 2009-ben. Ebben az évben letartóztattak a rendőri szervek 1785 illegális migránst. Tiltott határátlépést 611 migráns hajtott végre és 1174 személy volt letartóztatva az ellenőrzés alatt a Szlovák Köztársaság területén jogellenes tartózkodás okából. 2010-ben a csökkenő tendencia maradt és 1477 illegális migráns volt letartóztatva. Illegális határátlépést 516 migráns követett el és 961 külföldi jogellenes belföldi tartózkodás okából volt letartóztatva.

Következtetésképp, az illegális migráció a Szlovák Köztársaság viszonylatában csökkenő tendenciát mutat. Ennek fő oka a schengeni övezethez való csatlakozás.

A jogi háttér az illegális migráció kezelésében a nemzetközi multilaterális és bilaterális szerződések, az európai jogforrások és a Szlovák Köztársaság jogszabályai képviselik.

A Szlovák Köztársaságban a Rendőrség szervezetébe soroljuk az idegenrendészetet és a határrendészetet is. Feladataikat az illegális migrációval történő küzdelemben az 1993/171. számú Rendőrségi törvény határozza meg, továbbá lex generalis az illegális migráció kezelésében a 2002/48. számú külföldiek tartózkodásáról szóló törvény (idegenrendészeti törvény).

E törvény értelmében kötelező azon külföldiek idegenrendészeti célú letartóztatása, akik szervezett bűnözéssel állnak kapcsolatban, tiltott határátlépést, úti okmány tekintetében közokirat-hamisítást követtek el, illetve jelentésre kötelezi a külföldieket, amennyiben tartózkodási céljukban bármilyen változás következik be.

És most rátérünk konkrétan az illegális migráció elemzésére. Az idegenrendészeti és a határrendészeti szervek a legfontosabb hatóságok, amelyek az illegális migráció megszüntetési harcában vesznek részt.

A határ és idegenrendészeti hivatal olyan feladatokat teljesít, mint a határellenőrzés, a határőrizet, az embercsempészet és az emberkereskedelem elleni küzdelem, rizikó elemzése, együttműködés a Frontex-szel, az idegenek tartózkodási engedélyezése és ellenőrzése, idegenek kiutasítása, vízum praxis és a menedékjog applikálása e területeken. Módszeresen irányítja és ellenőrzi az alárendelt rendőri egységeket.

A **Nemzeti operatív egység** a határ és idegenrendészeti hivatal részlege, amelynek három operatív és nyomozási főosztálya van, székhelyei Bratislava, Banská Bystrica és Prešov. A hatósági körébe tartozik az embercsempészet (§355 és §356), a tiltott határátlépés (§357), az erőszakos határátlépés (§354), az emberkereskedelem (§179) és a gyerekkereskedelem (§180, §181) kinyomozása (Büntető Törvény a 2005. évi 300. törvény). Bűnügyi területen is dolgozik, felderítés feladatai vannak, felderítő tevékenységet működtet, ebben főleg informátori, bizalmi személyi, ügynöki hálózati rendszert és fedett nyomozói

tevékenységeket folytat. Széles körű operatív és hírszerzési jogkör (beletartozik a szervezett bűnözés elleni küzdelem), amely meghatározta az összes, illegális migrációval összefüggő kérdést.

Az intézmények közé, amelyek biztosítják a kinevezett bűncselekmények nyomozását és együttműködnek a határ és idegenrendészeti hivatal *nemzeti operatív egységével*, a megyei és járási rendőr igazgatóság bűnügyi rendészet hivatalai, országos rendőr-főkapitányság igazságügyi és bűnügyi rendészet hivatala és a nemzetközi rendőri együttműködési hivatal tartoznak. Továbbá a rendőri szervek együttműködnek a vámőrség bűnügyi hivatalával. A közeljövőben nem várható változás az együttműködés rendszerben a *határendészeti, idegenrendészeti és bűnügyi rendészeti szervek* között.

Az együttműködés formái a határ és bűnügyi rendészeti szervek között mindenképp az operatív információk cseréje, a közös rendőri akciók végrehajtása, embercsempészség, tiltott határátlépés, erőszakos határátlépés és emberkereskedelem kinyomozása céljából.

Az illegális migráció kezelésének elméleti és gyakorlati szempontjai vannak. Az **„illegális migráció”** kifejezés magába foglalja a harmadik országbeli állampolgároknak valamely tagállam területére – ideértve a repülőtéri tranzitterületeket is – illegálisan történő belépését földön, vízen vagy levegőben. Ez gyakran hamis vagy hamisított dokumentumok felhasználásával, vagy csempészek és emberkereskedők szervezett bűnözői hálózatának segítségével történik. Ezen kívül jelentős azon személyek száma, akik érvényes vízummal vagy vízummentesség keretében legálisan lépnek be, azonban a megengedettnél tovább maradnak, vagy a hatóságok jóváhagyása nélkül változtatják meg tartózkodásuk célját; végül pedig vannak olyan menedékkérők, akik a kérelmük elutasítására vonatkozó jogerős határozat után nem hagyják el az adott tagállam területét.

Jelenleg a szlovák állami szervek az illegális migrációt úgy fogalmazzák meg, mint a harmadik országbeli állampolgároknak *illegálisan történő belépését* vagy *megengedettnél tovább maradását* a Szlovák Köztársaság területén, ezzel megsértve a jogi normákat.

Az illegális migrációt két alcsoportra osztják az állami szervek. Az első alcsoportba tartoznak azok a cselekvések, amelyek hozzásegítenek a tiltott határátlépéshez. Ide tartoznak azon esetek, mint a zöldhatár tiltott átlépése vagy hamisított dokumentumok felhasználásával kísérelt határátlépés határátkelőn (*illegális határátlépés*). A **modus operandi** tiltott határátlépés a Szlovák Köztársaság viszonylatában olyan cselekményeket tartalmaz, mint a zöldhatár átlépése egyedül, gyalog vagy embercsempészek segítségével, határátlépés határátkelőhelyen hamis, hamisított vagy idegen útlevelemmel, határátlépés gépjárműben kialakított rejtékhelyben.

A második alcsoportba olyan cselekvések vannak besorolva, amelyek elősegítik a harmadik országbeli állampolgárok jogellenes belföldi tartózkodását. Így a továbbiakban érvényes vízummal vagy vízummentesség keretében legálisan lépnek be, a harmadik országbeli állampolgárok azonban a megengedettnél tovább maradnak, vagy a hatóságok jóváhagyása nélkül változtatják meg tartózkodásuk célját (*illegális tartózkodás*). Nem utolsósorban az illegális migráció speciális formája, amely önmagában tartalmaz illegális határátlépést és illegális tartózkodást, amikor a harmadik országbeli állampolgár tiltott határátlépést követ el és a Szlovák Köztársaság területén a rendőri szervek ellenőrzés közben letartóztatják a jogellenes belföldi tartózkodása miatt. Ebben a formában az illegális migráció mindkét módja jellemző.

Nem utolsósorban a felfedett embercsempész tevékenység érzékelteti, hogy nem a Szlovák Köztársaság, hanem a fejlett nyugati tagállamok felé történő csempészség dominál. Az embercsempészség jellege az, hogy jól szervezett nemzetközi bűnszervezetek irányítása alatt folyik. Különleges jellemzője az illegális migrációnak a Szlovák Köztársaság **szempontjából** az a tényező, hogy illegális migránsok a területét tranzitnak használják (tranzitállam kategóriába sorolható).

Hogy a Szlovák Köztársaság *effektíven* tudja felvenni a harcot az illegális migrációval, a következő lépéseket kell végrehajtani az állami szerveknek:

1. Elfogadni egy új, korszerű *emigrációs törvényt*.
2. A szlovák állami szerveknek különös figyelmet kell fordítaniuk a *visszatérési és a munkáltatók szankcionálásáról* szóló irányelv teljes körű és megfelelő időben történő átültetésére.
3. *Fokozniuk kell a munkahelyi ellenőrzések számát és hatékonyságát* azokban az ágazatokban, ahol kiváltképpen nagy a kockázata az illegálisan tartózkodó munkavállalók kizsákmányolásának.
4. Ki kell használniuk a visszatérési irányelv kínálta lehetőséget az *önkéntes távozás előmozdítására*, és a Visszatérési Alap igénybe vételére.
5. Tovább kell fejleszteni a *kitoloncolásra szolgáló közös légi járatok* alkalmazását.
6. Figyelmesen ellenőrizni *a jelentős létszámú, ideiglenesen nem kiutasítható, illegálisan tartózkodó migránsokat*, a lehető leghamarabb kiutasítani őket, amellyel az illegális tartózkodás befejeződik.
7. *Optimálisan kell hasznosítani a legfontosabb jogi eszközöket* (Határ-ellenőrzési Kódex, Vízumkódex, FRONTEX-rendelet, VIS, Külső Határok Alap), és gondoskodni kell azok helyes alkalmazásáról, valamint meg kell hozniuk a szükséges végrehajtási intézkedéseket.
8. *Az embercsempészet és az emberkereskedelem elleni küzdelem érdekében* a szlovák állami szerveknek támogatni kell a nemzetközi jogi aktusok megerősítését és végrehajtását, az emberkereskedelem elleni nemzeti cselekvési terv kidolgozását és végrehajtását, a jogi szabályozás fejlesztését, valamint az áldozatok vonatkozásában a megelőzést.

Befejezés

Az elmondottakból négy mozzanatra hívnám fel a figyelmet. Az Európa Unió ex post értelmezi az illegális migrációval összefüggő kihívásokat. Fontosnak tartja az együttműködés gyakorlati érvényesítését, szükségesnek ítéli a továbbképzés hasznosságát. Annak ellenére, hogy számos fontos intézkedés történt a korrupció leküzdésére, az továbbra is problémát jelent, újabb erőfeszítések szükségesek ez ügyben. Továbbra is szükséges új hamisításbiztos dokumentumok bevezetése és modern technológiák használata.

Fokozni kell az illegális bevándorlás elleni harcot, és zéró toleranciát kell alkalmazni az emberkereskedelemmel szemben. Az EU-nak és tagállamainak koherens politikát kell kialakítaniuk az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelem terén. Hatékonyan fel kell lépni a be nem jelentett munka és az illegális foglalkoztatás különböző vonatkozásai, valamint az uniós állampolgárok be nem jelentett és illegális foglalkoztatása ellen.

Az illegális migráció bármely átfogó megközelítésének figyelembe kell vennie azokat a tényezőket, amelyek az embereket hazájuk elhagyására készítetik, valamint szükségesnek tartja a származási országokban és tranzitországokban világos fejlesztési és beruházási tervek megvalósítását, például a migránsok által a származási országba küldött pénzáttalások megkönnyítése vagy a gazdasági lehetőségeket fellendítő kereskedelmi és mezőgazdasági politikák alkalmazása, valamint a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és az alapvető szabadságok előmozdítása révén. Az Uniónak kitartóan szorgalmaznia kell a párbeszédet és az együttes fellépést az egyes régiókban található partnerországokkal.

Meg kell erősíteni az EU területére való bejutás ellenőrzését a teljesen integrált határigazgatás elősegítése érdekében, ugyanakkor könnyű bejutást kell biztosítani a jóhiszemű utazók és a védelemre szoruló személyek számára.

A visszatérési politikának és a visszafogadási megállapodásoknak kiemelt figyelmet kell kapniuk az Európai Unió és a tagállamok részéről. A jelek szerint a visszatérés esetében az önkéntes távozás előnyben részesített lehetőséggé válik a visszatérési irányelvnek megfelelően. Másrészt a tagállamoknak szigorúbb visszatoloncolási politikát kell elfogadniuk, mert visszatartó hatásuk van az illegális bevándorlókra. A származási és tranzitországokkal folytatott együttműködés lényeges szerepet játszik az illegális bevándorlási politikák esetében. Több figyelmet érdemel, hogy számos illegálisan tartózkodó migráns ideiglenesen nem utasítható ki.

Az eltérő megközelítéseket figyelembe véve elő kell segíteni a nemzeti legalizálási intézkedések ellenőrzését és az azokra vonatkozó információcserét, a Paktum ajánlásainak megfelelően. További erőfeszítéseket kell tenni annak érdekében, hogy *visszafogadási megállapodásokat* tárgyaljanak és kössenek meg az Európai Unió szervei a legfontosabb harmadik országokkal.

Az EU-nak és a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a migráció hatékonyabb ellenőrzésére irányuló intézkedések teljes mértékben szem előtt tartsák az érintett személyek *méltóságát, alapvető jogait és szabadságait*.

Erősíteni kell a bevándorlási összekötő tisztviselőknek a vízumkiadási szolgálatoknál betöltött szerepét, valamint aktív támogatást nyújtottak a konzulátusok közötti helyi szintű együttműködés számára. A tagállamoknak figyelni kell a migrációs útvonalakra, a csempész- és a kereskedelmi gyakorlatokra, valamint az e területen működő bűnözői hálózatokra vonatkozó közös elemzéseket, többek között a határirányítási ügynökség keretében, illetve szoros együttműködésben az Európával és az Eurojusttal.

A schengeni értékelési eljárás az egyetlen olyan felülvizsgálati mechanizmus, amelyet a szerződés rendelkezései szerint fenn kell tartani és meg kell erősíteni. E mechanizmusnak az összes résztvevő közötti bizalomra és világos hatáskör-megosztásra kell épülnie.

Felhasznált irodalom:

Ritecz György – Sallai János: Az államhatár 1998. évi kriminál földrajzi elemzése. Budapest 1999. Rendvédelmi füzetek 1999/10.

János Varga: Some relationships between border security, public safety, public security and personal safety. Policajná teória a prax. XVIII. 2010. číslo 3. s.135-141. ISSN 1335-1370

Határ és idegenrendészeti Hivatal évkönyve 2007, 2008, 2009 és 2010.

Kun János PhD

„Az illegális migráció gazdasági kérdései”

Az illegális migráció gazdasági kérdéseit először amerikai tanulmányok alapján mutatom be, majd az európai helyzetre térek rá. A továbbiakban Magyarországról szólok, s teszek egy javaslatot, hogyan lehetne az illegális migrációval kapcsolatos költségeket csökkenteni. A javaslat nemcsak Magyarország, hanem az egész Európai Unió számára megtakarítással járna.

Amerikai kutatások

Az USA legális migrációját törvények szabályozzák. A legális migráció legszélesebb csatornája a „zöld kártya”, amely egy öt évre érvényes munkavállalási és tartózkodási engedély. Az öt év letelte után állampolgárság kérvényezhető. Évente 670 ezer engedélyt adnak ki. Ebből 480 ezret családgyegetítés címén, 140 ezret képzett munkaerő számára, ebből ötezer az alacsonyan képzett munkaerő kvótája, 50 ezer zöld kártyát pedig évente kisorsolnak. A sorsoláson bárki részt vehet, aki az elektronikus kérdőívet kitölti, a sorsolást számítógép végzi. Emellett egy éves munkavállalási engedélyeket is kiadnak, mezőgazdasági munkások számára 66 ezret, a nem mezőgazdasági munkások számára nincs kvóta, évente mintegy 70 ezer engedélyt adnak ki.

A legális migráció nem reagál az USA munkaerő-igényének változására, mivel a vízumok kiadása más logikát követ. Még ha figyelembe is akarnák venni, amire egy módosítási javaslat átjut a törvényhozáson, a munkapiaci helyzet nagy valószínűséggel megváltozik. Az illegális migráció azonban azonnal reagál a gazdasági változásokra.

Az Egyesült Államokban jelenleg mintegy 12 millió illegális bevándorló él. 60 százalékuk Mexikóból érkezik, további 20 százalékuk egyéb latin-amerikai országokból. A bevándorlók döntő többsége képzetlen vagy alacsony képzettségű. A migráció elsődleges oka a munkabérek különbség. Az Egyesült Államokban négyszer olyan magas az órabér, mint Mexikóban. Ha a megélhetési költségek különbségét is figyelembe vesszük, a különbség akkor is háromszoros. Számítások alapján a keresetkülönbség 10 százalékos növekedése a bevándorlást hat százalékkal növeli, hasonlóképpen változik a bevándorlás a keresetkülönbség csökkenése esetén. Az illegális munkaerő az Egyesült Államokon belül is mobilabb, mint a hazai. Ez érthető, mivel a mobilitást nem gátolják a rokoni, baráti kapcsolatok, az ingatlanok megléte. A hivatalos adatok szerint az illegális bevándorlók évente 8-10 milliárd dollárt utalnak Mexikóba, a mexikói fizetési mérleg harmadik legnagyobb bevétele ez a tétel. Az átutalások egy része azonban nem hivatalos csatornákon keresztül történik, becslések szerint a teljes átutalás 40-50 milliárd dollárt is elérhet.

Az Egyesült Államok egyes szövetségi államaiban már hozzászórtak a latin ajkú népességhez, New York-ban például a figyelmeztető feliratok már évtizedek óta kétnyelvűek. Az utóbbi tíz évben azonban az illegális munkaerő mobilitása miatt olyan területeken is megjelent a latin ajkú népesség, ahol korábban ez nem volt jellemző. Ez hozzájárult ahhoz, hogy felerősödött az illegális bevándorlók elleni ellenszenv. Egy felmérés szerint az amerikaiak 74 százaléka úgy véli, hogy az illegális bevándorlás rossz a gazdaságnak. Az elmúlt tíz évben mintegy 16 milliárd dollárt fordítottak az USA-mexikói határszakasz erősítésére, a határőrizetre fordított munkaórák száma négyszeresére növekedett. Ennek következtében az embercsempészés díja tíz év alatt 1250 \$-ról 2750 \$-ra növekedett.

Jelenleg az amerikai munkaerőpiac öt százalékát adják az illegális bevándorlók. Míg a hivatalos munkaerőnek csak a 8 százaléka szakképzetlen, az illegális bevándorlók nagy része ebbe a csoportba tartozik. Különösen a mezőgazdaságban, az élelmiszeriparban, az építőiparban és a személyi szolgáltatások terén van igény a munkájukra. Az illegális bevándorlók, a számukra fizetett munkabért nem számolva, az USA GDP-jét maximum 0,3 százalékkal növelik. Az illegális bevándorlók is vásárolnak, vásárlásaik után áfát fizetnek. Lakniuk is kell valahol, ezért lakbért fizetnek, a lakbér után a bérbeadó SZJA-t és vagyoadót fizet. Ha nem lennének illegális bevándorlók, nagyobb igény lenne a képzetlen helyi munkaerőre, a képzetlenek munkabére 9 százalékkal lenne magasabb, az átlagos bérszínvonal 3 százalékkal. Egyes termékek, szolgáltatások ára magasabb lenne, s a kevesebb munkaerő miatt más, kevesebb élők munkát igénylő technológiákat kellene alkalmazni.

Az USA törvényei szerint az illegális bevándorlók gyermekei is járhatnak iskolába, és az illegális bevándorlókat is megilleti a sürgősségi orvosi ellátás. Emellett használják az ország infrastruktúráját, miattuk több rendőrrre, több határőrre van szükség. Ezekre a költségekre a becslések szerint az USA GDP-jének 0,2 százalékát fordítják. Az összes bevételeket és kiadásokat összevetve azt becslik, hogy az USA GDP-je nem változna számottevően, ha nem lenne illegális bevándorlás. Egyes ágazatok, különösen a személyi szolgáltatások, ahol a munkaerő technológiai váltással nem csökkenthető, nehéz helyzetbe kerülnének.

Érdekes jelenség, hogy a munkaügyi ellenőrzések miatt az illegális bevándorlóknak is kell TAJ-számot (social security number) közölniük a munkaadókkal, amivel természetesen nem rendelkeznek. Ezért hamis TAJ-számot közölnek, s a járulékok erre a hamis számra kerülnek. 2000-ben például 49 milliárd dollár járulék érkezett ilyen TAJ-számokra. Az így befizetett járulékokból az illegális bevándorlók nem kapnak egészségügyi ellátást és nyugdíjat, az összeg a nagykalapba kerül, s az USA polgárai között osztják szét.

Mindent összevetve, az Egyesült Államok polgárai rosszabbul járnának, ha az illegális bevándorlás helyett a gazdaság számára szükséges munkaerőt legális bevándorlás formájában biztosítanák.

Európa

Az illegális bevándorlás európai jelenség is. A bevándorlók korösszetétele sokkal kedvezőbb, mint a honos népességé, sokkal több a fiatal. Európában is jellemző, hogy az illegális bevándorlók képzettsége alacsonyabb, mint a helyi lakosságé, s hogy munkájukra szükség van. Két példát említek.

Genfben néhány éve kiderült, hogy mintegy hétezer, illegálisan az országban tartózkodó háztartási alkalmazott dolgozik a városban. Az első reakció az volt, hogy ezeket a főként Ázsiából származó nőket ki kell utasítani, de hamar kiderült, hogy ebben az esetben nem lenne, aki elvégezze ezt a munkát. Az a megoldás született, hogy a háztartási alkalmazottak tartózkodási és munkavállalási engedélyt kaptak, de vállalniuk kellett, hogy öt évig háztartási alkalmazottként dolgoznak, és a munkaadóiknak meg kellett ígérniük, hogy a következő alkalommal nem alkalmaznak háztartási alkalmazottat munkavállalási engedély nélkül. Nem tudni, hogy az ígéretek hogyan működnek. Valószínű, hogy ha a kérdés újból napirendre kerül, újból valamilyen engedményt kell adni.

Bécsben az derült ki, hogy több ezer család - főleg szlovák és magyar - hölgyeket foglalkoztat idős hozzátartozójának ápolására, mindennemű bejelentés, adófizetés nélkül. Amikor a hatóságok rendet akartak teremteni, kiderült, hogy a családok nem tudnák vállalni az

adófizetést, s az idős emberek gondozására a városnak nincs lehetősége. Az ügyet a szőnyeg alá söpörték.

Ha egy illegális bevándorlót rajtakapnak, menedékjogért folyamodik. 2009 és 2010 szeptembere között 248 855 személy folyamodott menedékjogért az EU-ban. Legtöbben, 40 ezren Németországban, legkevesebben, negyvenen Észtországban. A magyarországi adat 2 760 kérelem. A legtöbb menedékkérő, 20 655 személy Afganisztánból érkezett, őket követik az oroszok, a szomáliaiak, az irakiak, a koszovóiak és a Szerbiából érkezettek. Az EU átlagában a menedékkérelmek 75 százalékát utasították el, legmagasabb az elutasítási arány Franciaországban, 88 százalék, a legalacsonyabb Hollandiában, 56 százalék. A különböző elutasítási arány a bevándorlók különböző összetételével függhet össze, de annak is lehet szerepe, hogy az egyes országok hozzáállása különböző.

Az EU összesített statisztikája szerint legkisebb arányban, 30 százalékban, a szomáliaiak kérelmét utasították el, míg legnagyobb arányban, 96 százalékban a koszovóiak kérelmét.

Magyarország

Hazánk nem célország, hiszen a munkabérek a tőlünk nyugatabbra lévő országokkal összehasonlítva alacsonyak, s még a hazai képzetlen munkaerőnek sem tudunk munkát biztosítani. Kínai éttermek hátsó konyháiban valószínűleg találnánk néhány illegális bevándorlót, de ennek gazdasági hatása elhanyagolható. Nem elhanyagolható azonban az a hatás, ami abból kifolyólag éri az országot, hogy a Nyugat-Európa felé irányuló migrációs útvonalak mentén fekszik. Az illegális migrációhoz kapcsolódó bűnözés: a csempészás, a prostitúció, a szervkereskedelem a magyarországi bűnüldözés számára is munkát adhat, de ennél is jelentősebb gazdasági hatása van, hogy ha egy Nyugat-Európába igyekvő illegális bevándorlót Magyarországon feltartóztatnak, menekült státuszért folyamodik, s ügyének elbírálása, az elbírálás alatti elhelyezése, őrzése a magyar hatóságoknak jelent költséget és munkát. Az illegális migráció elleni harc költségeit jelentik még a határőrizet, a mélységi ellenőrzések, a szállító vállalatoknál szolgáltatást teljesítő okmányvizsgálók, a külképviseleteknél az illegális migráció miatt fokozott figyelmet igénylő vízumkiadások költségei. Ide sorolhatók még azok a fejlődő országoknak nyújtott segélyek, amelyek azt szolgálják, hogy az ottani élet minősége javuljon, s a lakosok ne legyenek arra kényszerülve, hogy – akár illegális migránsként – elhagyják szülőföldjüket. A költségek jelentősek, de nem számszerűsíthetők, mivel a költségvetési adatok nem állnak rendelkezésre kellő mélységű bontásban.

Ezek a költségek megtakaríthatók lennének, ha az áthaladó illegális migránsokat átengednénk az országon, s csak azokkal foglalkoznánk, akik Magyarországon bűncselekményt követnek el. Ezt azonban nemzetközi kötelezettségeink nem teszik lehetővé, és az országnak sokkal több előnye származik az EU és a schengeni tagságból, mint az illegális migrációval kapcsolatos költségek.

Az EU a költségekhez jelentős hozzájárulás nyújt. Korábban a PHARE program keretében és a Schengen Alapból kaptunk támogatást, jelenleg pedig a Külső Határok Alapból, az Európai Menekültügyi Alapból és az Európai Visszatérési Alapból kapunk. Ezekből a forrásokból Magyarország 2007 és 2013 között várhatóan 115 millió eurót használhat fel, melyet 25 százalékos hazai társfinanszírozással kell kiegészíteni.

Egy javaslat

További hathatós segítség lenne, ha az EU egy széles körű hatékony szakértői hálózatot építene ki, amely a menekültstátusz gyors elbírálását segítené. Az EU egyetemeinek nyelvészeti, politológiai tanszékeinek és kutatóintézeteinek, valamint az EU külképviseleteinek bevonásával egy hálózatot lehetne kialakítani, amely a menekült státuszért folyamodókkal skype-on közvetlenül érintkezve, gyorsan és hatékonyan véleményt tudna alkotni, hogy az illegális migráns valóban olyan területről származik-e, amely alapján menekült státuszra jogosult, valóban ki lehetett-e téve olyan üldözésnek, amit előad. A gyors elbírálás jelentősen csökkentené a menekült státuszért folyamodók ellátási, őrzési költségeit, s hozzájárulhatna ahhoz is, hogy az illegális migráció kevésbé legyen népszerű a világ elmaradott térségeiben élők gazdasági problémáinak megoldására.

Irodalom:

Albertinelli, Anthony (2011): Asylum applicants and first instant decisions on asylum applications in third quarter 2010

Eurostat

Population and social conditions

Data in focus 1/2011

epp.eurostat.ec.europa.eu

Campo-Flores, Arian (2010): Why Americans Think (Wrongly) That Illegal Immigrants Hurt the Economy

Newsweek, May 14

Economic costs of illegal immigration

www.theamericanresistance.com

Gordon H. Hanson (2007): The Economic Logic of Illegal Immigration

Council on Foreign Relations CSR No. 26

Gordon H. Hanson (2009): The Economic and Policy of Illegal Immigration in the United States

Migraition Policy Institute

University of California – San Diego and NBER

Oblak-Flander, Apolonija (2011): Immigration to EU Member States down by 6 % and emigration up by 13 % in 2008

Eurostat

Population and social conditions

Data in focus 1/2011

epp.eurostat.ec.europa.eu

Sans-Papiers: Der Staatsrat des Kantons Genf schlägt dem Bundesrat eine Lösung vor

www.sans-papiers.ch

Staubhaar, Thomas (2007): Die ökonomische Logik der illegalen Migration: Das Beispiel USA

Universität Hamburg

Lehrstuhl Internationale Wirtschaftsbeziehungen

The Dark Side of Illegal Immigration

Facts, Figures and Statistics on Illegal Immigration

Hozzászólások

dr. Balázs László r. ezredes
ORFK Idegenrendészeti Osztály vezetője

Először a kérdésre válaszolva, jelen pillanatban még nem tapasztaljuk azt, hogy az észak-afrikai konfliktus helyzet miatt bármiféle migráció megjelent volna Magyarországon. Volt elfogás Zala megyében, ahol egyiptomi állampolgárok kerültek elfogásra, de ők olyan személyek voltak, akik több hónappal ezelőtt elhagyták az országot, illetve Olaszországon keresztül jöttek be Magyarországra és már kifelé mentek, akkor fogták el őket. Abszolút nem lehet érezni még ezt a hatást. Mint ahogy említettem, időben biztos, hogy nagy csúszást fog eredményezni, illetve több szűrőn át kell, hogy haladjanak ahhoz, hogy a magyar határra eljussanak. A törököknek a szerb szakaszon való megjelenése változást hozott, de ez elsősorban a Szerbiával kötött vízummentes megállapodásnak köszönhető. Ha már beszélek, csak egy reagálás a „negatív toloncra”. Az én szakmai álláspontom teljesen eltérő Borsa Csaba kollégámétól e kérdésben. Úgy gondolom, hogy ha hatályos az Európai Unión belül egy Dublini Rendelet, amely alapján mi kötelesek vagyunk visszavenni, mint első menedék országa ezeket a személyeket, akkor legyen meg a lehetőség arra is, hogy ha ezek a személyek Nyugat-Európából jönnek ide és Magyarországnak sokkal egyszerűbb, hatékonyabb eltávolítani az ország területéről ezeket a személyeket az EU tagállamok irányába, akkor élhessünk ezzel a lehetőséggel. Ennek a jogi feltételei is megvannak, hiszen az úgynevezett visszatérési irányelv biztosítja ennek a lehetőségét. Egyelőre korlátozással, csak azt a harmadik országbeli állampolgárt lehet kiutasítani az uniós tagállamok területére, aki rendelkezik ott tartózkodási engedéllyel. A cél az, hogy jogszabály módosítást követően elérjük, hogy önmagában a visszafogadási egyezmény alapján tudjuk ezt gyakorolni.

Dr. Borsa Csaba rendőr őrnagy
Győr-Moson-Sopron megyei Rendőr-főkapitányság
Határrendészeti Osztály vezetője

Pontos statisztikai adat, hogy 577 fő volt 2010-ben előállítva, ebből 178 fő volt, aki a befogadó állomásokról távozott. Ez a szám 2009-ben 633 előállítottból 127 volt, itt látszik egy 51 fős „pozitívum”. És két reagálás: én nem kívántam és nem is kívánom a külső határon dolgozó kollégákat kritizálni és semmi jogom nincs támadni, ők is emberfeletti munkát végeznek és tudom azt is, hogy eléggé alacsony létszám mellett hajtják végre a feladatukat. Én csak arra kívántam utalni, hogy egy utószűrés kapcsán is kell detektálni ezeket a személyeket és fenn kell tartani azt a Schengen Kódex alapján, hogy igenis legyen egy kockázat a külföldinek, hogy mozog a belső területen és bármikor előállíthatják. Még egy megjegyzés itt a docens asszony részéről, hogy a Frontex milyen temérdek számú személyes adatot kezel, ezt kicsit támadnám és helyreigazítanám. Az Europol kezel személyes adatokat, a Frontex stratégiai együttműködést hajt végre. A Frontex szeretne személyes adatokat kezelni, azonban erre jogszabályi lehetősége nincs. A Frontex egyedül tulajdonképpen csak az eltávolított, a légi úton kitoloncolt személyeknek az adatait kezelheti. Ez is szerintem kétséges, de ezt szerettem volna mindenképpen tisztázni. Köszönöm.

Éberhardt Gábor r. alezredes
Csongrád megyei Rendőr-főkapitányság
Szeged Határrendészeti Kirendeltség vezetője

Megtiszteltetés, hogy az illegális migrációval kapcsolatos konferencián kirendeltség-vezetőként megjelenhetek. Örömmel hallgattam ezeket az előadásokat. Volna javaslatom, illetve kérdésem.

A javaslatom Hautzinger úr felé:

Napi probléma mindennapi életünkben, kirendeltségünk vonatkozásában, hogy van egy harmadik országos külföldi, aki elkövet egy közlekedési szabálysértést. Bemérik, előbb-utóbb azonosítva van, felkerül a közös nyilvántartásba, hogy nem fizette be a 10.000 vagy 20.000 forintos helyszínbírságot. Emiatt a magyar állam arra jogosult hatósága elrendeli vele szemben a beutazási és tartózkodási tilalmat. Történik mindez abban az időszakban, amikor teljesen jogszerűen tartózkodik az Unió területén, csak esetleg haza kell neki utaznia. Ebben az esetben a külső határos ellenőrzésnél fel fog akadni a rendszeren egy 10 vagy 20 ezer forintos helyszínbírság miatt (tolmácsok, előállítások, papírmunkák és egyebek), és utána egyébként az ügyészség meg fogja tagadni a nyomozást, mivel hirdetményi úton, **meg interneten volt közzétéve** neki a BTT-s határozata és természetesen meg fogja szüntetni az eljárást.

Amit itt az elnök úr is említett, hogy vannak azért példák a nemzetközi jogban és az uniós jogban is az ilyen típusú problémák kezelésére, én javasolnám, hogy esetleg ezen a területen is érdemes volna gondolkozni.

A másik Borsa úr előadásához kapcsolódna:

Említettem, a Szegedi Kirendeltségnek vagyok a vezetője. Nekünk a 2010-es évben 11.000 személlyel szembeni intézkedésünk, eljárásunk volt, komplex, mindenféle feladatunk. Ebből több mint 50%-a klasszikus migrációs jellegű, migrációhoz kötődő személyekkel szembeni eljárás volt és ráadásul ezek kb. 50%-a kilépő irányú.

Arra szeretnék utalni egyrészt, hogy a magyar határrendészetnek vannak problémái (belső határos probléma, mélységi migrációs háló és lyukak a rendszerben). Ezzel együtt, én úgy érzem, hogy **számos nyugatról és az északi államok területéről érkezett** kritikát azért ennek ismeretében lehet és kell kezelni. Ugyanis ezekről a külföldiekről, akiket mi, illetve a szomszédos kirendeltségeken is eljárás alá vonnak, az eljárások alatt igen gyakran kiderül, hogy hosszú-hosszú évek óta kint éltek illegálisan Nyugat-Európa valamelyik országában és azért mennek haza, mert esetleg meghalt a papa vagy a mama, és el kellene menni a temetésre.

Borsa úr felé volna ugyanez a kérdésem, azzal együtt, hogy tisztelem és becsülöm a munkájukat, mert tudom azt, hogy milyen kilépő irányban határt őrizni, főleg zöldhatáron migránsokat elfogni. Borsa úr említette, hogy 600 migráns volt 2010-ben eljárás alá vonva, ugyanakkor azt szeretném kérdezni, hogy arra tud-e valamilyen tájékoztató adatot, hogy ennek kb. hány százaléka az, aki klasszikus áthaladó migráns (nem, aki bejött, elfogásra került és a befogadó állomásról távozott, illetve teljesen legálisan belépett, csak lejárt neki a tartózkodási engedélye, stb.)? Van-e esetleg ilyen összehasonlítási alap?

Az előadások során 2 alkalommal, 2 témában merült fel a szervkereskedelem, mint fogalom. Én vártam is, hogy elhangozzanak ezek a kifejezések, mert egy nagyon kritikus pontnak érzem a határrendészetben, és úgy gondolom, hogy ez nemzetközi szintű probléma. Ezt azért merem mondani, mert nálunk gyakran jönnek 10-20-30 fős csoportok, és azt mondják, hogy ők egy család. Viszont a családban ott van a néhány hónapos és a 2-3 éves gyerek, aki

gyakorlatilag kommunikációra alkalmatlan és hiába van ott ügygondnok és tolmács, azt az elsődleges vizsgálatok során, illetve később a befogadó állomásokon, ha bekerülnek, senki meg nem mondja, hogy ténylegesen van-e köztük rokonni összetartozás. Azzal kapcsolatban, amit a hölgy is felvetett (DNS-vizsgálat és tényleges beazonosítás, hogy ki, kivel van), illetve amit a szervezett bűnözés területéről tudunk (azt, hogy itt mindennek ára van, és hogy ha nem tudsz fizetni, akkor vagy ledolgozod, vagy eladod a vesédet vagy a gyerekedet), ez megint egy olyan kérdéskör, amivel esetleg majd a későbbiek során célszerű lenne foglalkozni. Személy szerint egy nagyon kritikus pontnak érzem, főleg, hogy láttam már egy-két EU parlamenti közvetítést, amikor parlamenti képviselők vetik fel koszovói állami vezetőkkel szemben a szervkereskedelem problematikáját, illetve, hogy meggyanúsítják ilyen jellegű cselekményekkel. Akkor rakjuk hozzá, hogy az illegális migránsoknak hány %-a koszovói. Úgy gondolom, hogy ezek valós problémák és javasolnám, hogy ezzel az aspektussal is kellene foglalkozni.

Köszönöm.

JUDr. Jaroslav Rapčan,
Criminal Police Department, Academy of the Police Force in Bratislava

„The purpose of the operative-searching activity in the area of protection of the state borders of the Slovak Republic”

From pan-European view, the issue of the migration is extensive and generally divided into regular (wanted) and irregular (unwanted). Both categories are linked together and overlap each other, while often change over time. The irregular migration is also for Slovakia as well as for other Schengen countries unwanted phenomenon, but compared with the current onslaught of migration in the Mediterranean (Greece, Italy, Spain) is not so intense. The space is created here for trafficking in human beings, black economy, or other criminal or antisocial activities.²⁴ According to various sources, at least 500,000 irregular migrants manage to get into Europe every year (except CIS countries), from which around 300,000 enter into the informal economy. It is believed that currently approximately from 5 to 8,000,000 irregular migrants live on the continent, while the majority of them live in the territory of the European Union, what it is quite logical.²⁵ Based on these facts, as well as on the obligation resulting for the Slovak Republic from EU membership can be said that the Slovak Republic is going to participate in the creation and implementation of the EU policies on migration, especially on the Stockholm programme²⁶ and the EU's Global Approach to Migration²⁷. These policies will be implemented by the Ministry of the Interior at the national level. In this context Ministry of the Interior is going to participate in the preparation of policy papers of the Slovak Republic in the field of migration. These materials have been approved by Slovak Government Resolution dated 2 February 2011 related to the conceptual goals of the migration policy of Slovak Republic for the period 2011 to 2015 (update of the Concept of Migration Policy of the SR). Updating the Concept of Migration Policy of the Slovak Republic is also necessary because the Slovak Republic's accession to the European Union and the Schengen area of the Slovak Republic is not primarily perceived as a country of emigration and transit country, but it becomes the country of destination of migrants. Following that, the problems associated with irregular migration must be addressed in accordance with the interests of all Member States. In this regard, the Slovak Republic is aware of the responsibility for protecting the external borders²⁸ and also for the development of irregular migration in the Schengen area.

The term illegal migration in the Slovak Republic means the unauthorized crossing of state borders of the Slovak Republic and unlawful residence in the Slovak Republic. Unauthorized crossing the state border (the external border) means all activities of foreigners

²⁴ Analytical Report on Migration in Slovakia, 2010. Border and Alien Police Office of the Ministry of Interior of the Slovak Republic.

²⁵ According to estimates by experts in the world is currently about 200 million international migrants, including irregular immigrants make up about 20 to 40,000,000, ie 10 to 20 percent. DIVINSKÝ, B. Illegal migration in Slovakia. Available on the Internet, portal of the Foreign policy, address of the document: www.zahranicnapolitika.sk/index.php?id=820

²⁶ The Stockholm Programme is a five-year plan with guidelines for [justice](#) and [home affairs](#) of the member states of the [European Union](#) for the years 2010 through 2015.

²⁷ The Global Approach to migration can be defined as the external dimension of the European Union's migration policy. It is based on genuine partnership with third countries, is fully integrated into the EU's other external policies, and addresses all migration and asylum issues in a comprehensive and balanced manner. The Global Approach to migration represents a fundamental change in the perception of migration, ie change from a closely focused on security and reduce migration flows to an approach that seeks balanced manner to cover all aspects of migration and consider it as a phenomenon with a positive potential.

²⁸ The external borders of the state are border segments of the Slovak Republic, which are a common land border with third countries (Ukraine) and airports if they are not internal borders (non-Schengen flights).

who illegally crossed, or tried to illegally cross the border of the Slovak Republic, without reference to the direction of crossing, while a time between their arresting and crossing of the state border is not more than 48 hours and in the Slovak Republic they were arrested by patrol which task is a control of border.²⁹

Unauthorized stay in the Slovak Republic means all the activities of foreigners who stay in the territory of the Slovak Republic in contravention of applicable legislation, which sets out the conditions of residence in the Slovak Republic, irrespective of whether they entered the territory of the Slovak Republic eligible (legally) or unlawfully (illegally) or if such fact was found during border checks on exit from the territory of the Slovak Republic, in addition to attempted unauthorized crossing of state borders.³⁰

In the field of protection of state borders, there has been created a National Unit for combating with illegal migration. The aim of establishing of the National Unit for combating with illegal migration of the Border and Aliens' Police Office of the Ministry of Interior of the Slovak Republic is an executive, analytical, organizational, coordination and conceptual work of the Border and Aliens' Police Office of the Slovak Republic. The task of the unit is the detection, documentation and prevention of crime associated with irregular migration and other cross-border crime, covering the whole territory of the Slovak Republic. The responsiveness was increased by the creation of National Unit with nationwide scope and was reached the standard of the system of the protection of "green border" between the Slovak Republic and Ukraine, which is an external border of the Schengen area. Within the organizational structure of the Border and Aliens' Police Office of the Slovak Republic, the National Unit for combating illegal migration is divided into the Department for coordination of activities and division for operational activities and investigations West, Central and East (division is further divided into investigation department West, Central and East and department of the operational activities West, Central and East).

The National Unit for combating illegal migration realize an operative-searching activity of the Border Police Service and Aliens' Police Service, with a focus on prevention and detection of organized, repeated and serious crime related to crossing the state borders and unauthorized stay in the Slovak Republic and it obtains information on the operative situation and coordinate measures in the fight against organized crime (crime linked to unauthorized crossing of state borders is now showing signs of organized crime with an international element).

*"The operative-searching activity is the system of generally confidential, intelligence measures undertaken by the Police Force for the prevention, banning, detection and documentation of crime investigation and its perpetrators, securing of designated persons and surveillance of buildings, technically protected objects, assurance, and providing protection and assistance to vulnerable witness and protected witness, state border protection and tracing of people and things."*³¹ Through the application of operative-searching activity, given its nature, arising from legal, personal, economic, technical, tactical and other requirements, the objects of crime are known, which may be through other, less complex procedures, hardly perceptible. The cognition in the operative-searching activity is performed by operative workers or other subjects purposefully involved in this activity, in particular time, to a certain place for certain situations. The aim of this cognition is a purpose-made collection and evaluation of specific information about criminal object. In this case, it is possible to state that it is cognition of information which is perceived immediately by entities, either in time before

²⁹ Irregular migration in the Slovak Republic for the period: February 2011. Available on the Internet address of the document www.minv.sk/UHCP/dokumenty

³⁰ Irregular migration in the Slovak Republic for the period: February 2011. Available on the Internet address of the document www.minv.sk/UHCP/dokumenty

³¹ Police Act no. 171/1993, § 38a

they occur, when they arise, or retrospectively through information associated with the creation and existence of the criminal object which we want to know, or by a combination of these procedures.³² The relative autonomy of operative-searching activity between other activities of eligible police and security authorities during cognition of crime defines the specific methods and measures of operative-searching activity - in particular their structuring (hierarchy, from the view of intensity of possible interference with the rights and freedoms of citizens).

The methods of operative-searching activity represent a system of steps containing public or private used and established procedures, techniques, equipment and operations dedicated to the purpose-made cognition of the objects during the ensuring crime control (criminal activities) and fulfillment of other delegated tasks.

By the term the measures of the operative activities can be identified persons, tools, equipment or their files, by which the operative staff can positively affect the abilities and possibilities to known information in terms of needs of operative activities (operative interest). In the police practice, the purposes of the Act is important, it means that specific measures of operative activities are classified and used according to the type of law. In fulfilling the purpose of the Code of Criminal Procedure are used information obtained by using of information and technical measures and measures of operative-searching activities (controlled delivery, the substitution of content items, agent, pretended transfer, monitoring of people and things) - so called proper evidence.³³ For the using of measures of operative-searching activity, in fulfilling the purpose of the Police Act³⁴ and for the using of informational and technical measures to fulfill the purpose of the Act on protection against eavesdropping³⁵, it is characteristic that the use of these measures takes place in time, which still does not take any other investigation on the basis of which is characterized by suspicion of criminal activity as justified because the manifestations of this activity is latent. The legitimate subjects by using these measures obtain indicator (symptom), which suggests that crime is prepared, committed or already committed. In these cases the application of measures has informative character, although in the case of the act on protection against eavesdropping it is possible to use the received information as evidence in criminal procedure.³⁶

The forms of the operative-searching activity are type models of realization of the processes of the operative-searching activity (they are an external manifestation of the interaction of subjects, methods, measures of operative-searching activity and information and technical measures). The classification of forms of operative-searching activity results from practical and theoretical needs. This universal and wide definition of needs in each classification includes organizational and other material conditions associated with the practical implementation of the processes of operative-searching activity. Therefore the needs of classification of forms of operative-searching activity are necessary to define in a specific time dimension.

From a pragmatic point of view, from a wide range of all needs of police practice, it is necessary to focus on understanding the needs of police bodies. The need is defined as an identified relationship, as a problem that is inherent in the decision-making of police bodies. The police subjects know these needs, they identify and by using all available sources of information they find means for their saturation. In this sense, the needs of classification of forms as mean of enrichment of the information which is held by operative entities and it may

³² LISOŇ, M., POLÁK, P. *Tactical aspects of the application of measures to fulfill the purpose of operative-searching activity*. In: *Kriminalistika*, 2/2008.

³³ Code of criminal procedure no. 301/2005, §10 subparagraph 20,21, § 119 subparagraph 2.

³⁴ Police Act no. 171/1993, § 38a.

³⁵ Act against unauthorized use of informational and technical means no. 166/2003.

³⁶ Act against unauthorized use of informational and technical means no. 166/2003, § 7 subparagraph 2.

be used in decision making process and management during the realization of process of operative-searching activity.

In the Slovak Republic, the results of applied research confirms, that today, in the classification of forms of operative-searching activity it is appropriate to use the intended purpose of their realization.³⁷ It is so because the purpose of making processes is possible to determine the goals, steps and outputs the final phase of realization of forms of operative-searching activity. Respecting the above, by the term form of operative-searching activity we can designate the processes, which are implemented in order to:

- banning, restricting and preventing the commission of crime - a form - tactical, operational and strategic crime prevention,
- detection of crime and detection of the perpetrators – a form - operative detection of crime and detection of the perpetrators (clarification, explication),
- evidence - form - operational information and technical documentation,
- ensuring the protection of designated persons and objects - form - operational protection of persons and objects,
- ensuring the protection of state borders - form - operational protection of state borders,
- ensuring the protection of witnesses - form - operational witness protection,
- ensuring the search for persons and objects - form - operative search for persons and objects, etc.

From this illustrative enumeration of the possibilities results that one of the forms of operative-searching activity is also the processes in the field of protection of state borders. These forms of operative-searching activity are not possible to understand only as a "final status", but also as, the realization of the process (ongoing activity). By the application of forms is created the information output by which is possible:

- to know what happened in the past, at present, or what can be expected (on the basis of creating conditions for the initiation of criminal proceedings),
- provide information fixation, documentation,
- to determine the further direction in carrying out police tasks,
- take decisions on the application of preventive or repressive measures of the state border protection,
- to make some criminal procedural steps (especially in relation to illegal migration, smuggling, trafficking, etc.).

Basically, respecting the needs of practice, the theory of operational knowledge still have not found any other suitable criterion for their study, identify and subsequently justified classification within a circle of known compact features characterizing the process of operative-searching activity. Thus, each of the different forms of operative-searching activity can be understood as a type system model of procedure. In this model type is summarized generalized experience of practical realization of the processes of the operative-searching activity in a concentrated form. For this reason they are useful, they serve as a model for the establishment of a specific program implementation processes of operational-research activity in their organization, management and evaluation.

The practical relevance of forms of operative-searching activity is highlighted especially in the case where the realization of the process in the field of state border protection is associated with:

- lack of relevant information about cognitive object (particularly in initial stages),
- lack of time,
- psychological stress,

³⁷ The research realized by staff of Academy of the Police force in Bratislava.

- the threat of the emergence of unwanted effect etc.

From the requirements that are imposed on the processes related to the protection of state borders, it makes clear that their bodies must act operatively, creatively, fast and with the minimum risk of subjective errors. Prepared guide of realization provides them general knowledge (experience), which is systematically developed in the so-called defined form of operative-searching activity.

At the end of this article we want to underline that operative-searching activity plays an important role especially when we talk about organized or serious types of crime. Sometimes it is the only possibility how to get special information or how to reveal these types of crime. Maybe it would be interesting to add that according to the latest operative information, persons who were arrested in the Slovak Republic as an unauthorized persons who crossed our border illegally (illegal stay or irregular migration) were not connected with some terroristic acts in our country, but on the other hand they were investigated or suspected of this type of crime in the country of their origin.