

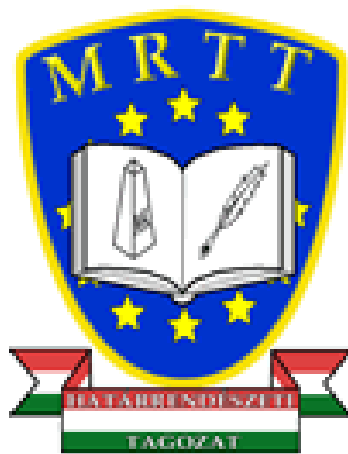


IX. évfolyam 1. különszám

# HATÁRRENDÉSZETI

# TANULMÁNYOK

2012/1. KÜLÖNSZÁM



BUDAPEST  
- 2012. -

**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**

Szerkesztette:

**Dr. Verhóczki János rendőr alezredes**

**HU ISSN 2061-3997 (Online)**

**AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓ RENDÉSZETI,  
KIEMELTEN NEMZETBIZTONSÁGI ASPEKTUSÚ  
VIZSGÁLATA KERETÉBEN VÉGZETT INTERJÚSOROZAT  
MEGÁLLAPÍTÁSAI, KUTATÁSI EREDMÉNYEI**

**Magyarország schengeni csatlakozása és a migrációs törvények 2010. évi módosítása  
közötti időszak tapasztalatai.**

**Ajánlások a biztonsági struktúra korrekciójához.**

**Tanulmány**

Dr. Gubicza József  
Laufer Balázs

Budapest  
2011.

## Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	5
A kutatás hipotézisei .....	6
Az interjúk.....	7
Az interjúk során nyert információk .....	8
A migráció helyzete, kiemelt tekintettel az illegális migráció alakulására .....	8
Az első kérdéscsoport értékelt részeredményei és a levonható következtetések .....	15
Az illegális migrációt kezelő szervek és szervezetek együttműködése .....	18
A második kérdéscsoport értékelt részeredményei és a levonható következtetések .....	21
Az illegális migráció nemzetbiztonsági aspektusai .....	23
A harmadik kérdéscsoport értékelt eredményei és az abból levonható következtetések .....	26
Értékelés .....	29
Végkövetkeztetések és kutatási eredmények .....	29
A tudományos kutatás eredményeinek rövid összefoglalása .....	31
A hipotézisek helytállósága az interjúk eredményének tükrében, és a főbb tézisek .....	32
Javaslatok, ajánlások .....	33
Felhasznált irodalom .....	35
Kérdőív .....	36
Statisztika .....	38

## **Bevezetés**

A doktori tanulmányok keretében végzett kutató munkába illesztve *2010. második félévétől 2011. szeptemberéig interjú-sorozat készült az illegális migráció rendészeti és nemzetbiztonsági (összességében biztonsági) aspektusú vizsgálatának* céljából. A schengeni csatlakozás utáni időszak biztonsági tapasztalatainak feltárása, értékelése, a nyert ismeretek (értékelt információk és adatok összességüként) elemzése és a következtetések levonása alkalmas előremutató jogszabályi és jogalkalmazói változások szükségességének bemutatására.

A kutatás eredményeképpen terveink szerint a doktori disszertáció olyan központi mondanivalóval gazdagodik, amely alkalmas a későbbiekben gyakorlati előnyöket nyújtani a rendészeti és nemzetbiztonsági szféra részére.

A tanulmány írása 2011. október végén fejeződött be.

## **A kutatás hipotézisei**

Az interjúk előtt az alábbi hipotéziseket állítottuk fel:

1. Az illegális migráció komplex – nem kizárólag biztonsági – kérdés, amely azonban jelentős kihívás Európa és Magyarország számára egyaránt, ugyanakkor konkrét kockázatokat is mutat.
2. Az illegális migráció a rendészeti kockázatok keretén belül nemzetbiztonsági kockázatokat is jelent.
3. A legálisan érkező migránsok tartózkodásának meghosszabbítására tett jogellenes kísérletek (névházasság, valótlanul állított tanulmányi cél, stb.) értelmezhetőek féllegális, sőt illegális migrációként is.
4. A 2010. december 24-ig hatályos migrációs jogszabályi környezet és a jogalkalmazó szervek működési mechanizmusai alapvetően alkalmasak voltak a kockázatok kiszűrésére. A törvénymódosítások a nemzetbiztonsági érdekek hatékonyabb érvényesítését teszik lehetővé.
5. Az illegális migrációt kezelő szervek együttműködése folyamatosan változó, alapvetően megfelelő, súrlódások azonban vannak közöttük.

## **Az interjúk**

Kutatási módszerként alkalmaztuk rendészeti, menekültügyi és nemzetbiztonsági szakemberek előzetesen összeállított, strukturált kérdéssor alapján történt meginterjúvolását. Felkerestük az Országos Rendőr-főkapitányság idegenrendészeti, valamint bűnügyi szakterületét, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal egy központi szervezeti egységénél, és határmenti regionális szerveinél menekültügyi és idegenrendészeti szakembereket, a korábbi Határőrség idegenrendészeti szakértőit, valamint az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság munkatársát.

Az interjú kérdései kapcsán háttérbeszélgetéseket folytattunk nemzetbiztonsági tapasztalatokkal bíró személyekkel. Áttekintettük továbbá a hatályos, a területre vonatkozó joganyagot, az együttműködést szabályozó megállapodásokat, valamint a korábbi Nemzetbiztonsági Hivatal több évkönyvét, amelyek részletesen írnak az illegális migráció kockázatairól és a schengeni csatlakozás nemzetbiztonsági aspektusairól.

Az interjú kérdéseit a partnerek szakmailag megalapozottnak, megfelelően strukturáltnak, továbbá létező és aktuális problémákat és dilemmákat megvilágítónak tartották. Figyelmet érdemel azonban, hogy a három érdemi kérdéscsoport húsz kérdése sok, hatékonyabb lett volna több felvetést egységbe vonni. Tíz-tizenkét kérdés megfogalmazása az interjúk alapján célszerűbb lett volna.

## Az interjúk során nyert információk

### *A migráció helyzete, kiemelt tekintettel az illegális migráció alakulására*

Az interjú első része már meglepő válaszokat adott. Mit gondol általánosságban a migrációról kérdésre az alábbiakban összegezhető válaszok érkeztek. Rögtön az interjú-sorozat elején felmerült, hogy a kérdés túl általános, nehéz röviden összefoglalni mindazt, amit a migráció szó kapcsán egyes szakértőknek és gyakorló jogalkalmazóknak a gondolataiban felmerül.

Többen a migrációt teljesen természetes jelenségnek tartják, amely olyan mint a levegő. Mindig volt, és mindig is lesz vándorlás, amely az emberi szabadság egyik megnyilvánulási formája, annak fokmérője is. A migráció nélkül Európa sem népesült volna be, illetve a migráció, a vándorlás és a letelepedés állandóan zajló emberi cselekvés, amely az aktuálisan fennálló gazdasági, politikai különbségekből, egy-egy régió, térség biztonsági helyzetéből, vonzó, másként húzó, valamint toló, taszító hatások mentén folyik. Többen, köztük rendőri, határrendészeti tevékenységet folytató interjú-alanyok is pozitív jelenségnek tekintik a migrációt. A bevándorlás segítette feltölteni az elnéptelenedett területeket, segítette egy-egy gazdasági egység működőképességét fenntartani. A korai Magyarországon Szent István király óta a befogadó attitűd vált uralkodóvá, a sokszínű ország erős ország intelme jelentősen segített stabilizálni a magyar államot. Egy megkérdezett szerint a migráció fogalma értelmezhető a történelem során folyamatosan jelen lévő népvándorlások mai leírásaként. A külső környezet, a társadalom megváltozása arra kényszerít személyeket, csoportokat, hogy elhagyják eredeti lakhelyüket.

A kulcsfogalom a fenti logika alapján az emberi alkalmazkodás, amelynek legfőbb mozgatórugója a túlélés, így a megfelelő életkörülmények kialakítása egy potenciálisan kedvezőbb térségben. Volt ellenben olyan megkérdezett, aki egyszerűen csak divattémának tartja a migráció kérdését. Ezen vélemény szerint ez a megállapítás igaz a különféle kutatók, biztonságpolitikai szakértők, a média, és még az állami szervezetek részéről is. Sok állami szerv kíván részt vállalni a migráció kezelésében, és sok szerv foglalkozik is vele, rendelkezik hatáskörrel a területen. Ennek oka lehet, hogy sok mondvacsinált érv mentén sikerült egyes szervezeteknek hatásköröket nyerniük. Lehet valamely aktuális politikai érdek, politikai igények táptalaja, lehet ágazati lobbizás a háttérben.

A migráció tipikusan olyan jelenség, amely kicsit megfoghatatlan, illetve nehéz pontosan definiálni, de még körülírni is, számos kapcsolódási pontja van más társadalmi kérdésekhez. Bele is lehet sok dolgot magyarázni a migráció jelenségébe, így sok szerv érdekelt abban, hogy részt vállalhasson a területen. A migráció általános értékelése során a fenti, alapvetően pozitív kép mellett annak negatívumai is említésre kerültek.

Kiemelten fontos a bevándorlás mederben tartása, ugyanis az ellenőrizetlen, teljesen szabad vándorlás később jelentős kockázatokat válthat ki. A törvények és az egyéb jogszabályok, valamint azok érvényesítése azonban rendszerezetté tesznek egy természetes folyamatot, az államok képessé válnak a migránsok becsatornázására, irányított fogadására és akár későbbi társadalmi integrálására is.

Több megkérdezett szerint és az interjú-sorozat során szerzett általános tapasztalat szerint a migráció alapjaira vonatkozó fenti kérdés elhagyható lett volna. A fent megfogalmazott válaszok azonban azt mutatják, hogy érdemes a migráció jelenségének megítélésére is rákérdezni, ugyanakkor előnyösebb lehetett volna mindezt más kérdéssel összekapcsolni.

A második kérdés a *migráció és az illegális migráció kapcsolatára, összefüggéseinek feltárása* tett kísérletet a megkérdezett migrációs szakértők álláspontjának megismerése útján. Egyikük a hozzáférési különbözőség fogalmát emelte be. E szerint lényegében az esetek nagy részében szociális háttér függő, azaz egzisztenciális kérdés, hogy kiből lesz legális, kiből



pedig illegális migráns. A szociális aspektus a kiváltságosak–nyomorultak dichotómiában ölt testet.

Az illegális migráció így a migrációnak mint halmaznak a részhalmaza, azonban a mögöttes okok, társadalmi, gazdasági folyamatok, húzó–taszító erők lényegében azonosak. Mások a kezelés szempontjából tettek különbséget. El kell tudni különíteni a legális és illegális migrációt, az utóbbit pedig szűrni kell, és a lehetőség szerint átcsatornázni a legálisba.

A cél Magyarország és az Európai Unió számára, hogy ki tudja szélesíteni a migráció jogszerű formáját, míg az illegális esetekben a szűrés kerül előtérbe. Volt olyan megkérdezett, aki a szándék oldaláról közelítette meg a kérdést. Álláspontja szerint az elvándorlás és a célországba történő megérkezés szándéka azonos, így a két jelenség folyamatosan együtt létezik. Amikor egy országban szigorodnak a bevándorlás szabályai, többen kiesnek a legális körből, a helyváltoztatásra vonatkozó törekvésük ugyanakkor nem módosul. A szándék hangsúlyozása mellett a válasz lényegi eleme a pénz központi szerepét is megvilágítja, így párhuzam vonható a szociális aspektust és a hozzáférési különbözőséget kiemelő állásponttal. Akik ugyanis nem képesek a legális migráció jelentősebb költségeit előteremteni, azok az illegális beutazás mellett döntenek. Nem elhanyagolható azonban, hogy ekkor is keletkeznek kiadások, a pénz azonban a szociálisan elesett emberektől a bűnözői szervezetekhez, az embercsempész és akár emberkereskedelmi csoportokhoz vándorolnak.

Tehát az illegális migráció középpontjában általában kiszolgáltatott, áldozat szerepre kényszerített vándorlók és bűnözői hálózatok állnak.

A harmadik kérdés *a jogi kiskapukra* vonatkozott, illetve arra várt választ, hogy mindez a legális migráció, a fél-legális migráció, vagy pedig az illegális migráció keretében értelmezhető-e. A schengeni csatlakozás óta a tapasztalatok szerint felértékelődött Magyarország a migránsok szemében. Aki bejutott, és legális tartózkodása biztosított, az később könnyebben vándorolhat tovább a nyugati célországokba. Ezért célszerűnek tűnt a szakértők segítségével értelmezni, hogy milyen szerepet látnak az úgynevezett legalizációs cselekményekben (tanulmányi vízum, névházasság, örökbefogadás, stb.), illetve azok hátterében.

Az egyik megkérdezett idegenrendészeti szakértő a joggal való visszaélés kapcsán elmondta, hogy fontos elv a mindent szabad, amit a törvény nem tilt. Például a házasság lényegi elemei jogi eszközökkel lényegében megfoghatatlanok, azok tartalmi elemeit lehetetlen előírni pontosan. Így a névházasságok esetén is egyetlen garancia van, ha az állami szervek pontosak, precízek.

A fő gond nem feltétlenül a kiskapuk meglétében áll, hanem az engedélyezési és ellenőrzési tevékenységek kevésbé hatékony végrehajtásában. Célszerű ugyanakkor az egyes jogintézmények, így a házasság kérdéskörét pontosabban definiálni. Mások a legalizáció során a migráns céljára helyezik a hangsúlyt, azaz a cél mögött meglévő szándéka, amely általában ezen esetekben a minden jogi eszköz igénybevétele a schengeni területen tartózkodás meghosszabbítására. Többen kimondottan az illegális migráció részének tekintették a kiskapukkal való visszaélést, noha ez esetben általában nem történik meg a határ illegális átlépése, azaz a migráció a legalitás jeleit mutatja. Mégis, a szándék ez esetben is központi motívum. Mivel a kérelmező nem valós célt jelöl meg, vagy hamis közléssel tévedésben tartja az eljáró hatóságot, illetve másodlagos bűncselekmények (pl. okmányhamisítás) kíséri a tevékenységet, kiemelten fontos a legális eljárások során is az egyes szakhatóságok (rendészeti és nemzetbiztonsági) szűrő tevékenysége.

Bűnügyi szempontból a kérdést áttekintő szakértő szerint a jogi kiskapuk kihasználása egyértelműen az illegális migráció körébe sorolható jelenség. A lényeg abban áll, hogy az embercsempészés és a migrációban érdekelt bűnözői csoportok tevékenysége kapcsán az embercsempészés fogalma elvált az államhatár átlépésének szükségességétől. Azaz célszerű lenne a büntető törvénykönyvben lefektetni, hogy a tiltott határátlépésen túl az is kimeríti az

embercsempészes tényállását, ha valaki segítséget nyújt ahhoz, hogy harmadik országbeli állampolgár úgy szerezzen tartózkodási jogot, hogy mással családi kapcsolatot létesít ezen célból, vagy segítséget nyújt olyan engedély beszerzéséhez, amely lehetővé teszi, hogy a harmadik országbeli jogellenesen tartózkodjon a térségben. Aki másokat hozzásegít ahhoz, hogy annak ellenére az Európai Unió területén tartózkodjon, hogy arra más módon egyébként nem lehetne jogosult, az lényegében egy jogellenes szolgáltatást nyújt, amelynek során jelentős anyagi haszon realizálódhat.

Egyes megkérdezettek fenntartották a lehetőségét, hogy léteznek ezen kiskapuk, ugyanakkor bővebb ismeretekkel nem rendelkeztek, vagy azokat nem osztották meg.

A negyedik kérdés az *illegális migráció elmúlt évekbeli magyarországi növekedésére* vonatkozott. Az kiderült az interjúk során, hogy a kérdés nem pontos. Noha a statisztikák szerint az illegális migrációban növekedés volt tapasztalható<sup>1</sup>, az nem jelent automatikusan valódi növekedést. Előfordulhat, hogy az elmúlt időszakban a felfedett esetek száma nőtt. A kérdés azért sem teljesen helyes, mivel azt sugallja, hogy más európai uniós tagállamokban csökkent. Pontos úgy lett volna, ha azt a kérdést tesszük fel, hogy miért nőtt néhány tagállamban az illegális migráció.

Többen az illegális migráció 2007-2010 közötti növekedése mögött az embercsempész szervezetek aktivitását, jól kiépített bűnözői hálózatok tevékenységét látják. Az egyik megkérdezett bűnügyi szakember szakmatörténeti jellegű választ adott. E szerint nagy mértékben hozzájárult az illegális migráció volumenének növekedéséhez az embercsempész szervezetek elleni hazai fellépés csökkenése, amely a Határőrség megszüntetésében, és a Rendőrséggel történő integrálásában nyilvánult meg. Korábban, 1997-től a Határőrség nyomozhatott ezen esetekben, majd alapvető változást hozott akkor a bűnügyi felderítő szolgálat felállítása. Lényegében ezzel egy kiszámíthatatlan momentum került a rendszerbe, ugyanis az operatív erők kiállítása és bevetése (rejtett, fedett nyomozati cselekmények, felderítés, valamint civil gépjárművek használata, a határőrségi laktanyák „elhagyása”) ellehetetlenítette az ellenérdekelt fél, a bűnözői csoportok és támogatóik ellenfigyelését. 1998-tól jelentős számban emelkedett az elfogások száma, és mindennek lendületet adott az 1999-es törvényi felhatalmazás a titkosszolgálati eszközök használatára. Ekkortól az elkövetői kör szervezett bűnözői háttere is látókörbe került. Hozzávetőleg 2006-ra a Határőrség minden területen (országosan) tisztában volt az embercsempész szervezetek létevel, tevékenységével majd 90%-os pontossággal. Ez azt jelentette, hogy mederben lehetett tartani a nem kívánt folyamatokat. 2008. január 1-e után, a két rendvédelmi szerv integrációját követően a korábbi határőrségi bűnügyi felderítő szolgálat lényegében leépítésre került, a rendszer szétaprózódott. A korábbi egységes szervezetben, országosan jelen lévő 440 munkatárs helyett jelenleg egy teljesen szétaprózódott rendszerben Magyarországon mintegy 70 rendőr, köztük a Nemzeti Nyomozó Iroda migrációs szakterületén mintegy 35 fő lát el hasonló feladatot. A rendőrségen belül a megkérdezett szakértők szerint mindez az információáramlás nehézkességével párosul, amely a személyes kapcsolatok hálójának „kényszerű” működtetésével helyettesíthető. Létezik olyan megyei rendőr-főkapitányság, amely a bűnügyi szakterülethez kötődően végez embercsempészes elleni felderítő munkát, máshol a határrendészeti szakterülethez kapcsolt, és emellett az egyes városi kapitányságok is rendelkeznek hatáskörrel és üggyekkel.

A probléma megoldását jelenthetné egy központi, centralizált bűnügyi operatív erő felállítása (pl. Embercsempészes Elleni Bűnügyi Felderítő Központ), amely saját vidéki kirendeltségekkel, erős „helyi lábakkal” (ugyanakkor a központi céloknak alárendelten) képes lenne mind a jelentősebb bünszervezetek felszámolására, mind az ehhez szükséges hazai és

---

<sup>1</sup> <http://www.bmbah.hu/statisztikak.php>, a BÁH honlapja, amelyen a számszerű statisztika mellett a sajtóanyagok is megtalálhatók. A Sajtószoza menü alatt az elmúlt évek sajtóhíreiből is látható, hogy az illegális migráció, 2009 és 2010. között növekedett Magyarország esetében

nemzetközi bűnügyi és egyéb hatósági együttműködésre, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok felől érkező információk becsatornázására, illetve a nemzetbiztonsági jellegű vagy szintű információk átadására. Egy jellegében hasonló szerv felállítása az egyes megyei főkapitányságokat is részben tehermentesítené.

Más interjúalany tágabb összefüggéseiben kívánta láttatni a kérdést. Volt, aki döntő momentumnak a schengeni csatlakozást, 2007. december 21-ét tartotta. Ennek fényében inkább a legális migráció növekedéséről beszélhetünk, amely pozitív az ország gazdasági, és demográfiai érdekei szempontjából nézve. Az illegális migráció esetében Magyarországon elsősorban és logikusan a schengeni külső határokat érte migrációs nyomás, amely azért az ország vonzóbbá válásának is jele. Ugyanakkor az észak-afrikai és közel-keleti országokat ért válságsorozat (felkelések, polgárháborús viszonyok, forradalmi jellegű zavargások) hosszabb távon alapvetően megváltoztathatja az európai migrációs helyzetet, és jelentős hatással lehet Európa biztonságára. Ez esetben, erősödő dél-európai tengeri kontroll esetén akár az embercsempész útvonalak is elmozdulhatnak a Balkán, továbbá Kelet-Közép Európa, és így Magyarország irányába.

Az egyik idegenrendészeti szakértő ismét más keretben értelmezte a kérdést és felhívta a figyelmet egy rendészeti szakkérdésre is. E szerint míg a korábbi Határőrség a határrendészeti munkában megelőző tevékenységet is végzett, addig a rendőri munka jelenleg főként reaktív. A korábbi megelőző funkciót integrálták a reaktívval, amely azonban alapjaiban más jellegű munka, más szemléletet igényel. Ebből következően is szükséges az illegális migráció terén egy profiltiszta operatív bűnügyi szakmai egység, szakterület működtetése.

Az elmúlt, vizsgált időszakban a rendőrség prioritási sorrendjében az illegális migrációs szűrő munka háttérbe szorult. Ahhoz, hogy sikeres legyen a szűrés, preventív munkára és ahhoz operatív-bűnügyi alapokra van szükség. A fenti követelmények elmaradása alapjaiban járult hozzá az illegális migráció elmúlt évekbeli növekedéséhez. Az embercsempészet nem egyedüli jelenség, jelentős háttere van. Kell hozzá bűnügyi közeg, pénz, szervezettség, valamilyen infrastruktúra, ami együtt logisztikai biztosítást ad. Ennek megismerése, megtörése, bomlasztása és felszámolása nélkül nem várható érdemi javulás. Elképzelhető azonban, hogy a szövetségi, közösségi rendszerben a migráció hatásai egy másik tagállamban fognak lecsapódni, mivel hazánkon nagy látenciával folyik át a migránsok tömege. Ez, ha egy ország szervei „gyengén” teljesítenek, láthatóan több nyugati országban belpolitikai, és európai uniós szinten is konfliktusokat okozhat. Görögország például nem tudja garantálni saját, és így az Európai Unió külső határát sem. Románia, Bulgária esetleges csatlakozásával a helyzet alapvetően más lesz, ugyanakkor Magyarország felelőssége nem fog e tekintetben csökkenni.

Egy migrációs szakértő a közelmúlt eseményeinek bemutatására, ezen belül is a migrációs és embercsempész útvonalak megvilágítására helyezte a hangsúlyt. 2003-tól elsősorban az ukrán határszakasz állt nyomás alatt, és főként közel- és távol-keleti migránsok érkeztek. Később a szerb határszakasz vált a fő „felvonulási területté”, nagy létszámban érkezve itt szerbek és koszovói albánok. 2009 második felétől jelentősen erősödött az afgán, valamint a palesztin illegális migráció, sokan azonban a kedvezőbb bánásmód miatt jelezték palesztin mivoltukat, holott inkább Észak-Afrika valamely országából származtak. Jelenleg a legerősebb a Törökország-Görögország, majd Szerbia és/vagy Románia útvonal. Az autópályák és a kamionok használata pedig totális szervezettséget, komoly bűnözői háttérrel mutat. Volt olyan interjúalany is, aki nem látott – a statisztikák ellenére sem – növekedést az illegális migráció terén az elmúlt években.

Az ötödik kérdés az első, általános blokkban az *illegális migráció aktuális veszélyeire* volt kíváncsi, természetesen fenntartva a lehetőségét, hogy valamely megkérdezett más árnyalatot tart lényegesebbnek (kockázat, kihívás). A válaszok tükrében kijelenthető, hogy a biztonságpolitika fogalmait használva célszerűbb lett volna ezen árnyalatokra bontása az

ötödik kérdésnek. Bűnügyi területen szakmai tapasztalattal bíró alany nem jelenség szintjén (pl. embercsempészség, okmányhamisítás) értelmezte a kérdést, hanem a közelmúlt, a jelen és a várható tendenciáit világlította meg külső és belső veszélyeztető tényezőkre bontva válaszáat. E szerint a külső kihívások és veszélyek sorában első helyen Románia és Bulgária schengeni csatlakozását említette, amely a balkáni útvonal északabbi szárnyát előtérbe helyezheti, az embercsempész csoportok aktivitását növelheti, amelyek mind Törökország, Görögország, mind Moldova felől jelentős tömegeket csatornáznak be a schengeni területre. Noha az elmúlt időszakban a román határrendészet korrupciós érintettségének felszámolása is érzékelhető, a két állam potenciális tagsága – túl annak diplomáciai és geopolitikai előnyein – rövid távon növelheti az illegális migráció kockázatait. Érdeemes megjegyezni, hogy más szakértők teljesen elvetik ezen feltételezést, és nem tekintik illegális migrációs szempontból kiemelten fontos kérdésnek a két ország esetleges schengeni tagságát.

Szintén jelentős veszélytényező a 2011 februárjától folyamatosan eszkalálódó, szinte a térség minden államára szétterjedő észak-afrikai és közel-keleti válsághelyzet. A térségből milliós nagyságrendben várható munkanélküli fiatalok megindulása Európa irányába. Várhatóan hatalmas migrációs nyomással kell közép- és hosszútávon számolni. A szegény, mobil tulajdonságokkal rendelkező tömegek ugyanakkor mint gazdasági menekültek, kénytelenek lesznek a migrációs csatornák illegális eszközeit igénybe venni. Önálló elvándorlási törekvésük alkalmával nagyon jelentős a valószínűsége, hogy embercsempész csoportok áldozataivá válnak.

Harmadik külső tényezőként az ázsiai származású személyek illegális migrációja került említésre. Vietnamiak, kínaiak esetében a főbb kockázatok a más, kapcsolódó bűncselekmények és szervezett bűnözői törekvések összekapcsolódásából fakadnak.

A belső veszélytényezők elsősorban a határrendészeti tevékenység elégtelen színvonalából következnek. A román határszakasz esetében a látencia a jelentős, míg a horvát-magyar határszakasz esetében egy erősen vitatható 2009 évi rendészeti átszervezési koncepció végrehajtása miatt alakult ki olyan állapot, amely kérdésessé teheti a határrendészeti tevékenység szakmaiságát. Noha az utóbbi határszakasz migrációs nyomása nem jelentős, a csempész útvonalak esetleges áthelyeződése komoly kihívás elé állítaná a rendőri szervezetet. A zöldhatár őrizete kívánni valót hagy maga után, a határmenti városi rendőrkapitányságokba integrált határrendészet közrendvédelmi prioritása mellett komolyabb migrációs kihívás szakmai kezelésére a rendszer feltehetően alkalmatlan. A válaszoló szerint a horvát-magyar határszakasz, noha schengeni külső határ, nem konform a közösség előírásaival. A közelmúlt és a jelen közös, külső és belső veszélye azonban elsősorban a közép-kelet-európai és kifejezetten a magyar közúthálózat (autópályák) fejlődése lett, amely rendkívül megnehezíti a csempész gépjárművek kontrollálását.

Egy másik interjúalany rövidebben, ám lényeglátóan foglalta össze véleményét. Szerinte a legfőbb veszélyforrás, amennyiben valójában ismeretlen múlttal, háttérrel bíró személyek ellenőrizetlenül jutnak be a schengeni területre. A fenti válaszokkal lényegében egybecsengően fogalmazta meg egy másik alany a veszélyeket. Az illegális migráció kapcsán külső és belső veszélytényezőket lát. A külső tényezők, mint a gazdasági válság, a nemzetközi fegyveres konfliktusok, polgárháborús övezetek, instabil államok, míg a belső veszély, hogy Magyarország és az Európai Unió sem működtet megfelelő illegális migrációs szűrőhálót. Hosszabb távon válhat veszélyessé, akkor is csak tömeges migráció esetén, hogy a magyar társadalom befogadó készsége és képessége korlátozott, nem tud jelentős számú embert integrálni és tolerálni. További veszély Románia és Bulgária csatlakozása esetén a látencia várható megnövekedése. Ez esetben számolni kell a csekély határfokkal működő szűrőháló miatt Magyarország hírnevének károsulásával is.

A fentiekől jelentősen eltérő veszélyeket látott egy másik megkérdezett migrációs szakértő. Szerinte a bevándorlásban a vallások küzdelme is megjelenik, illetve mindezt még fokozza

eltérő kultúrájú népek találkozása, olykor kényszerű együttélése. A veszély Európában főként abban áll, hogy a bevándoroltak nem vetik alá magukat a befogadó közeg társadalmi közmegegyezéseinek, hétköznapi életvitelének, olykor jogszabályainak sem. Tehát a társadalmi integráció működésképtelensége, a szélesebb csoportok esetében egyértelműen kimondható eredménytelensége mára veszélyforrássá vált. Ezen nézetet látszik alátámasztani a francia és a német multikulturális társadalmi modell politikai vezetői szinten bevallott bukása is. A magyar jogalkotás szintén jelentős lemaradásban van az integrációs törvény megalkotásának késleltetésével.

A migránsok társadalmi integrációjának kérdése az egyik legaktuálisabb, mindenképpen további doktoranduszi kutatásokat igénylő témakör.

A hatodik és hetedik kérdés *a jogszabályi háttérrel* kapcsolatos főbb jellemzőkre, dilemmákra és kockázat-pontokra kívánt rávilágítani.

Természetesen a migrációs tárgyú törvények és egyéb jogszabályok, valamint belső utasítások részletes áttekintése interjú keretében nem felvállalható az idő és műfaj szóbeli sajátossága miatt sem. További ok a migrációs tárgyú normák nehéz áttekinthetősége, bonyolult felépítettsége, amelyre az egyik alany fel is hívta a figyelmet mint problémára.

Az egyik legfőbb, visszatérő elem a 2007-től 2010-ig terjedő időszakra vonatkozó jogszabályok tekintetében, hogy a magyar hatóságoknak, bevándorlási és rendvédelmi szervezeteknek nehéz volt érvényesíteni a szerintük szükséges szigorot. Ezt hangsúlyozta ki az egyik interjúalany. Több jogi passzus félreértelmezhető volt, illetve a jogértelmezés terén több vita is helyt kapott. A meginterjúvált említett egy esetet is, amikor a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a Legfőbb Ügyészség (LÜ), valamint az emberi jogi szervezetek kerültek vitába a menekültügy terén. A menekültügyi szerv érdemi eljárása alatt az idegenrendészeti szerv szabadította a korábban őrizetben lévő külföldit. Az emberi jogi álláspont szerint kötelező a menekültügyi szervnek „lépni” az ügyben, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal álláspontja szerint viszont az eljárás alatt joga van őrizetben tartani a külföldi személyt. Az ügyészi szerv elfogadta az emberi jogi szerv érveit, amelyet megküldött írásban a bevándorlási hatóságnak. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal nem értett egyet, ezért felterjesztette a belügyi vezetés (miniszter) részére az ügyet. A Belügyminisztérium államtitkára válaszolt az Legfőbb Ügyészségnek, miszerint intézkedett. Ezt azonban a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal nem ismerte meg, így a Hivatal továbbra is őrizetben tartotta a kérdéses migránsokat. A Legfőbb Ügyészség azonban eközben válaszolt az emberi jogi szervezeteknek, miszerint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal levelük nyomán intézkedett a szabadításra. Tehát a jogértelmezési vita feszültséget generált a felek között.

Az alany szerint a 2010 évben elfogadott módosításokkal<sup>2</sup> a migrációs törvények teljesen megváltoztatták a korábbi helyzetet, mivel az összes korrekció megtörtént, ami lényegében a „kiskapuk bezárását” jelenti. Ugyanakkor a módosítás belül marad az Európai Unió „szabta” kereteken, elvárásokon, ugyanis például a visszatérési irányelv alapján a hat hónapon felül további egy évig lehet a migráns őrizetben, amely teret a törvényalkotó nem használt ki. (Végül hat plusz hat hónap lett.)

Az új szabályok megváltoztatják a fogvatartás körülményeit, lényegében a idegenrendészeti őrizet börtön jellege nem tartható fenn. Így a belső részekben szabad a mozgás, kívülről a körlet zárt, és családok együttes humánus elhelyezése is lehetővé válik. Összességében a törvények módosítása a fenti válaszoló szerint a hatóságok számára pozitív elmozdulást jelent, amely jobban biztosítja a köz- és nemzetbiztonsági aspektusok érvényesítését, érvényesülését.

---

<sup>2</sup> a 2010. évi CXXXV. törvény az egyes migrációs tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról

Egy másik alany rövidebben foglalta össze lényegében hasonló véleményét. E szerint a mostani, hatályos jogszabály kellő alapot biztosít a hatóságok és a migránsok számára egyaránt, ugyanakkor sok múlik majd a jogalkalmazás minőségén, a gyakorlaton. A bevándorlási és rendészeti szféra lehetőséget kapott, mivel a jogalkotó elmozdult a szakemberek szerinti helyes irányba, vagyis a megoldás irányába. Arra azonban figyelni kell, hogy a kiszélesedett hatósági lehetőségek nem menjenek át túlkapásba. Sok múlik a szakembereken, a munkatársak szakértelmén és képzettségén. Az idegenrendészeti őrizet és a menekültügy eljárásokkal kapcsolatos korábbi dilemmákra ezen alany is rávilágított, megemlítve, hogy a módosítás után immár nincs halasztó hatálya az ismét benyújtott kérelemnek, azaz megvan az esélye, hogy a menekültügyi eljárások lezáruljanak a fogvatartás ideje alatt.

Más megkérdezett szintén a kiskapuk bezárását látja az új szabályok legfőbb erényének, ugyanakkor nem zárható ki, hogy újabb, ez idáig nem ismert formák, módszerek alakulnak ki a jogi lehetőségekkel való visszaélés terén. Jelentős előrelépés lehet, hogy a menekültügyi eljárások terén a megyei bíróságok kapnak jogkört, míg korábban erre a Fővárosi Bíróság volt törvény által kijelölve. A bírósági szak azért fontos, mivel elutasító határozat esetén szinte minden kérelmező élt a jogorvoslat lehetőségével, amelynek segítségével az eljárás és így a tartózkodás időtartama elhúzódhatott. Ezen módosítás lehetőséget ad az eljárások idejének radikális lerövidítésére.

Szintén fontos körülmény, hogy a migránsok körében maga a szigorítás híre is bizonyos visszatartó erővel bír, amely hozzájárult Magyarország migrációs nyomásának csökkenéséhez. Hiszen a migráció, és kifejezetten az embercsempészettel szoros összefüggésben álló illegális migráció mindig a kisebb ellenállás felé módosítja a csempésztvonalakat.

Egy másik, főként bűnügyi aspektusból keletkezett álláspont szerint a kiskapuk ösztönzőleg hatottak, ám ennek ellenére a politikai szféra nem kívánta a szigorítás irányába történő ellépést korábban. A 2007-2010 közötti időszak legfőbb jellemzője volt, hogy a menekültügyi befogadó állomások váltak az illegális migrációt kihasználó embercsempész csoportok logisztikai bázisává, pihentető helyévé, és a továbbszállítás kiinduló pontjaivá. Ugyanakkor az elmúlt hónapokban új tendenciával találkozhatunk. A csempészek a szigorúbb magyar szabályok, valamint főképp a dublini rendszer intézkedései (fényképfelvétel, ujjlenyomat) miatt előtérbe helyezték, hogy ügyfeleik lehetőség szerint kikerüljék a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal táborait. Korábban érdekükben állt a befogadó állomások illegális célokra történő kihasználása, addig mára nem kívánnak egyáltalán a hatóságok látókörébe kerülni. Céljuk, hogy az adataikat a hatóságok ne vegyék fel, hiszen az elmúlt években az európai országok a bevándorlás terén is hatékonyabb együttműködést folytattak. Sem a csempészeknek, sem ügyfelének nem érdeke, hogy egyedi azonosítója a daktiloszkópiai adatbázisokba kerüljön.

Ezért a megkérdezett nem tartja teljesen elfogadhatónak azon 2010-es statisztikai eredményeket, amelyek az illegális migráció csökkenéséről adnak számot. Inkább a látencia nőhetett, mivel új, rejtett pihentető helyek alakulhattak, és konspiráltabb módszereket alkalmaznak a bűnözői csoportok a hatósági felfedés elkerülése érdekében. A schengeni külső határokon a migrációs nyomás lényegében nem csökkent. Szintén figyelmet érdemel a szerb vízummentesség kérdése, amelynek pontos hatása nem lett felmérve. Nyilvánvaló azonban, hogy ez is hozzájárulhatott a statisztikai adatok módosulásához. Az interjú alanya szerint a jogszabályváltozás hatásai hosszabb távon érvényesülhetnek, amint a szigorítás teljesen beépül a jogalkalmazók gyakorlatába. A pontos hatások felméréséhez szükséges lesz megismerni az elkövetkező hónapok, évek tendenciáit a visszaadások tekintetében, amely reális visszajelzés lesz a magyar migrációs helyzet és látencia kérdésére is.

### *Az első kérdéscsoport értékelt részeredményei és a levonható következtetések*

A migráció természetes jelenség, amely az emberi szabadság egyik legfőbb megnyilvánulási formája. Olyan állandóan zajló emberi cselekvés, amely az aktuálisan fennálló gazdasági, kulturális, politikai különbözőségekből táplálkozik. Húzó és taszító erők mentén értelmezhető, mint az emberi alkalmazkodás egyik formája. Az ember elvándorol, mivel célja vagy a túlélés, vagy a megfelelő életkörülmények kialakítása egy potenciálisan kedvezőbb térségben. Az interjúsorozat megmutatta, hogy a megkérdezettek a migrációt alapvetően pozitív jelenségnek tekintik.

Negatívumként említhető a nem ellenőrzött, nem kontrollált és/vagy tömeges bevándorlás és annak nehézkes kezelése. Szintén kulcsprobléma Európában a migránsok társadalmi integrációjának kérdése. Volt, aki a korábbi népvándorlások modernkori megfelelőjének tartja, más inkább csak szakértők, politikusok és állami szervek által felnagyított veszélyként, lényegében divattémaként tekintenek a migrációra.

*A válaszokból kitűnik, hogy a szakértők többsége fontosnak tartja a migrációról szóló társadalmi és szakmai diskurzust, amely elvezethet jobb megoldások irányába, és társadalmi, politikai, valamint rendészeti szakmai és emberi jogi szinten is újabb, hatékonyabb kezelést tesz lehetővé. Noha a kérdés túl általános volt, segített megvilágítani a kutatási téma komplexitását, nehezen megvalósítható értelmezését.*

Fontos felismerés, hogy főként egzisztenciális kérdés, kiből lesz legális, és kiből illegális migráns. Ezt a hozzáférisi különbözőség terminussal illehetjük. Ezen szociális aspektus azt is feltárja, hogy akik nem képesek a legális migráció jelentős költségeit előteremteni, kénytelenek az embercsempész szervezetek szolgáltatásait igénybe venni. Így áldozatokká válnak, és pénzük bűnözői körök profitját növeli.

*Amikor az interjú kérdéseinek összeállítása készült, a migráció és az illegális migráció kapcsolatát, egymáshoz való viszonyát inkább a határok átlépésének törvényellenes voltában értelmeztük, így a szociális háttér előtérbe kerülése érdemibb eredmény. Mivel a harmadik világ, Ázsia és Afrika társadalmi súlyos szociális problémákkal terheltek, (jelentős a taszító erő) a migráció illegális megvalósulása és ezáltal a szervezett bűnözés növekedése hosszú távú problémát okoz a jövőben mind Európában, mind a migrációs útvonalak által érintett Magyarországon egyaránt.*

A jogi kiskapuk 2010-ig jelentős mértékű visszaélésekhez vezettek Magyarországon a migráció terén. Sokan tanulmányi vízummal érkeztek, ám céljuk a schengeni területen tartózkodás, majd a nyugati irányba történő továbbutazás volt. Mások névleges házasságot kötöttek uniós polgárokkal az áhított legális tartózkodás érdekében. Ezen visszaélések legalizációs cselekmények, amelyek a hatóságok megtévesztésével és a magyar jogintézmények rosszhiszemű kihasználásával növelték a schengeni térség migrációs rendszerének instabilitását.

*A legtöbben ezen folyamatokat nem fél-legális migrációnak, hanem kifejezetten az illegális migráció rendkívül találékony megvalósulási formájának tekintették. Eredmény, hogy a legalizációs cselekmények elkövetői és segítői kapcsán képesek vagyunk megfogalmazni: legyen része a büntető törvénykönyvnek, mint az embercsempészet egy megvalósulási formája. Azaz célszerű lenne a tiltott határátlépésen túl kibővíteni a tényállást a joggal való visszaélőkre is a tartózkodási szabályokkal összefüggésben. Amennyiben ez megtörténne,*

*radikálisan csökkenthető lenne a visszaélések száma a legalizációs bűnözés terén. Ez nyilván más, kapcsolódó cselekmények magyarországi elkövetését is redukálhatná.*

A legtöbb válasz szerint az illegális migráció elmúlt évekbeli magyarországi növekedése mögött az embercsempész szervezetek aktivitása áll. Hozzájárult a helyzet kialakulásához a Határőrség és a Rendőrség integrációja, amelynek következtében az operatív bűnügyi munka, a felderítés széthullása, majd szervezeti szétaprózódásának állandósulása figyelhető meg. A rendőrség prioritásának sorrendjében az illegális migráció elleni küzdelem háttérbe szorult, és a mélységi szűrőháló működtetése alacsony hatékonysággal valósul meg.

*Eredmény, hogy a válaszok során többször megfogalmazódott: szükség van egy centralizált, országos hatáskörrel és területi szervekkel rendelkező, titkosszolgálati eszközök alkalmazására felhatalmazott szerv megalapítására és működtetésére. Elnevezése lehet Embercsempészség Elleni Bűnügyi Felderítő Központ.*

A 2007. december 21-ei csatlakozás a schengeni térséghez hozzájárult a migráció növekedéséhez, amely alapvetően pozitív jelenség az ország gazdasági és demográfiai érdekeit szem előtt tartva.

A vizsgált időszakon túlmutat, ugyanakkor rendkívül fontos változást hozhatnak az Észak-Afrikában és a Közel-Keleten 2011 februárjától kirobbant társadalmi, politikai események migrációs hatásai Európában.

*Egyértelműen megállapítható, hogy az arab világ mozgalmi, a politikai berendezkedések módosulása, a kevésbé elnyomó rezsimek létrejötte, a Facebook és más közösségi portálok által előremozdított szabadság az elvándorlás lehetőségét is egyszerűbbé teszik. Mivel a mozgalmak mozgatórugóját a szociális elégedetlenségek is felerősítették, a szegényebb rétegek mobilizációs hajlandósága nem csak rövidtávú tömeges migrációs eseményekben csapódik le, hanem közép- és hosszútávon is alapjaiban változtathatják meg Európa migrációs helyzetét.*

*Az is felszínre került, hogy a korábbi észak-afrikai rendszerek képesek voltak feltartóztatni „Fekete-Afrika” vándorait. Az interjúk kapcsán felismertük, hogy mindez akkor okozhat jelentős kihívást Magyarország számára, amennyiben a Földközi-tenger térségben az ellenőrzés szigorodik, illetve a mediterrán térség európai uniós tagállamai a problémát is meg kívánják osztani a tagállamok között. Így a kisebb ellenállás felé mozdulhatnak el az embercsempész útvonalak, amely Törökország, Görögország és a Balkán, majd Magyarország érintésével érhetnek el Nyugat-Európáig. Több interjúm meg is erősödött, hogy ezen útvonal jelenleg is – hatalmas látencia mellett – meghatározó szerepet játszik.*

Rendészeti szakkérdések is felszínre kerültek. Míg a korábbi Határőrség alapvetően preventív felderítő tevékenységet végez, a Rendőrség reaktív, a megtörtént eseményekre való reagálásban képes működni. A preventív és a reaktív munka integrálása a más személet miatt nehézkes.

*Ezen rendészeti dilemma feloldását jelenthetné a fent említett embercsempészség elleni központ, amelynek megelőző funkciója és a bűnözői csoportok feltérképezését lehetővé tevő rejtett, operatív eszközöket alkalmazó jellege képes lenne mind a rendészeti, mind a közbiztonsági, mind a nemzetbiztonsági kérdések kielégítésére is.*



Az illegális migráció veszélyeztető tényezőit külsőkre és belsőkre oszthatjuk. Külső tényezőként Románia és Bulgária schengeni csatlakozása olyan kérdés, amely sok szakértő szerint komoly kockázatokat hordoz magában. A fent említett arab forradalmak és megmozdulások szintén ide sorolhatók, akár csak az ázsiai bevándorlók és az ahhoz kapcsolódó egyéb bűnözési formák megerősödése (vietnami kábítószer-kereskedelem). Külső tényező még a világgazdasági válság, a nemzetközi fegyveres konfliktusok, a polgárháborús övezetek, az instabil államok, és a működésképtelen államok („failed states” – pl. Szomália).

Belső tényezők között található a zöldhatárok elégtelen őrizete, a román-magyar határszakasz esetében a jelentős látencia a csempészés terén, míg a horvát-magyar határszakaszon egy elhibázott koncepció alapján a határrendészeti kirendeltségek és a városi rendőrkapitányságok integrációja. Jelentős probléma, hogy a kompenzációs intézkedések sorában az európai és a magyar mélységi migrációs szűrőháló működtetése nem éri el a kívánt szakmai szintet.

*Az interjúk során alátámasztott álláspont szerint az illegális migráció kapcsán felmerülő veszélyek tendenciái, lehetséges irányai mellett a fő kockázat abban áll, ha a biztonsági struktúra nem képes kiszűrni az Európába érkezők közül a közbiztonsági és nemzetbiztonsági szempontból aggályos elemeket. A fő veszély mind a migráció, mind az illegális migráció terén az, amennyiben ismeretlen múlttal, háttérrel bíró személyek ellenőrizetlenül jutnak be a schengeni területre. Tehát a legális migráció szűrése ugyanannyira fontos, mint az illegális migránsok ellenőrzése, átvilágítása!*

A vizsgált időszak jogi kiskapuit a törvénymódosítás lényegében bezárta, így a rendészeti és hatósági szféra képes a megfelelő szigort alkalmazni. Előtérbe került a migránsok érdekei mellett a nemzeti érdek és a biztonság érvényesítéséhez való jog.

*Az interjúk arra hívták fel a figyelmet, hogy a jogi kereteken túl sok múlik majd azok alkalmazásán. Figyelni szükséges, hogy a kiszélesedett hatósági lehetőségek ne menjenek át túlkapasba. A migrációs jogszabályok vizsgálata megmutatta, hogy azok Európai Unió-konform szabályozók, mégis szűkítették a visszaélések játékterét. Az eredmények statisztikai megjelenése mögött azonban más változások is állhatnak. Hosszú távon a magyar migrációs törvények mégis mérsékelhetik az illegális migrációt.*

## *Az illegális migrációt kezelő szervek és szervezetek együttműködése*

A második kérdéscsoport az *együttműködés* elmúlt évekbeli, valamint jelenlegi helyzetére várt választ. Ennek során természetesen a rendkívül széles érintetti kör feltérképezése volt az elsődleges, továbbá egymáshoz való viszonyuk, a migráció eltérő megközelítéséből fakadó esetleges feszültségpontok, súrlódások feltárása. Noha négy kérdés is született az interjú felépítése során, a válaszok alapján az együttműködés kérdéskörét szükségtelen volt szétbontani. Mivel az interjúk során a többség egy kérdésként kezelte a négyet, a válaszok összefoglalása is célszerűséget mutat. Pontosabb és hatékonyabb lett volna összevonni a részeket. *Az illegális migrációt kezelő szervek, szervezetek együttműködése, az együttműködési megállapodások léte, tartalma, továbbá a gyakorlati munka során fellépő súrlódások* olyan lényegi kérdéskört alkotnak, amelynek publikációja elengedhetetlen a konklúziók és az ajánlások megtétele és azok megalapozottsága érdekében.

Bevándorlási hatóságnál végzett interjú rávilágított, hogy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal és a Rendőrség közös működését együttes utasítás határozza meg, közöttük a kapcsolat mindennapos. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal ezen felül központi megállapodást kötött korábban a Nemzetbiztonsági Hivatallal, illetve mindez a területi szervek között is létrejött. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal ezen felül széleskörű kapcsolatrendszerrel bír a civil szféra irányába. A civil szféra, a menekülteket támogató egyesületek, a Helsinki Bizottság és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága mind aktívan kiveszi részét a migránsok, és természetesen kiemelten a menekültkérelmezők helyzetének kezeléséből. A megkérdezett bevándorlási szakértő nem észlelte a szervek, hatóságok közötti rivalizálást. Nincs jelentős súrlódás, alapvetően a Rendőrséggel, a nemzetbiztonsági szervekkel és a civil szervezetekkel is jó az együttműködés. Egyes esetekhez, ügyekhez kötődően természetesen kialakulnak nézeteltérések, érdekellentétek, ekkor azonban a személyes nexusok felhasználásával hidalják át a problémát.

Más interjúalany jogi értelemben megfelelőnek tartja az együttműködés kereteit. A rendvédelmi szférában a bevándorlási hatóság lehetőségei lényegében „kincsesbányát” jelentenek a nemzetbiztonsági tevékenység háttérének megteremtése céljából. Ezért országos szinten együttműködési megállapodás van érvényben a Katonai Felderítő Hivatallal, az Alkotmányvédelmi Hivatallal, továbbá előkészítés alatt áll egy hasonló dokumentum a Terrorelhárítási Központtal. A Rendőrség és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal kapcsolatát az 1/2008. együttes utasítás bontja le részleteire, amely ugyanakkor megújítás alatt áll. Jogszabályi értelemben súrlódás nincs a szervek között, a megkérdezett azonban két olyan jelenséget is említett, amely a normák és a gyakorlat szintjén is megoldást vár. A rendőrök például a külföldről átvettek esetén nem végeznek az átadás-átvétel során meghallgatást, így előfordulhat, hogy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal valamely eljárása során derül ki, hogy más országban már volt, van menekültügyi eljárása. További eshetőség, amennyiben a rendőri szervek nem pontosan tisztázzák a tényállást, és téves eljárás keretében intézkednek. Előfordult, hogy Romániából érkezett harmadik ország állampolgárát tolonc keretében adták vissza Magyarországra keleti szomszédjának, noha dublini eljárás keretében lett volna köteles, mivel ott lépett először az Európai Unió területére.

A rendőrség szakembereivel folytatott interjú szintén azt mutatja, hogy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal – Rendőrség viszony nagyon jó. Ugyanakkor látható, hogy az idegenrendészet terén a két szerv közötti elosztása a hatásköröknek nem a legjobb megoldás. Előrelépést jelenthetne, amennyiben a rendőri szerv idegenrendészeti jogkörét kiszélesítenék, vagy egy egységes idegenrendészeti hivatalt hoznának létre Magyarországon. Aggályosabb a szakértő szerint az idegenrendészeti és menekültügyi eljárások egy hivatalban, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalban való összefogása. A fő elv az lehetne, hogy „ne az döntsön a menekültügyben, aki egyébként kitoloncolhat.” A civil szervezetekkel való kapcsolat

szélesítése, működtetése pedig – noha első látásra nem tűnik logikusnak – kiemelt érdeke a rendőri szervezetek számára.

A civil-hatósági együttműködés több funkciót is betölthet. Egyrészt az ún. nem kormányzati szervezetek képesek számos olyan pályázaton indulni, amely az állami szervezetek számára nem állnak rendelkezésre. Így a migráció, és azon belül is elsősorban a menekültügy terén olyan külső forrásokat képesek a hazai migrációmenedzsmentbe bevonni, amelyek a kérdés kezelését megkönnyíthetik.

További lehetőség a nem kormányzati szervezetek kezében az állomány képzésének lehetősége. Ez előmozdíthatja, hogy ne tekintsék a hivatalos szervezetek munkatársai bűnözőknek a migránsokat, illetve hozzájárulhat a xenofóbia mérsékléséhez egyaránt. Az emberi jogi ismereteket akár a köztisztviselői, rendőri felsőfokú oktatási intézményekben is oktatni lehet. A különféle egyesületek hozzájárulhatnak munkaerő bevonásához, alkalmazásához is (például szociális munkások a befogadó állomásokon).

Lényegében egy további, nehezen meghatározható funkciót is ellátnak, amelyet elnevezhetünk kevésbé tudományosan „szelep effektusnak”. E szerint a migránsok és a hatóságok közé beékelődő harmadik fél képes moderálni az esetleges konfliktusokat, képes az olykor – jogi, ellátásbeli problémákból fakadó – feszült légkört enyhíteni.

Ezen interjú is azt az információt erősíti meg, miszerint az egyes együttműködési megállapodások megfelelő keretet biztosítanak ahhoz, hogy ne legyenek súrlódások a szervezetek között.

Az elmúlt két évtizedet tekintve látható, hogy 1998-ig egyfajta „birkózás” ment, ám az első idegenrendészeti törvény bevezetése, valamint az állományban bekövetkezett generációváltás szemléletbeli következményekkel is járt. Így, a folyamatos együttes erőfeszítések során a bizalmatlanság szintje is csökkent, fontossá vált a nem kormányzati szervezetek részvétele a migráció kezelésében. Mérföldkőnek számított, hogy az együttműködési megállapodások rögzítették, a nyilvánosság elé fordulás előtt előzetes egyeztetések szükségesek.

Nem elhanyagolható aspektus, hogy a migránsok számos olyan információval bírnak, amelyet nem kívánnak, vagy nem áll módjukban (például retorziótól való félelem miatt) megosztani a hatóságokkal. Több esetben a nem kormányzati szervezetek, – nem veszélyeztetve természetesen senkit – általános, ám hasznos információkat adtak a határőrségnek, vagy a rendőri szervezetek számára.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának együttműködése más szervezetekkel szintén szoros. A Rendőrséggel és a korábbi Határőrséggel a napi munkakapcsolat általános, megszokott, és így egyszerűbb is. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatallal az együttműködés bonyolultabb. Létezik egy projekt, amely lényegében minőségbiztosítási projekt. 10-12 ország részvételével zajlik, és az a célja, hogy a meghallgatások eredménye független legyen a meghallgató személyétől. Létre kell hozni olyan foratókönyvet, amely „silabuszként” szolgál a hatóság munkatársai számára. Célszerű lenne háromoldalú megállapodást kötniük. A Rendőrséggel az együttműködés példaértékű, és a korábbi határőr vezetés is nyitott volt a kapcsolatok elmélyítésére. Igény is volt az együttműködés kialakítására, mivel a Budapesti Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtéren (BLFNR) korábban nem rögzítették a menekültkérelmeket. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal centralizáltabb szervezet, amelyből fakadóan több időt vesz igénybe az együttműködés kialakítása és működtetése. A civil szférával is széles a kapcsolat. Rendszeres a nexus a Helsinki Bizottsággal, de létezik ad hoc együttműködés más szervezetekkel is. (Menedék, Cordélia Alapítvány, egyházak, ökumenikus segítségnyújtó szervezetek, Vöröskereszt, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának egy főosztályvezető-helyettesével, valamint van nexus a Külügyminisztériummal is.) Létezik ugyanakkor személyi súrlódás a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal és a Rendőrség egyes munkatársai, vezetői között.

Kiemelésre érdemes, hogy felállítottak egy multifunkcionális csoportot, amelyben részt vállalnak az oktatási tárcától, a belügyminisztériumból, az igazságügyi tárcától, valamint a civil szervezetektől. A mintegy 20-25 fős csoport három kisebb alcsoportot alkotva járja az országot, és gyűjti a menekültekkel kapcsolatos tapasztalatokat. Vannak feszültségpontok is a rendszerben. Például az egykori rendőrségi fogdák megnyitása, igénybe vétele okozott különleges eseményeket. Ennek oka, hogy nem ezen célból épültek, és így lényegében alkalmatlanok e célra. További gondokat okozott, hogy lecserélték a fogdaőröket. Újonnan felvettek vannak, míg a régebb óta a területen szolgálókat közrendvédelmi feladatokra osztották be/vezényelték át.

Speciális problémával küzd ugyanakkor az együttműködés terén a Nemzeti Nyomozó Iroda Kiemelt Migrációs Ügyek Osztálya. Mivel feladatkörét tekintve, az embercsempészás elleni küzdelem legfőbb szerve, szükséges lenne folyamatos és széleskörű együttműködést kiépítenie más szervekkel. Ad hoc ezt meg is teszi, ugyanakkor mint osztály nem köthet önállóan együttműködési megállapodásokat országos hatáskörrel rendelkező más szervekkel (Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, AH, stb.) Mivel az Országos Rendőr-főkapitányság részét képezi a Nemzeti Nyomozó Iroda, így a nyomozó iroda sem köthet megállapodást a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatallal. (Országos Rendőr-főkapitányság – Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal van). A nemzetközi együttműködés során sem szerencsés az osztály szint, ugyanakkor megfelelő felhatalmazással bírnak ezen koordináció és információcsere elvégzésére. Az operatív bűnügyi munka hatékonysága, széles lehetőségei indokoltá tennék, hogy országos hatáskörű hivatal legyen kialakítva és felhatalmazva az embercsempészás elleni felderítő munka folytatására. Látható, hogy a szakmai érvek mellett az együttműködés nehézsége is ezt kívánja meg. A gyakorlati munka terén azonban mind a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatallal, mind a nemzetbiztonsági szolgálatokkal jó a kapcsolat. A Nemzeti Nyomozó Iroda hírigényt is rendszeresen fogalmaz meg a hírszerző és az elhárító szolgálatok számára. A jogvédő szervezetekkel a bűnügyi szakterületnek nincs együttműködési felülete. Prioritást képezhet és fejlesztést igényel ugyanakkor olyan vidéki társadalmi csoportokkal a nexus, amelyek operatív szempontból hasznosítható információkkal képesek szolgálni. Ilyenek lehetnek a vidéki településekhez köthető polgárőr csoportok, szervezetek, továbbá a vadásztársaságok és horgászegyesületek.

## ***A második kérdéscsoport értékelt részeredményei és a levonható következtetések***

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal szemszögéből tekintve megállapítható, hogy nincs szervezeti rivalizálás a hatóságok között. Nincs jelentős szakmai ellentét sem a Rendőrséggel, sem a civil szervezetekkel, sem a nemzetbiztonsági szolgálatokkal.

*Jogi értelemben az együttműködés keretei, az együttműködési megállapodások léteznek, adottak. Egyes ügyekhez kapcsolódó esetleges érdekellentétek, nézeteltérések megoldása személyes kapcsolatokon keresztül könnyebben orvosolható.*

A rendészeti szférában a bevándorlási hatóságok eljárásai, intézményei, a befogadó állomások megfelelő logisztikai háttérrel képesek biztosítani a nemzetbiztonsági tevékenység háttérének megalapozása során.

A Rendőrség szakemberei szerint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal – Rendőrség viszony kiváló. Az együttes utasítás 2008-ban lépett életbe, jelenleg a megújításán dolgoznak.

*Általunk nem várt eredmény, ugyanakkor az érvek alapján megalapozott, miszerint a civil szervezetek és a Rendőrség kapcsolatának szélesítése, működtetése kiemelt érdeke a rendőri szerveknek. A nem kormányzati szervezetek az alábbi funkciókkal képesek elősegíteni a migráció kezelését:*

- a civil szervezetek képesek olyan pénzügyi forrásokat is igénybe venni, becsatornázni, amely az állami szervek számára nem állnak rendelkezésre;
- pályázhatnak, projektekkal támogathatják a rendőri szervek munkáját;
- részt vállalhatnak az állomány képzésében;
- képesek új, nem állami foglalkoztatási munkaerőt bevonni a migráció kezelésébe (szociális munkások, lelki gondozás, privát szállásadás, stb.);
- munkájuk hasznossága csökkenti a rendvédelmi szféra bizalmatlanságát irányukba;
- „szelep effektus” – a migránsok és a hatóságok közé beékelődve az esetleges feszültségpontok tekintetében moderátorként működhetnek;
- képesek általános, ugyanakkor fontos (háttér)információk birtokába kerülni.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága széleskörű együttműködést folytat a civil szervezetekkel és a hatóságokkal egyaránt. A korábbi Határőrséggel, majd a Rendőrséggel a kapcsolat napi szintű a menekültügy terén, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatallal annak centralizáltsága miatt valamivel nehezkesebb. Kiemelést érdemel a minőségbiztosítási projekt, amely a meghallgatások egységesítését és javítását szolgálja. A menekültek helyzetével kapcsolatos tapasztalatokat pedig egy multifunkcionális (minisztériumok, hatóságok, civil szervezetek együtt) csoport gyűjti, amely időközönként országos körútra indul.

A Nemzeti Nyomozó Iroda Kiemelt Migrációs Ügyek Osztálya speciális problémával küzd az együttműködés terén, ugyanis önállóan együttműködési megállapodásokat nem köthet. Osztály szintű betagozódása a bűnügyi hierarchiába sok esetben gátja a működésnek.

*A fenti, korábbi szakmai érveken túl az együttműködési nehézségek is azt kívánják, hogy egy önálló központ legyen kialakítva a migrációval kapcsolatos felderítő munka végzésére.*

A jogvédő szervezetekkel lényegében nincs a bűnügyi szerveknek együttműködési felülete. Fontos lehetőség azonban a felderítő munka hatékonyságának növelése érdekében mélyebb kapcsolatok kialakítása más társadalmi önszerveződésekkel. Itt főként a vidéki területen, egy-egy terepszakaszon otthonosan mozgó vadász- és horgásztársaságok, valamint polgárőr egyesületek jöhetnek szóba.

### *Az illegális migráció nemzetbiztonsági aspektusai*

A harmadik kérdéskör *az illegális migráció nemzetbiztonsági aspektusaira* kívánt választ kapni. Természetesen a nemzetbiztonsági szféra speciális jellege, a titkosszolgálatok kutathatóságának dilemmája és a titkok megismerésének lehetetlensége mind olyan korlátot képeznek, amely behatárolta az interjút. Az illegális migráció biztonsági szempontú vizsgálata során mégsem tekinthető el a közbiztonsági aspektuson túl a nemzetbiztonsági kihívások, kockázatok feltárása. A megkérdezettek minősített információt nem adtak, az nem volt célja a kutatásnak.

Az elsődleges szempont azon jelenségek, történések megragadása lett, amelyek a migrációhoz kapcsolódnak, ugyanakkor felvetik a titkosszolgálatok illetékességét is. Az Alkotmányvédelmi Hivatalnak, mint nemzetbiztonsági szolgálatnak szakhatósági jogköre van, az egyes, bevándorláshoz kötődő helyzetekben a kérdéses személyek magyarországi beutazásáról, tartózkodásáról, vízumkérelméről, vagy menekültügyi eljárásáról vélemény, vagy állásfoglalást ad. Új helyzet, hogy a megalakult Terrorrelhárítási Központ – mint speciális szerv, ugyanakkor nem nemzetbiztonsági szolgálat – szintén szakhatósági jogkört kapott a migráció terén, és terrorfenyegetettség szempontjából szűri a hazánkba érkezőket.<sup>3</sup> Az interjúk célja volt továbbá annak megállapítása, hogy a szolgálatok illeszkednek-e a hatósági közegbe, képesek-e együttműködni a rendvédelmi szervekkel és más hatóságokkal.

Az egyik interjúalany szerint a nemzetbiztonsági aspektus, a kockázat „benne van a pakliban”, kell nemzetbiztonsági szűrés. Azért fontos a kérdés, mivel így nem lehet parttalanul kriminalizálni, bűnözőnek tekinteni a migránst, csak a valójában kockázatos személyek kiszűrése által válik elérhetővé, hogy ne szülessen a jogalkalmazás során káros általánosítás. Ezt erős nemzetbiztonsági szűrő tevékenységgel lehet elérni. Ugyanakkor a fenti állami, hatósági tevékenység erősítése jó érv lehet a demagógia ellen, és segíthet elkerülni, hogy egyes társadalmi csoportok, politikai erők meglovagolhassák az általános idegellenességet.

Egy következő megkérdezett a migráció nemzetbiztonsági aspektusai során a kémelhárítási aspektust emelte ki, részletesen elemezve a délszláv válság hatásait, folyamatát. A nagy tömegű menekülthullám esetén nem lehetett leellenőrizni, hogy a harcoló felek kit dobtak át. Kérdéses az akkor státuszt szerettek utánkövetése, utólagos ellenőrzésének hatékonysága. A tömeges migráció karitatív jellegű aspektusa mellett szélesebb nemzetbiztonsági kockázatokkal kell számolni. Valós nemzetbiztonsági kockázatok ma már nem elsősorban az illegális migrációhoz, hanem a legális migrációhoz kapcsolódnak.

Más interjúalany szintén azt emelte ki, hogy a Magyarországon már státuszt szerettek esetén nincs követve, hogy a kérdéses személy itt él-e még, vagy távozott a schengeni térség más országába. Ez komoly dilemmát vet fel, ugyanis amennyiben más országban nem kerül a hatóságok látókörébe, nem ismerhetőek meg szándékai sem. A menekültügy terén a nemzetbiztonsági szervek segítséget is tudnak adni az eljáró más hatóságoknak. Így képesek jelezni, ha a menekültként elismert, tehát hazájában üldözött személy valamilyen nem ismert, vagy ismert okból mégis hazatért, ám életvitelszerűen Magyarországon tartózkodik. Erre számos példa akadt.

A terrorizmus és a terrorista háttérű személyek kiszűrése kapcsán 2010 decemberében nem állt rendelkezésre olyan speciális kérdéssor a bevándorlási szervek részére, amely a

---

<sup>3</sup> ez jól látható a 2007. évi 114. kormányrendeletben, ami a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szól, amelyben néhány tartózkodásra jogosító jogintézmény kapcsán külön fejezetként szerepel az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorrelhárítási Központ szakhatósági eljárása

meghallgatáson a potenciálisan érintett kör beazonosításához hozzájárulhatna. A földrajzi ismereteken túl célszerű volna olyan, egyes térségeket bemutató mélységi, nemzetbiztonsági szempontú előadásorozat, vagy tanfolyam kialakítása, amelynek alapján (pl. Afrika egyes törzsei, Afrika szarva mint konfliktuszóna, vagy 2011 tavaszától aktuálisan Észak-Afrika törzsei, klánjai, terrorista csoportjai) a meghallgatást végzők képesek lennének az elsődleges szűrést elvégezni. A megkérdezett bevándorlási szakemberek szükségesnek és célszerűnek tartják a nemzetbiztonsági szűrő tevékenységet, ugyanakkor jelezték, hogy minimális a feedback. Több visszacsatolás, több visszajelzés esetén a hatóságok munkatársai nem csak elméleti síkon értenék a speciális feladatokat, hanem átéreznék elsődleges szűrő és segítő tevékenységük valódi hasznát is.

Egy megkérdezett idegenrendészeti szakember a terrorizmus és a migráció lehetséges kapcsolataira világított rá. Jelezte, hogy a '90-es évek közepén a háborús tapasztalatokkal rendelkező csecsen migránsok jelenthettek igazából kihívást. A mai, globális terrorizmus ellen küzdő világban nehézkesnek tartja az idegenrendészeti vagy menekültügyi eljárásban a jól konspiráló, felkészült aktivista kiszűrését. A professzionális, tehát okos és óvatos terrorista pedig olyan terrorszervezet logisztikai háttérét is élvezheti, amelynek következtében az illegális határátlépés, és főként a zöldhatár átlépése felesleges kockázatát a hatósági felfedésnek. Így a legális migráció talán komolyabb kockázatot jelent. Általánosságban ugyanakkor megfogalmazható, hogy a konfliktus-zónából érkezők szűrése indokoltabb.

Bűnügyi aspektusból tekintve a kérdéseket, a szervezett bűnözés alapvető nemzetbiztonsági kockázatot hord magában. A migráció terén jelentős profitot termelő embercsempész és emberkereskedő csoportok felépítettségükben, hierarchikus láncolataikban egyértelműen a szervezett bűnözés jegyeit viselik magukon. A legfőbb kockázatok az államigazgatásba történő beépülés során jelentkeznek.

Általában a jelenleg működő illegális szervezetek jogi tanácsadókat, ügyvédeket, speciális szakértőket, okmányhamisítókat és a rendvédelmi szféra megvásárolható alkalmazottait is felhasználják. Az embercsempész csoportok működése esetén ez összekapcsolódhat a terrorizmus veszélyével, hiszen a jól kiépített védelmi vonalakkal bíró embercsempész csoportok ügyfélként terroristákat is képesek bejuttatni a schengeni térségbe. Noha eltérő érdekeik miatt (hiszen a bűnszervezet stabil felvevőpiacban és instabil kibocsátó piacban érdekelt, a terrorista pedig instabilitást kíván bevinni a rendszerbe) általában nem beszélhetünk a terrorszervezetek és az embercsempész szervezetek összefonódásáról, a jelentős profit reményében készek merénylőket, vagy logisztikai háttérembereket átcsempészni a célországig. Az amerikai merényletek után kezdődött terrorellenes háború azonban jelentős sikereket ért el a szervezetek finanszírozásának ellehetetlenítésében. Így mára a terroristák szervezett bűnözői csoportokat is alkotnak, amelyek profitjából képesek biztosítani működésüket.

Külön kockázatot jelentenek nemzetbiztonsági szempontból az okmányhamisító műhelyek és szakemberek. Itt minden operatív szervnek (Nemzeti Nyomozó Iroda, Terrorrelhárító Központ, Alkotmányvédelmi Hivatal) ismernie kell a pontos műveleti helyzetet, hiszen a jó minőségű okmányokkal a nem klasszikus fedést alkalmazó, illegális hírszerzők, valamint a fegyverkereskedők, droggereskedők és a terroristák is könnyen átkelnek az országokon. A csempésztúvonalak feltérképezése, ismerete kiemelt nemzetbiztonsági érdek, hiszen ahol az embereket át tudják csempészni, ott más tárgyakat és eszközöket is lehetőség van átjuttatni.

Az interjú alanya felhívta a figyelmet, hogy a nemzetbiztonsági szakhatósági tevékenység szükséges, a Terrorrelhárító Központ és az Alkotmányvédelmi Hivatal hatás- és illetékességét ugyanakkor a lehetőség szerint pontosan el kell határolni. Amennyiben nem csak az egyik szolgálat végzi a szűrést, célszerű szorosan egyeztetniük, amely a másik szerv munkájának (hatékonyság szempontjából előnyös) kontrollját is jelentheti.



Az egyik legfontosabb feladat, hogy az összes, migrációval foglalkozó állami szerv információit össze kell fogni, és egy helyen, egy egységben szükséges elemezni és értékelni. Célszerű lenne létrehozni az illegális és a legális migráció terén egy közös kontaktpontot, amelynek adatbázisa az összes szerv számára elérhető. A hatékonyság növelésének egyetlen valódi alternatívája, ha ezen elemző központ jogot kap arra, hogy akár kötelező érvényű javaslat, vagy utasítás formájában együttes intézkedésre, összehangolt intézkedéssorozatra vagy közös munkacsoport felállítására tegyen lépéseket a műveleti szervek irányába.

Egy szintén megkérdezett bevándorlási szakértő a gazdasági szempontból értelmezett nemzetbiztonsági aspektus során a kínai gazdasági terjeszkedést emelte ki, amely az európai és magyar ipart is kiszorítja olcsó termékeivel. Kockázatot akkor jelent, amennyiben a textiliparon túl más szakterületeken, például a mezőgazdasági ágazatban is dominánssá válik jelenlétük. A magyarországi kínai migránsok általában kisvállalkozóként legálisan dolgoznak, ugyanakkor többször magyar jogi szakértők segítségével térképezik fel a gazdasági szabályzóknak meglévő kiskapukat.

Az interjú alanya demográfiai szempontból Európa iszlamizációjára világított rá, mint hosszú távú nemzetbiztonsági kihívásra. Komoly lehetőség az ellenérdekelt országok titkosszolgálatai számára Magyarország területének felhasználása pihentető-helyként, logisztikai bázisként és felvonulási területként. A fenti kihívások, kockázatok és akár veszélyek miatt kiemelten szükséges lenne erősíteni a nemzetbiztonsági szervek szűrő képességét. Az interjú alanya szerint a rosszul értelmezhető szakhatósági szerep, az idegenrendészeti és menekültügyi eljárásokhoz kötődő, formalizáltabb eljárások helyett a nemzetbiztonsági szervezeteknek ténylegesen a külföldiek teljes kapcsolatrendszerét fel kell derítenie. Ezen, érdemibb szűrő munka eredménye lehetne feltétel például a letelepedéshez.

További fontos újítás lehetne az adatbázisok valamely rendezőelv szerinti egységesítése, és a priorálás egységesítése és kötelezővé tétele. A nemzetbiztonsági szolgálatok munkáját tekintve kijelentette, hogy Európában a szervek még mindig nagyon nemzetinek tűnnek, további előrelépés szükséges a partnerszolgálatok együttműködésében, főként a terrorelhárítás terén. A madridi robbantás is rávilágított, hogy a belső határok „légiesítése” ellensúlyozására létrehozott kompenzációs intézkedések során kevésbé hangsúlyos a titkosszolgálatok együttműködésének kérdésköre, tehát fontos volna erősíteni Európában a nemzetbiztonsági szféra további integrációját.

### ***A harmadik kérdéscsoport értékelt eredményei és az abból levonható következtetések***

A legtöbb válaszoló kiemelten fontosnak, vagy szükségesnek ítélte a nemzetbiztonsági szempontú szűrő tevékenységet az illegális migráció során.

*A kutatás során ugyanakkor felszínre került, hogy a legális migráció nemzetbiztonsági átvilágítása ugyancsak fontos. A magyar jogszabályok ezen felismerést egyébként tükrözik, a nemzetbiztonsági szolgálatok, így az Alkotmányvédelmi Hivatal, továbbá speciális szervként a Terrorelhárítási Központ szakhatósági feladatokat lát el a legális migráció terén.*

Volt olyan vélemény, miszerint a felkészült terrorcsoportok számára egy aktivistának a bejuttatása illegálisan, a zöldhatáron bárhol Európában felesleges kockázat, így legális tartózkodás vizsgálata fontosabb.

A kockázatos személyek kiszűrése által válik lehetővé, hogy ne szülessen a jogalkalmazás során, vagy más élethelyzetekben káros általánosítás.

*A mondat kibontva azt az új eredményt mutatja meg, miszerint az egyes kockázatos személyek kiszűrése, esetleg az eredmények szélesebb ismertetése hangsúlyozhatja a szűrő tevékenység szükségességét, miközben elkerülhető, hogy minden migránst veszélyesnek kiáltanak ki.*

*Az általános idegenellenesség politikai meglovagolása ellen kiváló érvként használható egy jól dokumentált, pontosan végrehajtott átvilágító intézkedéssorozat a migránsok körében. A fő elv, amely álláspontunk szerint a gyakorlatban alkalmazható, az, hogy a migráció alapvetően pozitív jellegét a kis számú, jól körülhatárolt kockázatos elem bemutatásával lehet erősíteni. Hiszen nem kell bizalmatlannak lennünk másokkal, csak a „visszautasítottakkal”.*

A „klasszikus” funkció, a kémelhárítási aspektus szintén felmerült a kutatás során. A délszláv válság, vagy a kínai és orosz migráció a megkérdezettek szerint alkalmas hírszerzők bejuttatására, pihentetésére.

A terrorista háttér felderítése érdekében folytatott nemzetbiztonsági tevékenység kapcsán megállapítható, hogy nincs a bevándorlási szervek kezében olyan speciális kérdéssor, amely képes előzetesen jelezni a meghallgatások során, ki lehet potenciálisan érintett.

*A földrajzi ismereteken túl célszerű volna olyan, egyes (főként válsággal sújtott) térségeket bemutató mélységi, nemzetbiztonsági szempontú előadásorozat, vagy tanfolyam kialakítása, amelynek alapján (például Afrika egyes törzseinek megkülönböztetése, az iszlám árnyalt megítélésének képessége, az egyes iszlám interpretációk közötti különbségek, etnikai konfliktusok háttere) a meghallgatásokat, interjúkat végző bevándorlási szakemberek képesek lennének megítélni a potenciális kockázatok mértékét. Ezen felvilágosító munka során jelentős szerepet játszhatnak a speciális külföldi eredetű információkkal bíró hírszerző szolgálatok (Információs Hivatal, Katonai Felderítő Hivatal).*

A terrorfelderítés során egyöntetű vélemények szerint a konfliktus-zónából érkezők fokozottabb szűrése kiemelten indokolt.

Több, nem nemzetbiztonsági, ám migrációs szakértő szerint fontos volna érdemi visszacsatolást kapniuk a szolgálatoktól egy-egy eset kapcsán.

A szervezett bűnözés alapvető nemzetbiztonsági kockázatot hordoz magában. A legfőbb veszély az államigazgatásba és a rendvédelmi szervekbe történő beépülés. A fő veszély ehhez kötődően is a terrorista szervezetek való esetleges kapcsolatukban áll. A „lyukas” államapparátust a jól felépített terrorszervezet képes kihasználni, azaz egy embercsempész csoportot frontszervezetként, fedőszervként alkalmazva bejuttathat aktivistákat a schengeni területre. További veszély, hogy az amerikai terrormerényletek után az amerikai szervek és szövetségeseik lényegében felszámolták a finanszírozású háttérüket. Az embercsempész tevékenység profitjából képesek lehetnek biztosítani működésüket.

Külön kockázatot rejtenek az okmányhamisító műhelyek és szakemberek. Jó minőségű okmányokkal a nem klasszikus fedést alkalmazó hírszerzők, valamint fegyverkereskedők, droggereskedők (valamint termékeik, áruik) és terroristák is könnyen átkelnek országokon.

Volt olyan idegenrendészeti szakértő, aki a Terrorelhárító Központ és az Alkotmányvédelmi Hivatal migráció kapcsán meglévő hatásköreinek és gyakorlatának pontos elhatárolását tartotta szükségesnek.

A nemzetbiztonsági aspektusok miatt, továbbá a hatékonyabb rendészeti kezelés érdekében a legfontosabb feladat, hogy *az összes, migrációval foglalkozó állami szerv információit egybe kell fogni, és egy központban szükséges elemezni és értékelni.* Ezen központ közös kontaktpontként működve az összes szerv adatbázisait is kezelné, amely a többi szerv számára is a megfelelő jogosultságokkal elérhető. A hatékonyság növelésének egyetlen valódi alternatívája, ha ezen elemző központ jogot kap arra, hogy akár kötelező érvényű javaslat, vagy utasítás formájában együttes intézkedésre, összehangolt intézkedéssorozatra vagy közös munkacsoport felállítására tegyen lépéseket a műveleti szervek irányába.

*Az elemző központ kialakítására van nemzetközi példa. A német GASIM (Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration) elemző és stratégiai központ 2006 májusában lett létrehozva a belügyminisztériumban. Létrehozásának okai lényegében megegyeznek a fenti kutatás biztonsági szempontjaival. Az elemző központ 36 munkatárssal veti egybe az illegális migrációról Németországban keletkezett információkat. A bevándorlási és munkaügyi hatóságokon túl a szövetségi rendőrség, a bűnügyi hivatal, az alkotmányvédelmi hivatal és a szövetségi hírszerző szolgálat is delegál (vezényel) munkatársakat.*

Nemzetbiztonsági szempontból aggályos egész Európa számára a kínai gazdasági törekvés és térhódítás. Szintén veszélyes jelenségnek tartják egyes szakértők Európa iszlamizációját. Ezen álláspontok jelentős mértékben félelmeken alapulnak, vagy túlhangsúlyozzák Huntigton civilizációk összecsapásáról szóló elméletét. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy a kontinensen elismerten megbukott a multikulturalizmus, és több demográfiai és pénzügyi szakértő Németországban, Franciaországban vagy Hollandiában a bevándorlás teljes leállítását tartja szükségesnek.

Aktuálisan, a publikáció írásakor (2011 április–május) a schengeni egyezmény jövője vélhetően politikai okokból megkérdőjeleződött néhány jelentős tagállam (Franciaország, Németország) esetében. Az elmúlt időszakban jelentős teret nyertek az európai politikában a bevándorlás-ellenes jelszavakat zászlajukra tűző erők. A mérsékeltebb politikai erők szintén hasonló kijelentéseket tettek szavazótáboruk megőrzése érdekében. Ez befolyásolja a bevándorláshoz és a határok ellenőrzéséhez való viszonyulásukat.

Figyelmet érdemel, hogy a nemzet biztonsága került előtérbe több országban annak kapcsán, hogy Olaszország befogadott mintegy 25-30 ezer lényegében gazdasági migráns menekültet az észak-afrikai események kapcsán, és a problémát „szétterítette” az Európai Unióban. E nem túl jelentős számú bevándorló is előhozta azon mélyben meghúzódó feszültségeket, amelyek az európai közösség jövőjét hosszú távon is meghatározzák majd.

## Értékelés

### *Végkövetkeztetések és kutatási eredmények*

Magyarország schengeni csatlakozása is hozzájárult más események, folyamatok mellett ahhoz, hogy nőtt a migráció, növekedett a külföldiek száma hazánkban. Az ország továbbra is befogadó, a külföldiek általában szeretik országunkat. Álláspontunk szerint még egy alapvetően biztonsági szemszögű kutatás során sem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy a migráció alapvetően pozitív jelenség, amely hozzájárul az ország gazdasági és demográfiai erősödéséhez. Amikor biztonsági jellegű kérdéseket vizsgálunk, általában a harmadik országok állampolgárainak ügyeit tekintjük önkéntelenül is. Nem szabad elfeledkeznünk arról sem, hogy az átjárható schengeni belső határok és Románia várható csatlakozása nemzetpolitikai szempontból hatalmas lehetőségeket rejtenek magukban.

A kutatásunk rávilágított, hogy a migráció rendészeti (és nemzetbiztonsági) kérdéseinek megválaszolásához néhány rendészeti szakkérdés áttekintése is szükséges. Álláspontunk szerint a nem kívánt, illegális és/vagy nem kontrollált migráció kezelése preventív felderítő tevékenységgel hatékonyabb állami reakciókhoz vezet. A mai magyar Rendőrség létszámhelyzete, felépítése és működése során követett prioritásai következtében – alapozva álláspontunkat a válaszadók szakmai tapasztalataira – nem képes maradéktalanul megfelelni a migráció, és az illegális migráció kihívásainak, így szükséges lehet belügyi szinten, vagy a Rendőrség szervezetébe integráltan egy kifejezetten specializálódott embercsempészség elleni bünyügyi központ felállítása. Egy ilyen szerv képes lenne a közbiztonsági és szükség esetén a nemzetbiztonsági aspektusok vizsgálatának információs alapjait megteremteni.

A kutatás során felmérhettük a főbb veszélyeztető tényezőket. Külső veszélyforrást jelenthet Románia és Bulgária csatlakozása. Érdemes megjegyezni, hogy többen vitatják ennek – mármint a tényleges veszély – reális voltát. Az „arab-tavaszi”, a 2011. évi közel-keleti és észak-afrikai események szintén okozhatnak nem várt, vagy előre nehezen látható kockázatokat, sőt veszélyeket is. Továbbra is potenciális kockázatot hordoz a világgazdasági válság hatása egyes régiókra, a nemzetközi fegyveres konfliktusok, a polgárháborús övezetek, az instabil államok, vagy a mára működésképtelenné vált államok („failed states”).

Belső kockázati tényezők között jelenik meg a „zöldhatárok” elégtelen őrizete, továbbá az egyes határszakaszokhoz köthető, jelentős látenciát mutató (áru és ember) csempésztevékenység. Osztjuk azt az álláspontot, amely szerint sem az európai, sem a magyar mélységi migrációs szűrőháló működtetése nem éri el a kívánt szintet.

Egyértelművé vált, hogy az illegális migráció mellett a legális migráció szűrése is kiemelten fontos feladat. A lényeg a biztonsági szempont érvényesítésénél ugyanis nem az érkezés módjában keresendő, hanem a migráns hátterének (előéletének) lehetőleg pontos megismerésében.

A kutatás bizonyította, hogy a szakemberek körében szükségesnek ítélik a nemzetbiztonsági szűrő tevékenységet. Felszínre került, hogy az általános vélekedés ellenére (amely szerint a legális jó, az illegális rossz) a legális migráció akár jelentősebb kockázatokat is hordozhat magában. Ezért annak szűrése is megkerülhetetlen. A hatályos, vonatkozó törvények és végrehajtási rendeletek ezt a felismerést tükrözik.

A vizsgált időszak jogi kiskapui 2007 és 2010 között nehezítették a rendvédelmi és nemzetbiztonsági szervek munkáját. Sokszor nem állt rendelkezésre eszköz a legálisnak tűnő, ám a kutatásunk alapján egyértelműen illegálisnak tekinthető visszaélések akadályozására. A törvénymódosítás 2010 novemberében lényegében bezárta a korábban a migránsok egy része által előszeretettel alkalmazott technikákat, és a biztonság mint nemzeti érdek előtérbe került. Az interjúk arra hívták fel a figyelmünket, hogy sok múlik majd a jogalkalmazás minőségén. El kell kerülni, hogy a kiszélesedett hatósági lehetőségek átmenjenek önkénybe, túlkapásba.

Az illegális migrációt kezelő szervek együttműködése megfelelő, az együttműködés jogi és humán feltételei az elmúlt években kialakultak, léteznek. A személyes kapcsolatok hozzájárulnak a nézeteltérések megoldásához. A civil szervezetek és a rendőrség, valamint a bevándorlási hivatal kapcsolatának szélesítése, működtetése kiemelt érdeke a fenti állami szervezeteknek.

Az általános idegenellenesség politikai meglovagolása ellen egyértelműen felhozható érv: a hatékony és alapos közbiztonsági és nemzetbiztonsági szűrő munka után a migránsok, és a migráció nem jelent veszélyt, a külföldiek integrálása vagy legalább nem kirekesztő kezelése szükségszerű. Azaz a migráció alapvetően pozitív jellegét a kisszámú, jól körülhatárolt kockázatos elem kiszűrésével lehet demonstrálni.

Meglátásunk szerint a terrorista háttér felderítése érdekében folytatott tevékenység során szükséges a bevándorlási hatóság kezébe olyan speciális kérdéssort adni, amely képes előzetesen jelezni az interjúk során a potenciálisan érintettek körét. Egyes, főként válsággal sújtott térségeket bemutató előadássorozat, vagy tanfolyam kialakítása válik szükségessé, amelynek alapján a meghallgatásokat végző bevándorlási szakemberek képesek lennének már korai szakaszban megítélni kockázatok mértékét. Ezen felvilágosító munka során jelentős szerepet játszhatnak a speciális külföldi eredetű információkkal bíró hírszerző szolgálatok.

A szervezett bűnözés, amennyiben az államszervezetbe is beépül, továbbá gazdasági törekvései miatt ellentétbe kerül az állam érdekeivel és annak eltérítését tűzi ki célul, lényegében az egyik legfőbb nemzetbiztonsági kihívássá, vagy rosszabb esetben reális kockázattá válik. A „lyukas” apparátust nem csak cigaretta- és embercsempész, de terror- vagy hírszerző szervezet is kihasználhatja. A rendészeti és közigazgatási állomány védelme olyan közös érdek, amelynek hiánya a migráció kezelése során is komoly diszfunkciókhoz vezethet.

Meglátásunk szerint a fenti kutatás legtöbb megállapítása, értékelt részkövetkeztetése az irányba mutat, hogy a hatékonyság növelése válik fontossá a jogszabályi keretek kiépítése után. Tehát véleményünk szerint az egyik legfőbb előrelépést az jelentené, ha az összes, migrációval foglalkozó állami szerv információit egybefoghatnánk, és egy értékelő-elemző központban ennek segítségével a követendő irányokat aktuálisan, akár negyedévente, félévente áttekinthetnénk. A trendek felvázolásával összehangolt intézkedéssorozatokra vagy közös munkacsoportok felállítására is javaslatot tehetne. Az elemző központ kialakítására van nemzetközi (német) példa.

## ***A tudományos kutatás eredményeinek rövid összefoglalása***

Megállapítható, hogy a migránsok társadalmi integrációja nem megoldott, amely magával vonhat több (pl. közbiztonsági kockázat) problémát. Az elhangzottak alapján lényegében kizárólag előintegráció zajlik. Arra a következtetésre jutottunk, hogy a migránsok társadalmi integrációja érdekében nemzeti migrációs stratégiára és azt biztosító törvényre is szükség van. Korábban Migrációs Tárcaközi Bizottság működött a '90-es évek elején, amelynek szerepét véleményünk szerint szükséges lehet pótolni. Fontos lenne megítélésünk szerint kormányzati szintű, akár minisztériumok, államtitkárságok közötti koordinációs szerv. A migrációs, illegális migrációs folyamatok áttekintése érdekében nem csak kormányzati szinten szükséges a koordinációs testület felállítása, hanem belügyi szinten is szükséges bünyügyi, határrendészeti és nemzetbiztonsági jellegű migrációs információk ütköztetése, egy helyen történő értékelése, a kormányzat folyamatos ellátása információkkal és javaslatokkal. Ehhez – megalapozottan kijelenthető – egy migrációs értékelő-elemző központ megalapítása, vagy integrálása más elemző központba hatékony megoldást jelenthet.

Arra a következtetésre jutottunk, hogy a hatóságok munkája során mára elengedhetetlen a nem kormányzati szervek szerepe. Mint a kutatás részeredményei során láthattuk, számos olyan funkciót civil szervezetek képesek csak ellátni, amelyek ugyanakkor a hatóságok munkáját is segítik. Közösségi, vagy alapítványi forrásokból további lehetőségek megvalósításában kaphatnak szerepet. Részt vehetnek speciális ismereteik átadásával a rendészeti képzésben is.

Az elhangzottak alapján, valamint rendészeti ismereteink tükrében nemzetbiztonsági eszközökkel is vizsgálendő kérdés a migránsok pontos személyazonosságának megállapítása. Véleményünk szerint szükséges lehet egy egységes idegenrendészeti szerv kialakítására, amely ugyanakkor elkülönül a menekültügyi szervtől, (hatáskörök újraosztása, profiltizta szervek). A költséghatékonyság is kérdéses. Kutatásunkból levonható az a következtetés, hogy meg kell teremteni a megfelelő szervezeti és humán háttérét egy embercsempészás és illegális migráció elleni bünyügyi-operatív szerv felállításának, amely országos hatáskörrel bír és így területi szervek hálózatával képes kiépíteni mindazon szükséges pozíciókat, amelyek a migráció prognosztizálható növekedése esetén már alkalmasak lesznek előzetes, preventív munkával eredményeket elérni.

Tapasztalatunk szerint nem lehetséges, illetve nincs követte (vagy csak ad-hoc jelleggel) a már Magyarországon státuszt szerzett migránsok további sorsa (amely nem csak biztonsági szempontból fontos).

Megítélésünk szerint a migrációs törvények legutóbbi, 2010 őszi átfogó módosításával elmozdultunk a valódi megoldás irányába, azonban rendkívül bonyolultak és összetettek a jogszabályok, sokszor átláthatatlan a jogi környezet még a szakemberek számára is. Egy-egy ügy, eset jogi megítélése még a gyakorló jogalkalmazók részére is rendkívüli körültekintést igényel.

### ***A hipotézisek helytállósága az interjúk eredményének tükrében, és a főbb tézisek***

A megfogalmazott *hipotézisek többsége helytálló* az eddigi interjúk alapján. Az illegális migráció jelentős kihívás, sőt bizonyos aspektusai kockázatosak.

A *nemzetbiztonsági kockázatok kiszűrése*, annak speciális, a személyek alapvetői jogait törvényi felhatalmazás alapján, a megfelelő jogi garanciák megléte mellett korlátozó módszerei, és az ezen célok érdekében folytatott *titkosszolgálati tevékenység szükségzerű*.

A *korábbi törvények ugyanakkor nem voltak alkalmasak* olyan felhatalmazást adni, amely lehetővé tették volna a *rendészeti, és ezen belül a nemzetbiztonsági szempontok maradéktalan érvényesítését*, a hipotézis ezen része így csak részben helytálló.

Az *utolsó hipotézis nem állja meg a helyét* az eddigi válaszok tükrében, ugyanis *nincsenek lényegi hatásköri viták, súrlódások* az egyes szervek között, noha léteznek elképzelések a hatáskörök más jellegű elosztása tekintetében.



## Javaslatok, ajánlások

Láthattuk, hogy az illegális migráció vizsgálata szerteágazó kérdésekre adhat választ. Kutatásunk bizonyította, hogy a migráció olyan pozitív folyamat, amely gazdaságilag és demográfiaileg előnyös Magyarország számára, továbbá alkalmas a társadalom befogadó attitűdjének fejlesztésére. Egyértelművé vált, az interjú-kérdésekre válaszoló szakértők, legyen bár közigazgatási, rendészeti szakemberek, képesek cizelláltan értékelni, rangsorolni a veszélyeket azok valós súlya szerint.

Számtalanszor leírták, milyen jelentős veszélyt jelent Európára a főként a harmadik világból érkezők áradata. Noha a kutatás zárásakor kifejezetten bevándorlás és bevándorló-ellenes hangulat alakult ki a kontinens politikai közbeszédében, ki kell emelnünk, nem a tömeges áradat és a menekültválság a jellemző. Nem is gondolhatjuk, hogy a társadalmainkra és országainkra leselkedő veszélyek legnagyobbika a migráció lenne. Sőt, ezen kutatás inkább azt igazolta, hogy meghatározott szegmensek, a megfelelő nemzetközi és állami figyelmet, fellépést „igénylő” csoportok, bűnözői körök és terrorszervezetek jelentik a veszélyt. A migráció eszköz a kezükben.

Bizonyítottuk, hogy az interjúk alapján az illegális migráció szűrése, annak jogellenes volta miatt rendészeti fellépést igényel. Hátterében embercsempész csoportok profitorientált és ebből fakadóan egyre professzionálisabb aktivitása áll. Világossá vált, hogy a legális migráció, vagy az annak tűnő, tartózkodási joggal való visszaélésre specializált elkövetés szintén alkalmas az Európai Unió országaira, lakosaira kockázatot jelentő személyek bejutására. Ahogy az egyik megkérdezett röviden, de éles szemmel megfogalmazta: egy terrorszervezet aktivistája miért kockáztatna illegális határátlépést, ha tanulmányi célú vízummal, vagy más tartózkodásra jogosító okmánnyal bejuthat a schengeni területre.

A kiindulási alap, az illegális migráció mellett tehát a legális migráció rendészeti aspektusa is figyelmet érdemel. Ebből kifolyólag komplexen kell a kihívásokat és kockázatokat áttekinteni. Ennek figyelembevételével a kutatásunk eredményei alapján több ajánlást is megfogalmazhatunk.

Egyrészt az elkövetkező időszak főbb eseményei (például schengeni térség bővítése, az arab tavasz migrációs tanulságainak levonása) után, további szakmai viták lefolytatására teszünk javaslatot arról, hogy kell-e, illetve milyen migrációs stratégiára van szükség. Álláspontunk szerint a stratégiaalkotás – még az előre nem tervezhető migrációs folyamatok ellenére is – segítséget nyújthat a jogalkalmazó szervek számára. A migrációs stratégia alapján a törvényi háttér is átláthatóbbá tehető. Elvárás a stratégia mentén a hosszú távra tervezhető migrációs politika.

Megfontolásra érdemesnek tartjuk a kutatás alapján a migráció tárcaközi szintű egyeztetéséhez a szervezeti keretek megteremtését. Ehhez támogatást nyújthatna egy állandó migrációs elemző központ, amely a közigazgatás és kiemelten a rendészet (valamint ennek keretében a nemzetbiztonsági szervek) szakembereinek szakértelmére támaszkodva, a hivatalok információit ütköztetve képes lenne folyamatos migrációs, illegális migrációs, menekültügyi és bűnüldözési tájékoztatók és elemzések készítésére. Képes lenne a jogszabályi környezet változtatásához javaslatokat adni és meghatározó szerepet kaphatna a szakterület döntés-előkészítő folyamataiban.

Szintén szükséges lenne létrehozni egy embercsempészség és illegális migráció elleni bünyügyi szervet országos hatáskörrel, amely alkalmas nemzetközi kapcsolattartásra való széleskörű felhatalmazással országhatárokon átnyúló bűnözői szervezetek felszámolására. Területi szervek hálózatával, nemzetközi együttműködéssel és preventív célú operatív munkával középtávon jelentős eredmények érhetők el.

A kutatás során megállapítottuk, hogy a migránsok integrációja és a beilleszkedés nyomon követése szintén további erőfeszítéseket igénylő terület. Mélységi vizsgálata szükséges, annak fényében is, hogy ismertté váljanak a már státuszt szerzett személyek későbbi körülményei is. Összességében kijelenthetjük, hogy az illegális migráció rendszeti aspektusú vizsgálata elérte célját, és képes volt rávilágítani a magyar jogalkalmazó szervek erősségeire és gyengeségeire egyaránt. Láthattuk, hogy nem állja meg minden kockázati tényező felmerülése esetén a helyét a jó migráció és a rossz illegális migráció narratívája. Vizsgálni, szűrni, értelmezni és megérteni mindkettőt tudnunk kell a jövőben is. A rendszet ne gátja legyen a migrációnak, hanem a hasznos szűrője.

## **Felhasznált irodalom**

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról

2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról

113/2007. (V. 24.) Korm. rendelet a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény végrehajtásáról

114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról

25/2007. (V. 31.) IRM rendelet a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról

301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról

2010. évi CXXXV. törvény az egyes migrációs tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról

Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal honlapja, <http://www.bmbah.hu/statisztikak.php>, 2011. június 12-ei letöltés

NBH Évkönyv 2005., Kiadta a Nemzetbiztonsági Hivatal, Budapest, 2006.

NBH Évkönyv 2008, Kiadta a Nemzetbiztonsági Hivatal, Budapest, 2009.

## **Kérdőív**

AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓ RENDÉSZETI ÉS NEMZETBIZTONSÁGI ASPEKTUSÚ VIZSGÁLATA A SCHENGENI CSATLAKOZÁS UTÁNI IDŐSZAKBAN

### ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEK:

1. Mit gondol általánosságban a migrációról?
2. Milyen összefüggés, kapcsolat van Ön szerint a migráció és az illegális migráció között, illetve ezen jelenségek megítélésében?
3. Ön szerint a schengeni területen tartózkodás legalizálásra tett jogellenes kísérletek (névházasság, tanulmányi célú vízummal visszaélés) értelmezhetőek-e az illegális migráció keretén belül?
4. Ön szerint az elmúlt években mely okokból növekedett Magyarország esetében az illegális migráció (ellentétben más EU tagállamokkal)?
5. Milyen veszélyeket lát aktuálisan az illegális migráció kapcsán?
6. Milyennek tartja a hatályos jogszabályi háttérrel? Hol lát problémákat, „kiskapukat” a szabályok terén? Az Ön szervezetének belső szabályzói milyen főbb jellemzőkkel bírnak, vannak e tervek/előkészített anyagok?
7. Hogyan értékeli a BM új törvénymódosítás-tervezetét/a törvénymódosítást általánosságban?

### EGYÜTTMŰKÖDÉS KÉRDÉSE:

1. Milyennek tartja az illegális migrációt kezelő szervek (esetleg civil szervezetek) együttműködését?
2. Kérem foglalja össze az együttműködési megállapodások irányait, főbb értékeit, esetleges hiányosságait, továbbá értékelje azok megvalósulását a mindennapi gyakorlati együttműködés tükrében!
3. Szükségesnek tartja-e az együttműködési megállapodások megújítását, felülvizsgálatát?
4. Kérem vázolja fel az illegális migráció elleni küzdelem szervezeti és humán háttérét, megváltoztatásuk esetleges szükségességét, irányait a gyakorlati együttműködés során tapasztalt szervezeti „surlódások”, feszültségpontok tükrében (amennyiben léteznek ilyenek)!

### SPECIÁLIS KÉRDÉSKÖR:

1. Milyen nemzetbiztonsági aspektusokat (nemzeti érdekek) lát a migráció kapcsán általánosságban (gazdasági, demográfiai és egyéb)?
2. Milyen nemzetbiztonsági aspektusokat tart fontosnak az illegális migráció kapcsán?

3. Lát-e kapcsolatot, vagy egyéb összefüggést az illegális migráció és a főbb kockázati tényezők (szervezett bűnözés, terrorizmus,...) között?
4. Szükségesnek és célszerűnek, vagy inkább zavarónak tartja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok törvényi felhatalmazással részben illetékesek a migráció és az illegális migráció kezelése terén?
5. Hogyan értékeli (szigorúan általánosságban!!!) a nemzetbiztonsági szerv és az egyéb állami szervek közötti együttműködést az előbbi szakhatósági szerepének tükrében?

#### EGYÉB KÉRDÉSEK:

1. Az „együttműködési” és a „speciális kérdéskör” szemszögéből hogyan értékeli a BM törvénymódosítás-tervezetét? Képes lehet az új, módosított törvénycsomag a közbiztonságin túl a nemzetbiztonsági kockázatok mérséklésére, illetve az egyéb visszaélések kiszűrésére?
2. Milyen javaslatokat fogalmazna meg a kutatási téma kapcsán az egyes állami szervek, hatóságok munkájának javítása érdekében?
3. Milyen új együttműködési formákat tart elképzelhetőnek?
4. Mely aspektusokat, kérdésköröket hiányolta Ön a fenti interjú során? Milyen észrevételei vannak a kutatási téma kapcsán?

## Statisztika

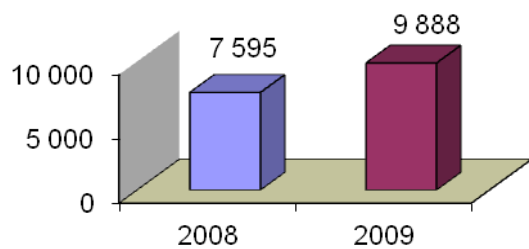
Az alábbi statisztikai adatok és ábrák a Rendőrség és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal nyilvánosságra hozott ([www.police.hu/statisztika/archivum](http://www.police.hu/statisztika/archivum); [www.bmbah.hu/](http://www.bmbah.hu/)) mutatóinak sajátos válogatása.

	2007.01.01- 2007.12.31.	2008.01.01- 2008.12.31.	Változás	Változás százalékban
illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények	<b>8 948</b>	<b>7 567</b>	<b>-1 381</b>	<b>-15%</b>
jogellenes cselekmények	<b>48 629</b>	<b>39 689</b>	<b>-8 940</b>	<b>-18%</b>
visszairányítás BTT miatt	<b>957</b>	<b>1 151</b>	<b>194</b>	<b>20%</b>
visszairányítás beutazási feltételek hiánya miatt	<b>9712</b>	<b>4 405</b>	<b>-5 307</b>	<b>-55%</b>

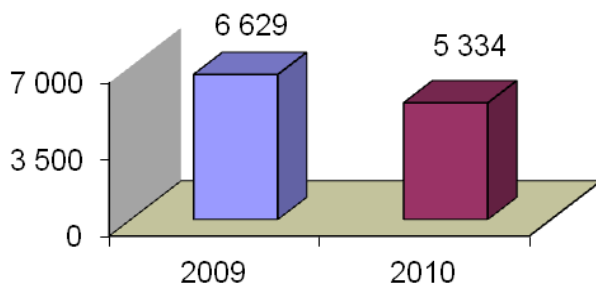
	2008.01.01- 2008.12.31.	2009.01.01- 2009.12.31.	Változás	Változás százalékban
illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények	<b>7 595</b>	<b>9 888</b>	<b>2 293</b>	<b>30%</b>
jogellenes cselekmények	<b>40 708</b>	<b>43 351</b>	<b>2 643</b>	<b>6%</b>
visszairányítás jogellenes cselekmény miatt	<b>114</b>	<b>222</b>	<b>108</b>	<b>95%</b>
visszairányítás BTT miatt	<b>1 835</b>	<b>2 278</b>	<b>443</b>	<b>24%</b>
visszairányítás beutazási feltételek hiánya miatt	<b>4 263</b>	<b>5 212</b>	<b>949</b>	<b>22%</b>

	2010.01.01-2010.08.31.
illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények	<b>5 334</b>
jogellenes cselekmények	<b>24 648</b>
visszairányítás jogellenes cselekmény miatt	<b>1 783</b>
visszairányítás BTT miatt	<b>2 343</b>
visszairányítás beutazási feltételek hiánya miatt	<b>2 233</b>

## Illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények



2008.01.01- 2008.12.31.	2009.01.01- 2009.12.31.	Változás	Változás százalékban
<b>7 595</b>	<b>9 888</b>	<b>2 293</b>	<b>30%</b>



2009.01.01- 2009.08.31.	2010.01.01- 2010.08.31.	Változás	Változás százalékban
<b>6 629</b>	<b>5 334</b>	<b>-1 295</b>	<b>-20%</b>

Illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekményeket elkövetők főbb állampolgársági adatai

állampolgárság	2008.01.01- 2008.12.31.	Ha az összes=100%	2009.01.01- 2009.12.31.	Ha az összes=100%	Változás	Változás százalékban
ukrán	1181	16%	1870	19%	<b>689</b>	<b>58%</b>
szerb	1577	21%	1807	18%	<b>230</b>	<b>15%</b>
koszovói	650	9%	1084	11%	<b>434</b>	<b>67%</b>
afgán	124	2%	1075	11%	<b>951</b>	<b>767%</b>
török	387	5%	539	5%	<b>152</b>	<b>39%</b>
moldáv	820	11%	528	5%	<b>-292</b>	<b>-36%</b>
román	424	6%	516	5%	<b>92</b>	<b>22%</b>
makedón	161	2%	185	2%	<b>24</b>	<b>15%</b>
egyéb, ismeretlen	122	2%	177	2%	<b>55</b>	<b>45%</b>
horvát	102	1%	163	2%	<b>61</b>	<b>60%</b>
egyéb	2047	27%	1944	20%	<b>-103</b>	<b>-5%</b>
<b>Mindösszesen</b>	<b>7505</b>	<b>100%</b>	<b>9899</b>	<b>100%</b>	<b>2 393</b>	<b>30%</b>
állampolgárság	2009.01.01- 2009.08.31.	Ha az összes=100%	2010.01.01- 2010.08.31.	Ha az összes=100%	Változás	Változás százalékban
ukrán	1204	18%	901	17%	<b>-303</b>	<b>-25%</b>
afgán	440	7%	679	13%	<b>239</b>	<b>54%</b>
szerb	1124	17%	530	10%	<b>-594</b>	<b>-53%</b>
román	285	4%	383	7%	<b>98</b>	<b>34%</b>
koszovói	672	10%	315	6%	<b>-357</b>	<b>-53%</b>
palesztin	20	0%	302	6%	<b>282</b>	<b>1410%</b>
török	400	6%	266	5%	<b>-134</b>	<b>-34%</b>
moldáv	276	4%	206	4%	<b>-70</b>	<b>-25%</b>
egyéb, ismeretlen	116	2%	126	2%	<b>10</b>	<b>9%</b>
pakisztán	38	1%	106	2%	<b>68</b>	<b>179%</b>
egyéb	86	1%	91	2%	<b>5</b>	<b>6%</b>
<b>Mindösszesen</b>	<b>6 629</b>	<b>70%</b>	<b>5 334</b>	<b>73%</b>	<b>-1 295</b>	<b>-20%</b>

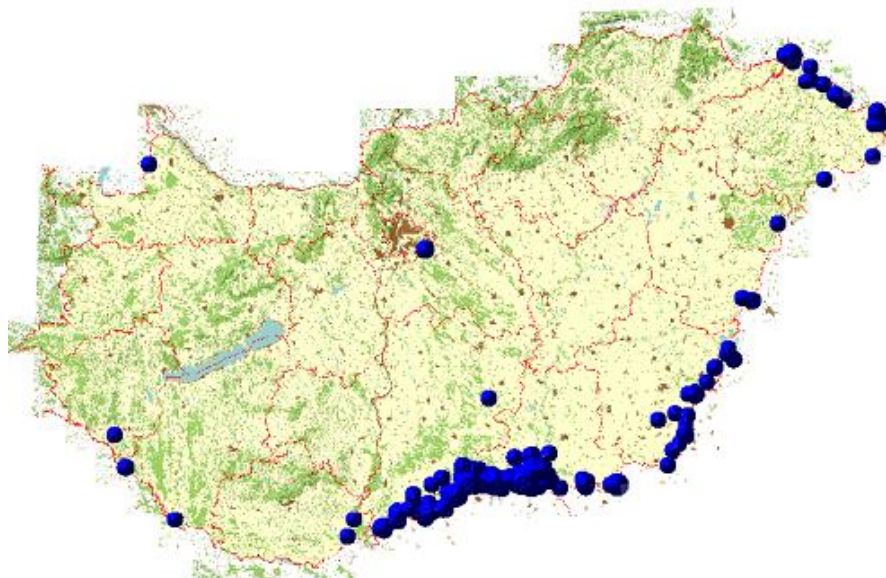
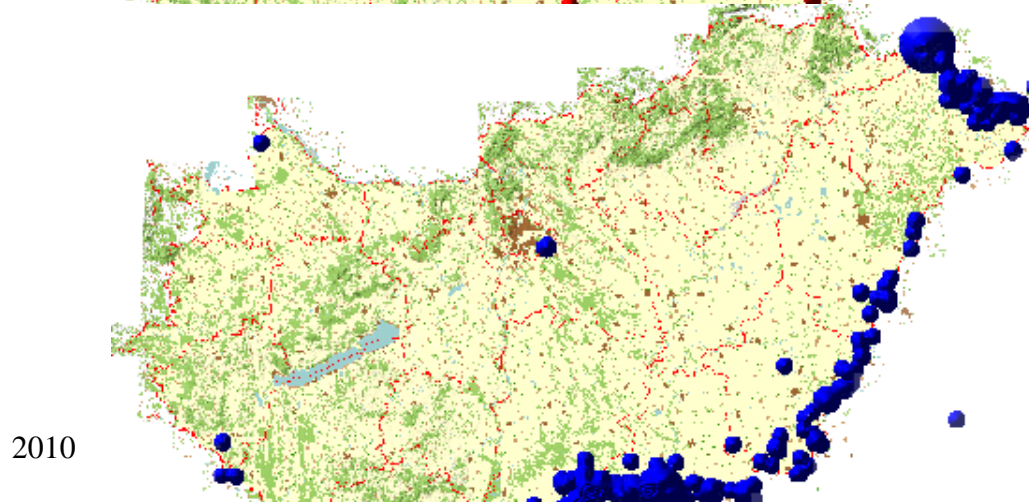
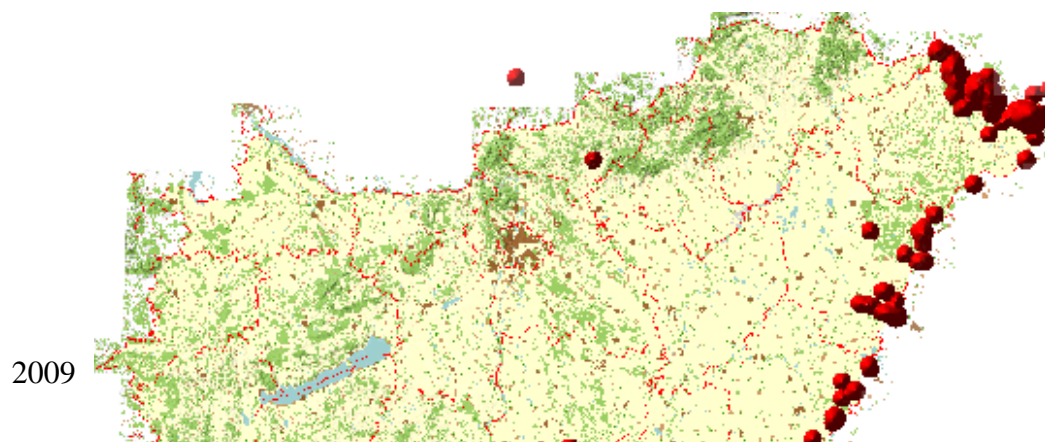


Illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények összetevői

Minősítés	2008.01.01- 2008.12.31.	Ha az ország=100%	2009.01.01- 2009.12.31.	Ha az ország=100%	Változás	Változás százalékban
embercsempészás bűncselekmény	199	3%	278	2,8%	79	40%
közokirat-hamisítás bűncselekmény	1 282	17%	1 088	11,0%	-194	-15%
beutazási és tartózkodási tilalom megsértése bűncselekmény	585	8%	883	8,9%	298	51%
emberkereskedelem bűncselekmény	0	0%	0	0,0%	0	0%
THS és kísérlete szabálysértés összesen	3 639	48%	5 948	60,2%	2309	63%
külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés	1 890	25%	1 691	17,1%	-199	-11%
<b>Összesen</b>	<b>7 595</b>	<b>100%</b>	<b>9 888</b>	<b>100%</b>	<b>2 293</b>	<b>30%</b>

Minősítés	2009.01.01- 2009.08.31.	Ha az ország=100%	2010.01.01- 2010.08.31.	Ha az ország=100%	Változás	Változás százalékban
embercsempészás bűncselekmény	176	3%	135	2,5%	-41	-23%
közokirat-hamisítás bűncselekmény	737	11%	671	12,6%	-66	-9%
beutazási és tartózkodási tilalom megsértése bűncselekmény	559	8%	584	10,9%	25	4%
emberkereskedelem bűncselekmény	0	0%	0	0,0%	0	0%
THS és kísérlete szabálysértés összesen	3 994	60%	2 893	54,2%	-1101	-28%
külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés	1 163	18%	1 051	19,7%	-112	-10%
<b>Összesen</b>	<b>6 629</b>	<b>100%</b>	<b>5 334</b>	<b>100%</b>	<b>-1 295</b>	<b>-20%</b>

Tiltott határátlépés és kísérlete szabálysértés elkövetési helyei  
2008



Rendőrségi őrzött szálláson végrehajtott őrizetek

Viszonylat	2008.01.01- 2008.12.31.	2009.01.01- 2009.12.31.	Változás	Változás százalékban
idegenrendészeti őrizet	1467	1381	-86	<b>-0,06</b>
kiutasítást előkészítő őrizet	218	636	418	<b>192%</b>
<b>összesen</b>	<b>1685</b>	<b>2017</b>	<b>332</b>	<b>20%</b>

Viszonylat	2009.01.01- 2009.08.31.	2010.01.01- 2010.08.31.	Változás	Változás százalékban
idegenrendészeti őrizet	850	1435	585	<b>69%</b>
kiutasítást előkészítő őrizet	330	966	636	<b>193%</b>
<b>összesen</b>	<b>1180</b>	<b>2401</b>	<b>1 221</b>	<b>103%</b>

## Menekültkérelmek

állampolgárság	2009.01.01- 2009.12.31.
koszovói	1642
afgán	1191
szerb	524
grúz	115
török	114
iráni	77
szomáliai	74
vietnámi	71
nigériai	65
iraki	55
egyéb	558
<b>Összesen</b>	<b>4486</b>

állampolgárság	2010.01.01- 2010.08.31.
afgán	564
koszovói	201
nyugati-parti	146
szerb	75
szomáliai	47
grúz	46
török	44
palesztin	40
iráni	33
iraki	30
egyéb	303
<b>Összesen</b>	<b>1529</b>

A Magyarországra érkezett menedékkérők számának alakulása BÁH adatok alapján  
2005-2009

Év	Regisztrált menedékkérők száma összesen	Európai		Európán kívüli	
		fő	%	fő	%
<b>2005</b>	1 609	548	36,29	1 025	63,71
<b>2006</b>	2 117	847	40,01	1 270	59,99
<b>2007</b>	3 419	1 162	33,98	2 257	66,01
<b>2008</b>	3 118	1 783	57,18	1 335	42,82
<b>2009</b>	4 672	2 615	55,98	2 057	44,02

2009-2010

	<b>2009.</b>	<b>2010.</b>	<b>Változás</b>	<b>Változás %-ban</b>
<b>Regisztrált menedékkérők száma összesen</b>	<b>4 672</b>	<b>2 104</b>	<b>-2 568</b>	<b>-54,97%</b>
<b>Európai</b>	2 615	568	-2 047	-78,28%
<b>Európán kívüli</b>	2 057	1 536	-521	-25,33%

Magyarországra érkezők a belépés módja szerint

Év	Érkezés módja	
	Legális	Illegális
<b>2005</b>	569	1 040
<b>2006</b>	586	1 531
<b>2007</b>	595	2 824
<b>2008</b>	239	2 879
<b>2009</b>	196	4 476

	<b>2009.</b>	<b>2010.</b>	<b>Változás</b>	<b>Változás %- ban</b>
<b>Legális</b>	196	63	-133	-67,86%
<b>Illegális</b>	4 476	2 041	-2 435	-54,40%

Szökések a BÁH objektumaiból (engedély nélkül távozók)

állampolgárság	2009.01.01- 2009.12.31.
koszovói	1514
afgán	872
szerb	482
grúz	103
szomáliai	83
török	75
iraki	50
iráni	40
nigériai	38
vietnámi	36
egyéb	308
<b>Összesen</b>	<b>3601</b>

állampolgárság	2010.01.01- 2010.08.31.
afgán	432
koszovói	119
palesztin	76
iráni	47
nigériai	38
szerb	34
grúz	31
szomáliai	22
pakisztáni	17
török	16
egyéb	116
<b>Összesen</b>	<b>948</b>

