


Bertalan Dávid¹

A tömeges migrációs válság, valamint a rendészet és a honvédelem kapcsolata

The Mass Migration Crisis and the Connection between the Law Enforcement and the Military

Absztrakt

A tanulmány központi témája a migráció jelensége. A fogalmi elhatárolásokat követően bemutatom a 2015-ös európai tömeges migráció okozta válság folyamatát, röviden ismertetem az annak kialakulásához vezető okokat. Vázolom a 2015 és 2022 között eltelt időszak legfontosabb válságait, amelyeknek ösztönző hatása volt a kontinensünkre irányuló migrációs folyamatokra. Az írás második felében emellett érvelek, hogy a migráció hatására kialakuló, dinamikusán változó környezet kezelésében a rendészeti és honvédelmi hivatásrend közötti hatékony együttműködésnek kiemelt jelentősége van.

Kulcsszavak: migráció, együttműködés, menekültválság, rendészet, honvédelem

Abstract

The central topic of the study is the phenomenon of migration. Following the conceptual demarcations, I present the process of the crisis caused by mass migration in Europe in 2015, and briefly describe the reasons for its origins. I outline the most important crises between 2015 and 2022, which had a stimulating effect on migration processes to our continent. In the second half of the paper, I argue that effective cooperation between the law enforcement and the military is of crucial importance in addressing the dynamically changing environment created by migration.

Keywords: migration, cooperation, refugee crisis, law enforcement, military

¹ Doktori hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, e-mail: vido288@gmail.com

1. Bevezetés

2022-ben 281 millió ember él a világon másik országban, mint ahol született, azaz migránsként. Ez a Föld népességének 3,6%-a. 2020-ban 702 milliárd dollárt utaltak származási országukba az onnan kivándorolt személyek. Az utóbbi 30 évben Európában nőtt a legjelentősebben a migránsok száma.² Ez a néhány adat bizonyítja, hogy a migráció az egyik legrelevánsabb biztonsági kihívás a 21. században. Magyarország és az egész Európai Unió számára 2015 jelentette a fordulópontot, amikor is addig soha nem látott méreteket öltött a schengeni határokon illegálisan átjutni szándékozók száma. A jelenség kezelése kapcsán heves viták törtek ki az egyes tagállamok között, amelyek még a mai napig nem csillapodtak. Ennek következtében a migráció olyan komplex, dinamikusan változó biztonsági környezetet teremtett, amelyben a különböző hivatásrendek közötti együttműködés, valamint az összkormányzati megközelítés elengedhetetlen a hatékony kezelés érdekében.

Jelenleg a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskolájának doktori hallgatója vagyok. Kutatási témám a 21. század műveleti környezete, a humán környezet és a katonai erő kapcsolata műveletek során, azon belül a közös döntéshozatal és a vezetés-irányítási rendszerek kialakításának lehetőségei, illetve szükségszerűsége a hon- és rendvédelmi együttműködés során. A migráció olyan kihívás, amely alapjaiban határozza meg a 21. század műveleti környezetét.

2. A migráció és az ahhoz kapcsolódó fogalmak

A migráció mindig is jelen volt az emberiség történelmében, hol nagyobb, hol kisebb intenzitással. Ahhoz, hogy objektíven tudjuk vizsgálni a jelenséget, fontos tisztáznunk a kapcsolódó fogalmakat. A fősodorbéli médiában és a tudományos kutatásokban is sokféle fogalommal találkozhatunk: migráns, migráció, menekült, menekültválság, bevándorló stb. Ezek közül egyes fogalmak létező jogi kategóriák, amelyek megjelennek a magyar és a harmonizált európai uniós jogrendben, néhányat pedig nem megfelelően, esetleg zavaróan használ a média és a közvélemény.

Általánosságban elmondható, hogy a migráció fogalma alatt a népesség közigazgatási vagy politikai határokon átnyúló, egyéni vagy csoportos helyváltoztatását értjük.³ A migrációnak több formája is létezik, amelyeket különböző szempontok alapján csoportosít a szakirodalom. Beszélhetünk önkéntes vagy külső tényezők által motivált, egyéni, csoportos, ideiglenes vagy tartós, alkalmasszerű vagy ismétlődő migrációról. Továbbá lehet elvándorlás vagy bevándorlás, illetve reguláris (legális) vagy irreguláris (illegális).⁴ A szakirodalom és különös tekintettel a köznyelv ez utóbbi fogalompart használja leggyakrabban, azonban fontos megjegyezni, hogy a különböző megjelenési formákat nehéz élesen elhatárolni egymástól. A média sokszor keveri is ezeket, attól függően, hogy melyik narratívát kívánja erőltetni, valamint gyakran a közbeszédben

² International Organization for Migration (IOM) Data and Research, lásd: www.iom.int/data-and-research

³ Hautzinger Zoltán – Hegedűs Judit – Klenner Zoltán: *A migráció elmélete*. Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, 2014. 5–7.

⁴ Tálás Péter: Az európai migrációs válság értelmezési kereteiről. *Nemzet és Biztonság*, 9. (2016), 6. 87.

jelen lévő szófordulatokat, kifejezéseket alkalmaz (például illegális migráns), azok azonban jogilag nem megfeleltethető elnevezések.⁵ A magyar jogrendben használt, létező jogi kategóriák: külföldi, hontalan, menekült, menedékkérő, amelyekkel ellentétben a közbeszédben az olyan szociológiai fogalmak terjedtek el, mint a migráns, bevándorló vagy a már említett illegális migráns.

Mégis mi a migráció pontos fogalma? Megállapítható, hogy nem alakult ki egységes meghatározás. Különböző kutatók és szervezetek másfajta megközelítésben definiálják a migráció legfontosabb vonásait. Az International Organization for Migration (Migrációért Nemzetközi Szervezet, IOM) meghatározása szerint a *migráns* egy ernyőfogalom, amely semmilyen nemzetközi szervezet vagy szerződés által nincsen pontosan definiálva, és olyan személyt jelöl, aki a szokásos tartózkodási helyétől távolabb tartózkodik, akár nemzetközi határokon át vagy államon belül, függetlenül az illető jogi státuszától, mozgása önkéntes vagy kényszerű jellegétől, valamint mozgása okaitól, illetve a tartózkodása időtartamától.⁶ Véleményem szerint, az egyik legjobb definíciót Hautzinger Zoltán adja: „A migráció, mint a tartózkodási hely megváltoztatására irányuló emberi magatartás alapvetően értéksemleges jelenség, amelynek racionális okai vannak, és visszacsatolást tartalmaz a származási, tranzit- vagy célország állami, gazdasági vagy társadalmi helyzetére vonatkozóan.”⁷

A jelenség vizsgálata szempontjából különösen fontos kitérnünk arra, hogy menekült- vagy esetleg migránsválságról beszélünk. A fősodorbeli médiában politikai oldaltól függően használják a két fogalmat ugyanarra a jelenségre. Akik a menekültválság kifejezést használják, alapvetően arra hivatkoznak, hogy a 2015-ös évben Európába érkezett 1,3 millió ember nagy része az iraki vagy a szíriai polgárháború következtében volt kénytelen elhagyni otthonát.⁸ Azonban akik a migránsválság kifejezés mellett érvelnek, úgy gondolják, hogy az adott időszakban és különös tekintettel 2015 után Európába érkező személyek nagy része nem a háború elől menekült, és egyfajta belső indíttatásból kívánta elhagyni hazáját, a jobb élet reményében.

Mint látható, a szakirodalom sem egységes a migráció fogalmát, folyamatait illetően, csakúgy, mint a közvélemény. Az egységes meghatározás, illetve az egységes megítélés hiánya megnehezíti a hatékony kezelést. A különböző európai uniós tagországoknak teljesen eltérő érdekeik vannak a jelenség kapcsán, ahogy tapasztaltuk, ez tovább nehezíti az egységes fellépést. Azt azonban leszögezhetjük, hogy már a fogalom és a hozzá kapcsolódó elnevezések vizsgálata során is jól látható, hogy a migráció komplex biztonsági kihívásként jelenik meg a 21. század művelési környezetében.

⁵ A beutazás vagy ott-tartózkodás lehet jogellenes magatartás, azonban maga a személy nem, így az „illegális migráns” kifejezés jogilag nem értelmezhető. Előfordulhat, hogy jogszerűtlen beutazásból, jogszerű tartózkodás származik, míg ez fordítva is megvalósulhat (megjegyzés). Tóth (2016): i. m.

⁶ Az International Organization for Migration meghatározása, hogy ki tekinthető migránsnak lásd: www.iom.int/who-migrant-0

⁷ Hautzinger Zoltán: *A migráció és a külföldiek büntetőjogi megjelenése*. Pécs, AndAnn Kft., 2018. 213.

⁸ Tóth (2016): i. m. 90.

3. A migráció okai és a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet alakulása 2015 és 2022 között

Az emberi történelem során a különböző események, válságok, háborúk kapcsán sok esetben megfigyelhető tömeges népvándorlás. Azonban a dolgozat csak a 2015-től jelentősen megnövekedett, majd változó intenzitással jelen lévő, Európába irányuló migrációra és az arra adott válaszokra fókuszál. A vizsgálat tárgyának több oka van. Először is, mi is itt élünk Európában, és a menekültválság kezelésében Magyarország is jókora részt vállalt. Másodsor az európai országok a II. világháború óta először találták szembe magukat ekkora válsággal. Harmadrészt a migráció megváltozott, globalizálódott, maga a probléma komplexsége vált, továbbá most is aktív kihívást jelent az Európai Unió tagállamai számára, sőt, azóta újabb válságok jelentek meg, amelyek ösztönözték a migráció jelenségét (az Amerikai Egyesült Államok kivonulása Afganisztánból, fehér-orosz–lengyel konfliktus, orosz–ukrán háború).

A migráció okainak teljes körű kifejtésére területi korlátok miatt nincs lehetőség. Azonban fontosnak tartom, hogy a legfontosabb tényezőket megemlítssem annak érdekében, hogy teljesebb képet kapjunk a jelenségről. Elmondható, hogy a szakirodalom két nagy csoportba sorolja a migráció okait: az Európai Unión kívüli és azon belüli okokra. Az előbbi kategóriában elsőként a *globalizációt* emelném ki. Az utóbbi 20 évben ugrásszerűen nőtt meg a hazájukat elhagyni szándékozók száma, amely növekedésben fontos szerepet játszott az információtechnológiai fejlődés, valamint a közlekedési lehetőségek kibővülése is. A *megváltozott biztonsági környezet* hatása szintén nem elhanyagolható tényező, valamint az a tény, hogy a szomszédos, nem uniós *transzitországok menekültügyi rendszerei* nem voltak képesek kezelni a rájuk nehezedő migrációs nyomást, és nem is állt érdekükben. A nemzetközi *embercsempészet* is erősítette a bevándorlási folyamatokat, habár el kell mondani, hogy a szervezett bűnözői körök, úgymond, rácsatlakoztak a jelenségre, ezzel hozzájárulva a migrációs nyomás növekedéséhez. Az Európai Unión belüli okok közé tartozik, hogy a *menekültválság kiterjedése* eddig még nem látott méreteket öltött. Nagyon rövid idő alatt rengeteg ember próbált eljutni Nyugat-Európába. Továbbá az *európai migrációs politika* és az ahhoz kapcsolódó intézmények nem tudták megfelelően kezelni a válságot, valamint a *migrációhoz kapcsolódó szemlélet* is országonként eltérő, nem volt és jelenleg sincs egységesen kialakult álláspont annak megítéléséről. Ehhez kapcsolódik az a tény is, hogy hiányzik egy egységesen kialakított, minden tagállam által elfogadott *európai biztonságpolitikai koncepció*. Ebből kifolyólag az EU nem támogatja/támogatta a válságokkal *szomszédos országok menekültügyi rendszereit/megoldásait*, ahogy a nem uniós tagországoknak sem nyújtott hathatós segítséget. A tagállamok között nincsen egységes álláspont a *schengeni határvédelemmel* kapcsolatban sem, így a közvélemény és az egyes tagállamok eltérően reagáltak a különböző menekültügyi intézkedések meghozatalára is, mint például a határzár bevezetése.

A 2015-ös menekülthullám során főleg Afrikából és a Közel-Keletről érkeztek menekültek és migránsok. A vizsgált időszakot megelőzően több válság is kialakult az említett térségekben, amelyek katalizátorai voltak a migrációs mozgásoknak. 2011-ben kezdődött az arab tavasz, amelynek során az Afrika északi részén elterülő államokban (Tunézia, Algéria, Jordánia, Egyiptom, Jemen, Líbia) forradalmak törtek ki,

a fennálló rezsimek megdöntésének céljából. Az így kialakult válságok már 2012-ben jelentős menekülthullámot generáltak, amely főleg Európa déli államait (Olaszország, Spanyolország, Málta) érintette. Az Amerikai Egyesült Államok Irakban jelen lévő hadereje szintén ebben az időszakban (2011) vonult ki az országból, aminek következtében hatalmi vákuum alakult ki a térségben, emellett már egy évtizede Afganisztánban folytatták a terror elleni háborút (*Global War on Terror*). Ennek következtében az iraki al-Káidától⁹ különvált az Iszlám Állam,¹⁰ amely jelentősen megerősödött a térségben. Mindezek mellett 2011-ben robbant ki a szíriai polgárháború¹¹ is, amely több éven keresztül elhúzódott, az ország helyzete még a mai napig nem stabilizálódott. Az európai migrációs hullám kialakulását több releváns tényező is befolyásolta, azonban az említett események jelentősen ösztönözték és erősítették a menekültválság elmélyülését.

Mint már említettem, a 2015-ös év kiemelkedő jelentőségű volt az Európába irányuló migráció szempontjából. Az Európába érkező bevándorlók főleg a tőlünk nyugatra elhelyezkedő országokat (Németország, Franciaország, skandináv országok) tűzték ki úti célként, ebből kifolyólag Magyarország mint tranzitország vált relevánssá. Geopolitikai helyzetünkben adódóan főleg a szárazföldi, de a tengeren keresztül zajló migráció egy része is érinti országunkat. A már említett térségekből különböző útvonalakon érkeztek menekültek és migránsok az Európai Unió (EU) területére, alapvetően öt fő útvonalon: nyugat-mediterrán útvonal, közép-mediterrán útvonal, nyugat-balkáni útvonal, kelet-mediterrán útvonal, a keleti határok felőli útvonal. Jelen tanulmányban, terjedelmi korlátok miatt, csak a nyugat-balkáni útvonallal és a keleti határok felőli útvonallal foglalkozom, mivel főleg ezeknek volt és van hatása ma is hazánkra. 2015-ben a nyugat-balkáni útvonalon több mint 746 ezer¹² migráns kísérelt eljutni az Európai Unió területére. Az ezt megelőző évben ugyanezen az útvonalon 43 ezer¹³ ember próbálkozott, amiből látszik, hogy több mint 17-szeresére nőtt a migrációs nyomás.

A rövid idő alatt megjelenő nagyszámú embertömeg új kihívások elé állította hazánkat és az Európai Uniót is. Kezdetben mint határrendészeti, majd összrendőri, összrendészeti, végül összkormányzati problémaként jelentkezett, amire merőben új típusú válaszokat kellett megfogalmazni. Azonban ezek a válaszok az EU egyes tagállamainak vezetői között is törésvonalakat eredményeztek. A magyar kormány volt az első, amely elhatározta, hogy biztonsági határzárát épít a déli határon, és lezárja azt – ezért komoly bírálat is érte a kormányt –, hogy meg tudja fékezni az egyre nagyobb létszámú csoportokban érkező tömegeket. A törvényesség fenntartása

⁹ Oszama Bin Laden (Usama Bin Laden) által alapított terrorszervezet iraki ága.

¹⁰ Vagy más elnevezésekkel:

ISIS – Islamic State of Iraq and al-Sham, azaz Iraki és Szíriai Iszlám Állam; ISIL – Islamic State of Iraq and Levant, azaz Iraki és Levantei Iszlám Állam; IS – Islamic State, Iszlám Állam, a legnépszerűbb angol elnevezés;

ISI – Islamic State of Iraq, Iraki Iszlám Állam; Daesh – vagy Daish, Da'esh, Da'ish – ad-Dawlah al Islamiyah fil-'Iraq wa ash Sham – Levantei és Iraki Iszlám Állam. Ez utóbbi elnevezés nem különösebben elterjedt a nyugati szóhasználatban, de a Közél-Keleten alkalmazzák, a szervezet megnevezésére. A Da'esh, Da'ish nevekkel kapcsolatban elmondható, hogy mivel az arab „eltaposó” és „viszályt szító” jelentésű arab szavakra hasonlítanak, ezért az IS területén ezek használatát korbácsolással, illetve nyelvkivágással büntetik. Ennek ellenére az arab nyelvterületeken a daw'aish név is elterjedt, amely „véleményüket másokra kényszerítő” jelent. Hahner Péter: Az Iszlám Állam. *Rubicon*, 27. (2016), 1. 20. illetve Fodor István: Az „ISIS” felemelkedése – A takfirizmus erejének multidiszciplináris vizsgálata. In Kispál Richárd – Gerencsér Miklós (szerk.): *Tanulmányok a társadalomról II.* Szeged, Szegedi Tudományegyetem, 2015. 63.

¹¹ 2011 márciusában indult lázadás Bassár el-Aszad elnök diktatórikus rendszere ellen.

¹² Frontex: Migratory Routes., lásd: <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/western-balkan-route/>

¹³ Lásd: <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/western-balkan-route/>

érdekében szükségessé vált a 2007. évi II. törvény, a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény (Harmtv.) módosítása. A vonatkozó jogszabályok módosítása 2015. szeptember 15-én lépett hatályba.¹⁴ Az év során több ízben előfordult, hogy a határőrizeti műveletek helyett csapaterős műveleteket kellett alkalmazni a helyzet kezelésére. A bevezetett intézkedések csökkentették az ország határaitra nehezedő nyomást, de egyúttal Horvátország, Szlovénia, majd Ausztria irányába tolták el a migránsok útvonalait, ahol aztán szintén határzárakat állítottak fel. Az ezt követő években, köszönhetően a bevezetett intézkedéseknek, csökkent a nyugat-balkáni útvonalon érkezők létszáma. Azonban az megállapítható, hogy ez volt az az év, amikor a migráció az egyik vezető vitatéma lett az Európai Unió tagállamai közötti diskurzusban.

A migráció, bár változó intenzitással, de azóta is jelen van hazánk és az egész EU életében. A 2015 óta eltelt időszak évről évre folyamatosan csökkenő trendet mutat (Európába irányuló migráció: 2015 – 1 822 000 fő, 2016 – 511 000 fő, 2017 – 205 000 fő, 2018 – 150 000 fő, 2019 – 142 000 fő).¹⁵ Változást hozott azonban 2020, amikor is az egész világon éreztette hatását a SARS-Cov-2 vírus által okozott Covid-19-pandémiahelyzet. A nyugat-balkáni útvonalon 2013 óta nem volt ilyen alacsony az illegális határátlépések száma.¹⁶ Azonban elmondható, hogy a pandémia arányaiban csak minimális visszaesést eredményezett a számokban.

2021-ben ismételten növekedni kezdett a hazánkon keresztül Nyugat-Európába illegálisan eljutni szándékozó személyek száma. A beáramló migráció mértéke elérte a pandémia előtti – sőt a 2017-es – szintet. A Frontex¹⁷ elemzése alapján majdnem 200 ezer fő akart átjutni a határokon.¹⁸ Fontos megjegyezni, hogy ebből több mint 60 ezer ember a nyugat-balkáni útvonalon érkezett.¹⁹ Ebből kifolyólag a magyar határszakaszon is – a korábbi évekhez képest – többen akartak bejutni az Unió területére, aminek további indoka lehet, hogy a határon várakozó menekültek, migránsok egyre agresszívebb eszközökhöz folyamodtak, illetve az egyre hatékonyabb határrendészeti stratégia eredményeként már akár többszöri alkalommal kiutasított személyek újra és újra megkísérelték az átjutást.²⁰

A tavalyi évben az afganisztáni válság²¹ is jelentősen befolyásolta a migrációs folyamatokat, nyomást gyakorolva a nemzetközi közösségre. A közép-ázsiai országból való kivándorlás tovább erősítette az Európába irányuló trendeket, miközben az EU tagállamai keresik azokat a megoldási lehetőségeket, amelyek keretében hatékonyan

¹⁴ Gulyás Zsolt: Rendészeti válaszok a modern kori népvándorlásra. *Belügyi Szemle*, 64. (2016), 12. 13.

¹⁵ Lásd: www.statista.com/statistics/454775/number-of-illegal-entries-between-bcps-to-the-eu/

¹⁶ Janik Szabolcs – Marsai Viktor: *Európai illegális migrációs körkép – 2020*. Gyorselemzések, 2021/1. Migrációkutató Intézet, (2021. január 13.). 4.

¹⁷ A 2007/2004/EK rendelettel létrehozott az Európai Unió külső határain való operatív együttműködési igazgatásért felelős ügynökség. 2016-tól új neve: Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség.

¹⁸ Frontex: *EU External Borders in 2021: Arrivals Above Pre-Pandemic Levels* (2022. január 11.).

¹⁹ Frontex (2022): i. m.

²⁰ Janik Szabolcs – Gönczi Róbert: *Növekvő migrációs nyomás a déli határon – okok és következmények*. Migrációkutató Gyorselemzések 2021/15. Migrációkutató Intézet, (2021. október 1.). 5.

²¹ Az Amerikai Egyesült Államok és szövetségesei 2021 májusában megkezdték kivonulásukat az országból. A 2001 óta jelen lévő erők vezetői úgy gondolták, hogy az afgán kormány képes megtartani a hatalmát, azonban a tálibok hamar rácafoztak erre, és a kivonulás végső dátumával egy időben (2021. augusztus 31.) elfoglalták Afganisztánt. Ennek hatására több százezer ember hagyta el otthonát. A válság hatásai beláthatatlanok.

tudják támogatni a környező országokat, annak érdekében, hogy elkerüljék a válság eszkalációját.²² Az év végén az Európai Unió keleti határainál, pontosabban Lengyelország és Fehéroroszország közös határszakaszán is kialakult egy újabb migrációhoz kötődő válság, amely jelentősen befolyásolta a migrációról zajló kommunikációt. A lengyel vezetés szerint a fehérorosz fél provokációs céllal felszólította a területén tartózkodó migránsokat, hogy próbáljanak bejutni az EU területére. Alexandr Lukasenka fehérorosz elnök egyfajta hibrid hadviselési elemként használta fel az országban tartózkodó – valamint a kormány által beutaztatott – migránsokat, hogy így gyakoroljon nyomást a szomszédos államokra, illetve ezáltal az Európai Unióra. A válság hatására Lengyelország katonákat vezényelt a térségbe a tömeges migrációs helyzet kezelésére, továbbá megkezdte a határzár kiépítését a fehérorosz határon. Hasonló lépéseket tettek a balti államok (Litvánia, Lettország, Észtország).²³

Az idei évben sem csillapodtak a migrációs trendek, sőt újabb, még jelenleg is zajló, súlyos válság erősítette az Európai Unióba igyekvő menekülthullámot. 2022. február 24-én, csütörtökön az Orosz Föderáció katonai egységei megtámadták Ukrajnát. Az orosz vezetés szerint, „különleges katonai műveletet” hajtanak végre, de a nemzetközi közvélemény egységesen háborúként hivatkozik a jelenségre. A háború nyolcadik hetére a menekültek száma meghaladta az 5 milliót,²⁴ valamint 1 millióan már vissza is tértek a hazájukba. Európában a II. világháború óta nem volt ekkora menekülthullám. A válság hatására meginduló menekültáradat a legsúlyosabban Lengyelországot érintette. A háború elől menekülők számára első biztonságos országgént szolgáló Magyarország is kivieszi a részét a válságkezelésből, a tanulmány írásáig 500 ezer²⁵ menekült érkezett hazánkba, akiknek jelentős része továbbindult Nyugat-Európába. A magyar kormány, valamint civil és segélyszervezetek humanitárius segítséget nyújtanak a rászorulóknak.

Az eseményekből levonható a következtetés, hogy a migráció az utóbbi tíz évben jelentősen befolyásolta és alakította az európai biztonságpolitikát, hol mélyítve, hol kissé elsimítva a tagállamok közötti konfliktusokat. Az egyértelműen látszik, hogy fontos változásokat indukált a biztonságról való gondolkodásban. Ezt jól bizonyítja a tény, hogy a jelenleg hatályos Nemzeti Biztonsági Stratégiában²⁶ a hazánk szempontjából fontos kihívások között kiemelten szerepel a migráció, az egész dokumentumban 27-szer található meg a kifejezés, ellentétben az előző stratégiával,²⁷ ahol csak 13-szor. Azt azonban látnunk kell, hogy a migráció alapvetően neutrális jelenség, abban az esetben lesz konfliktusforrás, ha nagy létszámú bevándorló érkezik, nagyon rövid idő alatt, és a célország társadalma nem tud adaptálódni a kialakult helyzethez.²⁸ Álláspontom szerint, el kell fogadnunk a tényt, hogy az arab tavasz előtti „békeévek”

²² Kovács Blanka – Sayfo Omar: *Elkerülhetetlen sors? – Az afganisztáni válság migrációs kihatásai*. Gyorselemzések 2021/13. Migrációkutató Intézet, (2021. augusztus 19.) 6.

²³ Gönczi Róbert: *Lukasenka „migránst fog” Európára – válság a fehérorosz–lengyel határon*. Gyorselemzések 2021/17. Migrációkutató Intézet, (2021. november 11.) 8.

²⁴ Meghaladta az ötmilliót az ukrajnai menekültek száma. *Világ gazdaság*, 2022. április 20.

²⁵ Szász Péter: Az ukrán menekültek 44 százaléka kért uniós védelmet. *Napi.hu*, 2022. április 27.

²⁶ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

²⁷ 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról (hatályon kívül helyezve).

²⁸ Vajkai Edina Ildikó: A migrációs válság biztonságpolitikai aspektusai. In Tóth Péter (szerk.): *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017. 36.

már nem térnek vissza, a tömeges illegális migrációs nyomás fennmarad, és mint komplex biztonsági kihívás dinamikusan változó biztonsági környezetet teremt, amelyhez az európai társadalmaknak, illetve kiemelten azok rendészeti és honvédelmi szervezeteinek alkalmazkodni szükséges.

4. A migrációra adott válaszok, a rendészet és honvédelem kapcsolata

Az államhatár rendjének védelmét az Alaptörvény a rendőrség feladatai között neve-síti,²⁹ amióta 2008. január 1-jével az addig fennálló Határőrség beolvadt a rendőrség szervezetébe. Ugyanakkor az Alaptörvény a Magyar Honvédség számára is meghatározza feladatként a határ katonai védelmét.³⁰ A Magyar Honvédség és a rendészeti szervek kapcsolata a válságot megelőzően is kiváló volt. A migrációs válság azonban erősítette azt a tényt, hogy a két hivatásrend egyre inkább közeledik egymáshoz, és egyes kihívásokra közösen, szoros együttműködés keretében kell reagálniuk.

A rendőrség és a Magyar Honvédség közös feladatellátásának szabályait a 25/2015. (IX. 14.) BM-HM együttes utasítás³¹ szabályozza. Az utasítás szerint a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet során a rendőrök és a katonák együttes szolgálat ellátására, a foganatosított intézkedésekre különös szabályok vonatkoznak. A katonák számára az utasítással összhangban a 2011. évi CXIII. törvény³² biztosít felhatalmazást bizonyos intézkedések foganatosítására. A vonatkozó jogszabályok kimondják, hogy a katona közreműködik a rendőri intézkedésben, továbbá, hogy az őr-, járőrszolgálat vezetője a rendőr. Az intézkedések kezdeményezéséért, azok lebonyolításáért, az alkalmazott kényszerítő eszközökért a felelősség a rendőrt terheli. A katonának lőfegyverhasználati kötelezettsége nincs. Az illegális migrációval kapcsolatos feladatokat a 36/2018. (VI. 27.) ORFK utasítás³³ tartalmazza, azonban ez nem terjed ki a Magyar Honvédség állományára. Úgy gondolom, a vonatkozó szabályozás jól körülhatárolja a feladatban részt vevő rendőrök és katonák jogait és kötelezettségeit.

A 2015-ben bekövetkezett események felkészületlenül érték a magyar rendészeti szerveket. A határon egyre nagyobb számban megjelenő menekültek és migránsok miatt keletkezett válság először határrendészeti problémát okozott, majd tovább eszkalálódott összrendőri (közrend, határrendészet), aztán összrendészeti (több rendészeti szervezetet is érintő) szintre, végül összkormányzati jelleggel kellett kezelni az eseményeket. A rendőrségnek folyamatosan adaptálódnia kellett a dinamikusan változó környezethez, követnie a jogszabályi változásokat, megteremtenie a technikai és logisztikai feltételeket a válság kezeléséhez. 2015. május 15-én kezdte meg működését a határrendészeti operatív törzs, amely átvette a tömeges migrációval összefüggő intézkedések koordinációját az ORFK Határrendészeti Főosztályától. Az új

²⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), 46. §.

³⁰ Magyarország Alaptörvénye, 45. §.

³¹ 25/2015. (IX. 14.) BM-HM együttes utasítás a Magyar Honvédségnek a rendőrségi feladatok ellátásában történő közreműködése rendjéről.

³² 25/2015. (IX. 14.) BM-HM együttes utasítás, 54/D. §.

³³ 36/2018. (VI. 27.) ORFK utasítása az illegális migrációval összefüggő jogsértések kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására.

törzs teljes spektrumában lefedte a migrációval összefüggő határrendészeti tevékenységet, megszervezte az elfogott, előállított vagy őrizetbe vett illegális bevándorlók szállásolását, elszállítását, biztosította az idegenrendészeti ügymenethez szükséges technikai, logisztikai feltételeket, üzemeltette a gyűjtőpontokat, működtette a kitoloncolás intézményét, továbbá koordinálta a tolmácsok munkáját. A határrendészeti törzs augusztus 27-én országos törzssé alakult, így már a feladatba bevont összes rendőri erő irányítását végezte. Ebben a formájában nem sokáig működött az ideiglenes szervezeti elem, szeptember 14-én központi törzssé alakult, és helyileg a Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központba költözött. Innentől kezdve a válság kezelésébe bevont összes szervezet – köztük a Magyar Honvédség – munkáját irányította. Ekkor már egy minisztériumok és szervezetek közötti *interagency*³⁴ irányító feladatokat ellátó ideiglenes szervezeti elemről beszélhetünk. 2015. szeptember 15-én vezették be a válság megfékezésére szolgáló intézkedéseket, amelyek következtében a déli határon jelentkező migrációs nyomás fokozatosan enyhülni kezdett, így a központi operatív törzs 2015. november 6-án beszüntette tevékenységét.³⁵

Hazánk ellenálló képességének fontos eleme volt a rendészeti szervek és a Magyar Honvédség helyzetudatossága, amelynek előfeltétele, hogy a rendőrség gyűjti, értékeli és elemzi a migrációval kapcsolatos információkat.³⁶ A polgári és katonai nemzetbiztonsági szolgálatok felderítő munkában végzett szerepe ugyancsak kiemelten fontos tényezőként jelentkezett. Mindezek mellett a különböző határrendészeti tevékenységek más rendészeti tevékenységekkel való kiegészítése, mint például a csapaterő alkalmazása, zárás, kutatás vagy a szűrő-kutató munka, szintén hozzásegítették a rendőri erőket a hatékony kezeléshez. Ebből is látszik, hogy a rugalmasság elengedhetetlen a dinamikus változó biztonsági kihívások kezelésénél.

A válság kezelésében feladatot ellátó szervezetek hatékonyságát növelte a társadalmi támogatottság, illetve, hogy az ország határainak megvédése kérdésében a kormányzat elképzelései is egybevágtak a szakmai elgondolásokkal. A legjelentősebb hiányosság kezdetben a humán erőforrások területén jelentkezett, 2015 nyarán még nem volt teljesen világos, hogyan sikerül kellő nagyságrendű rendőri állományt átcsoportosítani a déli határra. Meg kell jegyezni, hogy a magyar rendőrség ekkora volumenű műveletet ezelőtt még nem hajtott végre. Ennélfogva a honvédség támogatása és az együttműködés különösen jelentős segítséget jelentett. A két hivatásrend korábban soha nem dolgozott együtt ilyen szorosan, azonban az együttműködésben részt vevők sokat tanultak egymástól, és ezek a tapasztalatok később különösen hasznosnak bizonyultak a Covid-19-pandémiában való feladatellátás során.

A rendőrség és a Magyar Honvédség között fennálló együttműködési megállapodást 2020-ban megújították, ami szintén jelzi a közös reagálási képesség kialakításának igényét. A kormányzat által megalkotott, a határigazgatás rendjére – ezáltal

³⁴ Az *interagency* vagy *multi-agency* koncepció megjelenik a NATO összhaderőnemi doktrínájában is. Szövetségi szinten szintén releváns elem a különböző szervezetek közötti együttműködés. NATO Standard AJP-01 Allied Joint Doctrine. Edition E, Version 1 (2017. február).

³⁵ Lakatos Tibor – Vájlak László: A tömeges migráció kezelésének irányítására létrehozott ideiglenes szervezeti elemek működésének tapasztalatai. *Belügyi Szemle*, 64. (2016), 12. 16–20.

³⁶ Varga János: A helyzetudatosság és a reagálóképesség szerepe a migrációs válság határrendészeti kezelésében. In: Tólas Péter (szerk.): *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017. 110.

a migráció kezelésére is – vonatkozó stratégiai dokumentumban³⁷ szintén megjelenik a hivatásrendek közötti együttműködés relevanciája, illetve annak módja. A migráció a mai napig jelen lévő biztonsági kihívás hazánk számára, ezt jelzi az a tény is, hogy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet a kormány ismételten meghosszabbította.³⁸ A rendészeti és katonai szervezetek migrációval kapcsolatos együttműködése folyamatos, ezt bizonyítja az is, hogy az utóbbi években több alkalommal hajtottak végre közös gyakorlatokat, amelyre a legutóbbi példa a Határozott fellépés 2021 elnevezésű gyakorlat volt, 2021 decemberében.³⁹

Az események jelentősen átalakították a rendőrség és a honvédség vezetési rendszerét, hiszen olyan ideiglenes vezetés-irányítási rendszer jött létre, amelynek speciális, sajátos működési rendje volt. A törzsmunkában végzett, illetve a több szervezet munkáját összefogó vezetés-irányítási tapasztalatok értékes tudással gazdagították a feladatban részt vevő szervezetek állományát, valamint az egyes szervezetek szervezeti kultúráját is. A válsághelyzetek kezelésének tapasztalatai alátámasztják az ideiglenes vezetési szervezeti elemek jelentőségét, továbbá a különböző hivatásrendek közötti hatékony együttműködési rendszerek kialakításának és fejlesztésének szükségességét.

5. Következtetések

Kutatásaim során az alábbi következtetéseket tudtam levonni az Európába irányuló tömeges migrációs válság kezelésével kapcsolatban:

- A migráció jelensége mindig is jelen volt az emberiség történetében, annak összes pozitív és negatív jellemzőjével együtt. Azonban az elmúlt években a globalizációnak köszönhetően felértékelődött a jelentősége, különös tekintettel az Európai Unió tagállamai számára. A migráció kezeléséről éles vita folyik az egyes részt vevő országok között, és nem alakult ki egységes álláspont.
- A migráció dinamikusan változó környezetet teremtett. Ennek legfontosabb jellemzői a kiszámíthatatlanság és a bizonytalanság. Az információ mennyisége folyamatosan növekszik, köszönhetően az elmúlt évtizedekben végbement, az információtechnológia területén jelentkező robbanásszerű fejlődésnek. A döntések meghozatalára rendelkezésre álló idő viszont folyamatosan csökken. Így elmondható, hogy a migráció hatékony kezelése a hagyományostól eltérő megközelítést igényel.
- A rendészeti és honvédelmi hivatásrendek együttműködése kiemelt jelentőségű a migráció kezelése kapcsán. Megállapítható, hogy a tömeges migráció okozta válsághelyzet alatt a két hivatásrend hatékonyan tudott kooperálni, kiegészítve egymás tevékenységét. Mindez olyan módon valósult meg, amelyre korábban még nem volt példa, ezáltal értékes tapasztalatokra tettek szert

³⁷ Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiája 2019–2021.

³⁸ 70/2022. (III. 2.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet módosításáról.

³⁹ Magyarország Kormánya: *Biztos kezekben a határvédelem – a magyar családok karácsonya biztonságban telhet* (2021. december 15.).

a résztvevők. A jövőben ezek felhasználása kulcsfontosságú lehet a hasonló válságok kezelése kapcsán.

Felhasznált irodalom

- Fodor István: Az „ISIS” felemelkedése – A takfirizmus erejének multidiszciplináris vizsgálata. In Kispál Richárd – Gerencsér Miklós (szerk.): *Tanulmányok a társadalomról II.* Szeged, Szegedi Tudományegyetem, 2015. 60–90.
- Frontex: *EU External Borders in 2021: Arrivals Above Pre-Pandemic Levels* (2022. január 11.). Online: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-in-2021-arrivals-above-pre-pandemic-levels-CxVMNN>
- Gönczi Róbert: *Lukasenka „migránst fog” Európára – válság a fehérorosz–lengyel határon.* Gyorselemzések 2021/17. Migrációkutató Intézet, (2021. november 11.). Online: www.migraciokutato.hu/2021/11/11/gyorselemzes-2021-17-lukasenka-migranst-fog-europara-valsag-a-feherorosz-lengyel-hataron/
- Gulyás Zsolt: Rendészeti válaszok a modern kori népvándorlásra. *Belügyi Szemle*, 64. (2016), 12. 5–15. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2016.12.1>
- Hahner Péter: Az Iszlám Állam. *Rubicon*, 27. (2016), 1. 20–26.
- Hautzinger Zoltán: *A migráció és a külföldiek büntetőjogi megjelenése.* Pécs, AndAnn Kft., 2018.
- Hautzinger Zoltán – Hegedűs Judit – Klenner Zoltán: *A migráció elmélete.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, 2014.
- Janik Szabolcs – Gönczi Róbert: *Növekvő migrációs nyomás a déli határon – okok és következmények.* Gyorselemzések 2021/15. Migrációkutató Intézet, (2021. október 1.). Online: www.migraciokutato.hu/2021/10/01/gyorselemzes-2021-15-novekvo-migracios-nyomas-a-deli-hataron-okok-es-kovetkezmenyek/
- Janik Szabolcs – Marsai Viktor: *Európai illegális migrációs körkép – 2020.* Gyorselemzések, 2021/1. Migrációkutató Intézet, (2021. január 13.). Online: www.migraciokutato.hu/2021/01/13/gyorselemzes-2021-1-europai-illegalis-migracios-korkep/
- Kovács Blanka – Sayfo Omar: *Elkerülhetetlen sors? – Az afganisztáni válság migrációs kilátásai.* Gyorselemzések 2021/13. Migrációkutató Intézet, (2021. augusztus 19.). Online: www.migraciokutato.hu/2021/08/19/gyorselemzes-2021-13-elkerulhetetlen-sors-%e2%80%95-az-afganisztani-valsag-migracios-kilatasai/
- Lakatos Tibor – Vájlok László: A tömeges migráció kezelésének irányítására létrehozott ideiglenes szervezeti elemek működésének tapasztalatai. *Belügyi Szemle*, 64. (2016), 12. 16–24. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2016.12.2>
- Magyarország Kormánya: *Biztos kezekben a határvédelem – a magyar családok karácsonya biztonságban telhet* (2021. december 15.). Online: <https://kormany.hu/hirek/biztos-kezekben-a-hatarvedelem>
- Meghaladta az ötmilliót az ukrain menekültek száma. *Világgazdaság*, 2022. április 20. Online: www.vg.hu/kozelet/2022/04/meghaladta-az-otmilliot-az-ukrainai-menekultek-szama
- NATO Standard AJP-01 Allied Joint Doctrine. Edition E, Version 1 (2017. február). Online: <https://bit.ly/3geCRLw>

- Szász Péter: Az ukrán menekültek 44 százaléka kért uniós védelmet. *Napi.hu*, 2022. április 27. Online: www.napi.hu/nemzetkozi-gazdasag/ukrajna-menekult-vedelem-haboru.751263.html
- Tálas Péter: Az európai migrációs válság értelmezési kereteiről. *Nemzet és Biztonság*, 9. (2016), 6. 86–115. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/neb/article/view/3794>
- Vajkai Edina Ildikó: A migrációs válság biztonságpolitikai aspektusai. In Tálas Péter (szerk.): *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017. 35–48. Online: <https://bit.ly/3ObLfrG>
- Varga János: A helyzetudatosság és a reagálóképesség szerepe a migrációs válság határrendészeti kezelésében. In Tálas Péter (szerk.): *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017. 101–123. Online: <https://bit.ly/3hNlvob>

Jogi források

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról
- 70/2022. (III. 2.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet módosításáról
- 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról (hatályon kívül helyezve)
- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 25/2015. (IX. 14.) BM–HM együttes utasítás a Magyar Honvédségnek a rendőrségi feladatok ellátásában történő közreműködése rendjéről
- 36/2018. (VI. 27.) ORFK utasítás az illegális migrációval összefüggő jogsértések kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására
- Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiája 2019–2021