

Az idegenrendészeti szervezet és munkájának három évtizede

Absztrakt – A tanulmány a magyar idegenrendészeti szervezet fejlődését mutatja be a rendszerváltástól napjainkig. A szerző tevékeny résztvevője volt mind a szervezeti átalakításoknak, mind pedig a jogszabályi változásoknak 1990 és 2020 között.

Bevezetés

A rendvédelmi szervezetek köre 2019. július 1-jén új szervezettel bővült, a közel 20 éven keresztül „civil” közigazgatási intézményként működő Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal rendvédelmi szervként Országos Idegenrendészeti Főigazgatósággá¹ alakult. Bár az intézmény elnevezése csak az idegenrendészeti tevékenységre utal, fontos hangsúlyozni, hogy az új rendvédelmi szervezet továbbra is ellátja a Magyarországon nemzetközi védelemért folyamodó külföldiekkel kapcsolatos hatósági feladatokat. A menekültügy szervezeti hovatartozását illetően – akárcsak korábban – több ellenvélemény is megfogalmazódott, utalva e tevékenységi kör alapvetően humanitárius jellegére. Ha azonban visszatekintünk akár az 1900-as évek elejére, egyértelmű, hogy a menekültekkel kapcsolatos feladatellátás, hasonlóan az idegenrendészeti tevékenységhez, döntően a rendőrhatalom, illetőleg a Belügyminisztérium hatáskörébe tartozott. Bár az évtizedek során e szakmai területek strukturális elhelyezkedése szempontjából voltak jelentős változások, aligha vitatható, hogy az idegenrendészet és a menekültügy mint a migrációs intézményrendszer két fő pillére, egymással nagyon szoros kapcsolatban áll, tevékenységük sok tekintetben egymásra épül. Mindezekre tekintettel a rendszerváltást követő évtizedekben megvalósuló szervezeti fejlődés folyamatát és a szakmai tevékenység tapasztalatait mindkét szakterület vonatkozásában szükségesnek tartom bemutatni.

A rendszerváltás időszaka

A magyar migrációs intézményrendszer jelentős változásokon ment keresztül a rendszerváltást követő évtizedekben. Ezeket a változásokat nagymértékben befolyásolta a nemzetközi migrációs folyamatok alakulása, a nemzetközi jogi környezet formálódása, a regnáló kormányok gazdasági és biztonságpolitikai érdeke és a mindezekből következő bevándorláspolitikája.

¹ www.bmbah.hu

Az 1980-as évektől kezdődően, de különösen az évtized végén és az 1990-es évek elején a migrációs folyamatokban olyan változások következtek be, amelyek alapvetően előtérbe helyezték a tágabb értelemben vett bevándorlás kérdéskörét egész Európában. Egyfelől a közép- és kelet-európai országokban lezajlott politikai és társadalmi változások nyomán szinte valamennyi volt szocialista országban – így hazánkban is – megszűntek az addigi utazási korlátozások, emellett sorra születtek a vízummentes utazást biztosító egyezmények, amelyek a térség államainak lakossága számára példátlan utazási szabadságot biztosítottak. Másfelől a piacgazdasági átmenetet kísérő nehézségek, egyes országokban a növekvő munkanélküliség a népesség nem csekély hányadát potenciális kivándorlóvá tették. Ezen időszakban szembesült Európa az irreguláris migráció problémájával, amely akkor főként a volt szocialista országokból (emellett egyes dél-európai gazdasági nehézségekkel küzdő országokból is) beutazók részéről a törvényesen engedélyezett tartózkodási idő tömeges túllépését jelentette. Új fejleményként merült fel az a körülmény is, hogy a bevándorolni szándékozók sokszor a menedékjog által kínált „lehetőséget” egyre szélesebb körben igyekeztek kihasználni. Súlyosbították a helyzetet a térségben kialakuló válságócok, polgárháborúk, amelyek közvetlen és távlati hatásai is jelentős migrációs tényezőként jelentkeztek. Bár az Európai Közösség államai saját gazdasági, szociális és politikai megfontolásaik alapján életbe léptettek bizonyos korlátozásokat, nyilvánvalóvá vált, hogy újra kell gondolni a bevándorlás és a menekültek befogadását szabályozó jogi környezetet, és olyan új struktúrákat kellett kialakítani, amelyek megóvják Európát a volumenében is kiugróan növekvő migráció nemkívánatos hatásaitól. Előtérbe került az összehangolt fellépés igénye, a bevándorláspolitikai állásfoglalások és gyakorlati eljárások folyamatos egyeztetése, aminek eredményeként a vándorlási folyamatok szabályos mederbe terelése érdekében a közösen cselekvő államok a humanitárius elveken és a menekültjogszabályokon alapuló nemzetközi standardok egész sorát dolgozták ki.

Az 1980-as években a bel- és külpolitikai eseményekkel kapcsolatos fejlemények hazánkban is jelentős változásokat idéztek elő. Magyarország a rendszerváltást megelőzően jellemzően menekülteket és migránsokat kibocsátó ország volt. A több évtizedes elzárttság után azonban új folyamatok váltak meghatározóvá a migráció tekintetében, egyre inkább előtérbe került az ország befogadó szerepe, valamint földrajzi fekvése folytán tranzitszerepe. Az országot 1987-től menekülthullám érte el, amely főként a Ceaușescu-diktatúra elől menekülők, a romániai forradalom időszakában Erdélyből érkező magyar nemzetiségűek tömeges befogadását jelentette. Miután erre a problémára nem volt sem megfelelő jogi megoldás, sem pedig olyan szervezet, amely képes lett volna a helyzetet a súlyának megfelelően kezelni, érthető, hogy a rendszerváltás évében elsőként a menekültügyi igazgatás jogi és szervezeti keretei teremtdtek meg, ami tulajdonképpen a menekültügyi problémák első kormányzati szintű elismerését is jelentette. Magyarország 1989. március 1-jén az Európán kívüli menekülteket kizáró területi korlátozás fenntartásával csatlakozott a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi genfi egyezményhez és az azt kiegészítő 1967-es New York-i jegyzőkönyvhöz.² A magyar Kormány megállapodott az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával, amely

² 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján

Budapesten irodát nyitott, és a magyar hatóságok helyett elbírált az Európán kívülről érkezők menedékjogi kérelmét, az úgynevezett mandátumos menekültek számára azonban a magyar idegenrendészeti hatóság biztosította a tartózkodási jogot. Hajdúszoboszlón, Bicskén és Békéscsabán létrejöttek az első menekülteket befogadó állomások, amelyek később sok ezer menekült számára biztosítottak elhelyezést és ellátást. 1989 áprilisában az érintett régiók (Budapest, Csongrád megye, Szabolcs-Szatmár megye) rendőr-főkapitányságaira telepített hat kirendeltséggel (helyi szervek), igen csekély létszámmal (mindössze nyolc fővel) megalakult a Belügyminisztériumban a Menekültügyi Hivatal. Ez a főosztály jogállású szervezet a helyi szervek szakirányításán és a befogadóállomások működtetésén túlmenően kezelte a 49/1988 (VI. 28.) MT számú rendelettel már korábban létrehozott Letelepedési Alapot, amely alapvetően a magyar nemzetiségűek otthonteremtésének, beilleszkedésének pénzügyi támogatását biztosította (ez a támogatási forma 1993-tól Menekülteket Támogató Alap elnevezéssel működött egészen 1996-ig, amikor megszüntették).

Az év második felében került megalkotásra a ki- és bevándorlásról szóló 1989. évi XXIX. törvény, amely 1990. január 1-jén lépett hatályba,³ és amely már érvényesítette a belső jogban a különböző nemzetközi egyezményekhez, így az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatához*, a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához* történő csatlakozás következtében Magyarországra háruló kötelezettségeket. Az egyébként igen szűkszavú, keretjellegű törvény jelentős mértékben megtartotta a 80-as évek második felében sorra születő, a korábbi szigorú, elutasító, pártállami döntéseken alapuló szabályozással egyre inkább szakító jogszabályok alapvető elemeit, emellett az idegenrendészeti szervezeti struktúrát tekintve is jelentős változás hozott, mivel a külföldiek magyarországi tartózkodásával kapcsolatos feladatellátást teljes egészében a rendőrséghez utalta. (Korábban az idegenrendészeti hatáskör címzettje a rendőr-főkapitányságok mellett a BM Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hivatal volt.) A törvény hatálybalépésétől első fokon az illetékes megyei rendőr-főkapitányság, másodfokon a Belügyminisztérium szervezeti keretei között működő Országos Rendőr-főkapitányság Igazgatásrendészeti Csoportfőnökség járt el, amely utóbbi szerv egyébként bármely ki- és bevándorlási ügyben eljárhatott első fokon is. Meg kell említeni azonban, hogy mindezek bekövetkezésében szerepe volt annak a nemzetközi nyomásnak is, amely a magyar migrációs politika megváltoztatását szorgalmazta (például az Amerikai Egyesült Államok a legnagyobb kedvezmény Magyarország számára történő biztosítását egy új jogi szabályozáshoz kötötte).

A vasfüggöny lebontása, a határok nyitottabbá válása, a korábbinál lényegesen engedőbb idegenrendészeti szabályozás, illetőleg a határon túli magyarokkal kapcsolatos kormányzati politika következtében ugrásszerűen megnőtt a Magyarországra alapvetően az európai országokból, döntően a szomszédos országokból, Romániából és Ausztriából beutazó külföldiek száma, amely 1990-ben már meghaladta a több tíz milliót. Jelentős változás következett be az illegális migráció területén is, mivel ezen időszakban kezdett komolyan növekedni az államhatáron megjelenő jogellenes cselekmények száma, az államhatáron megjelent az embercsempész-tevékenység, és kialakultak az embercsempész-útvonalak.

létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.

³ 1989. évi XXIX. törvény a kivándorlásról

Ugrásszerűen emelkedett azoknak a külföldieknek a száma, akik végső úti céljukat Magyarországon keresztül, a jogszabályok megsértésével kívánták elérni. Eleinte elsősorban román és jugoszláv, majd később ázsiai és afrikai országok állampolgáraival szemben kellett a határőrség és az idegenrendészet munkatársainak intézkednie. Az illegális migráció visszaszorítása érdekében sorban születtek a szigorító intézkedések, amelyek keretében a Belügyminisztérium Kerepestarcsán és kilenc határőr-igazgatóságon úgynevezett ideiglenes szállást hozott létre, ahol a kiutasítás végrehajtásának biztosítása érdekében helyezhettek el külföldieket az idegenrendészeti szervek. Meg kell említeni, hogy különösen az akár négy-ötszáz fő egyidejű elhelyezését biztosító kerepestarcsai intézmény működése, az ott elhelyezett külföldiek életkörülményei okán is, számos kritikát váltott ki mind nemzetközi, mind hazai szinten, amelyre tekintettel a Horn-kormány az intézményt hivatalba lépésének első évében meg is szüntette.

Az egykori Jugoszlávia területén, 1991 nyarán kitört polgárháború következtében, 1992-től több hullámban érkeztek Bosznia-Hercegovina területéről zömmel muzulmán menekültek, akiknek az esetében a vallási és kulturális sajátosságaikat figyelembe véve az elhelyezés és az ellátás komoly kihívást jelentett. Miután a tömegesen érkezők csak átmeneti ideig kívánták az ország védelmét igénybe venni, és e helyzetre nem volt megfelelő szabályozás, formális menekültügyi eljárás lefolytatására nem került sor, azonban a menekültügyi hatóság számukra, de facto mégiscsak ideiglenes védelmet biztosított, egészen a daytoni békeszerződés 1995. november 20-i aláírásáig. Az Antall-kormány 1993-ban a 43/1993. (III. 3.) rendeletével a menekültügyi feladatok irányításának korszerűsítése érdekében létrehozta a Menekültügyi és Migrációs Hivatalt, amely azonban kizárólag menekültekkel kapcsolatos hatósági és támogatási feladatokat látott el, idegenrendészeti jogköre nem volt.

Az a tény, hogy Magyarország az 1990-es évek elejére a korábbi, menekülteket kibocsátó országból növekvő idegenforgalom mellett menekülteket és bevándorlókat befogadó, valamint az illegális migráció egyik tranzitországává vált, fokozottan ráirányította a politikai figyelmet a kormányzati intézkedések megtételének és a további jogszabályok megalkotásának szükségességére. 1994. május 1-jén lépett hatályba a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény,⁴ amely amellet, hogy a korábbinál lényegesen részletesebb, egyben szigorúbb szabályokat állapított meg a külföldiek beutazásának és tartózkodásának feltételrendszerét tekintve, hatékonyabb jogi eszközöket biztosított az illegális migránsokkal szembeni eredményesebb fellépés érdekében. A kiutasítások végrehajtása érdekében a törvény hatálybalépésével a korábbi ideiglenes szállások helyett, a rendőrség és a határőrség fenntartásában, tíz közösségi szállás kezdte meg a működését, amelyek egyidejűleg ezer jogsértést elkövető külföldi elhelyezését tették lehetővé. Megteremtették a súlyosabb jogsértést elkövetők idegenrendészeti őrizetbe vételének feltételeit, az elrendelt kényszerintézkedést rendőrségi fogdában vagy büntetés-végrehajtási intézetben hajtották végre. A törvény a kapcsolódó végrehajtási rendeletekkel jelentős változást hozott az idegenrendészeti igazgatás terén is,

⁴ 1993. évi LXXXVI. törvény a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról.

ugyanis pontosan meghatározta az egyes hatóságok jogköreit, megosztotta az idegenrendészeti feladatok ellátását a rendőrség (rendőr-főkapitányság, rendőrkapitányság), a határőrség (határforgalmi kirendeltség, határőr igazgatóság), a vízumkiadó szerv (külképviselet), valamint a vám- és pénzügyőrség között. Az új jogszabály és az illegális migráció gyors ütemű elterjedését akadályozandó szigorúbb jogalkalmazási gyakorlat eredményeként az idegenrendészeti hatóságok a korábbi évi két-háromezer kiutasításhoz képest évente tizenöt-tizenhétezer külföldit utasítottak ki az ország területéről, legnagyobb számban román, jugoszláv és török állampolgárokat az illegális beutazás és tartózkodás, valamint illegális munkavállalás miatt, és 10 ezres nagyságrendben alkalmaztak személyes szabadságot korlátozó intézkedéseket. Előtérbe került a hatósági kísérettel történő kiutasítás végrehajtásával (kitoloncolás) szemben egy humánusabb lehetőség, a Nemzetközi Migrációs Szervezet (*Intenational Organization for Migration, IOM*) önkéntes és támogatott hazatérési programja igénybevételének szorgalmazása, amely azonban – akárcsak a későbbiekben – alapvetően nem oldotta meg az érintett külföldiek származási országukba történő visszajuttatásával kapcsolatos problémákat.

A menedékjogi szabályozás és hatásai

1997-ben a menedékjogról szóló törvény megalkotásával sor került a menekültekkel kapcsolatos feladatok törvényi szintű szabályozására is, amely mérföldkövet jelentett a magyar menekültügy történetében. Az országgyűlés a törvény elfogadásával egyidejűleg határozatot hozott a genfi egyezményhez fűzött területi korlátozás feloldásáról is. Ezen aktusok 1998. március 1-jén történt hatálybalépése azonban rövid időn belül azt eredményezte, hogy mintegy 70 ország menekülő állampolgára számára nyílt meg a lehetőség hazánkban nemzetközi védelemért folyamodni, amely egyéb tényezők közrehatása mellett a korábbi időszakhoz képest egy év leforgása alatt a koszovói válság hatásaként is, 700%-kal növelte meg a kérelmezők számát. A befogadó intézményeket a túlszűfolttság jellemezte, és egyre inkább felszínre kerültek azok a nemkívánatos jelenségek, amelyek arra utaltak, hogy a menedékjog intézményét növekvő számban próbálják meg kihasználni olyanok, akik valójában nem szorulnak védelemre. Ezt támasztotta alá az is, hogy a menekültügyi hatóságnak jelentős számban kellett eljárást megszüntetnie azért, mert a kérelmező időközben, a döntést be sem várva, illegálisan továbbutazott.

A menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény⁵ a kapcsolódó jogszabályokkal együtt az igazgatási rendszer változását is eredményezte. 1998. május 1-jén kezdte meg működését közvetlenül a Belügyminisztérium közjogi államtitkárának alárendeltségében a BM Menekültügyi és Migrációs Hivatal (MMH), és annak szervezeti egységeként a bevándorlási engedély iránti kérelmek másodfokú hatóságaként, valamint a szakirányítás ellátására a Bevándorlási Főosztály. Megszűntek egyben a korábbi Menekültügyi és Migrációs Hivatal rendőrségi struktúrába illesztett területi szervei, illetőleg az új szervezetben a Hivatal ügyosztályokként, nagyrészt kicserélődött személyi állománnyal működtek

⁵ 1997. évi CXXXIX. törvény a menedékjogról.

tovább. Ezzel egyidejűleg került sor a bevándorlási ügyintézés hatásköri szabályainak módosításával a bevándorlás engedélyezésével kapcsolatos feladatoknak a rendőrség hatásköréből a közigazgatási hivatalok feladatkörébe utalására. Ez a döntés utólag kevésbé bizonyult jó megoldásnak, ugyanis a bevándorlási kérelmekkel kapcsolatos ügyintézés a közigazgatási hivatalok rendszerében testidegennek bizonyult, és különösen a fővárosban jelentős ügyfelhalmozódást és a kérelmek feldolgozását tekintve komoly határidő-túllépést eredményezett. Az akkori kormányzati elgondolás szerint a bevándorlási hatáskör átadását további lépések követték volna, amelyek eredményeként a teljes tartózkodási engedélyezési rendszerrel kapcsolatos idegenrendészeti feladatok a rendőrség igazgatásrendészeti szerveitől az MMH-hoz, illetőleg a közigazgatási hivatalokhoz kerültek volna, amire azonban már nem került sor.

A jogszabályi és intézményi változásokban természetesen meghatározó szerepe volt annak, hogy az 1990-es években felerősödtek Magyarország integrációs törekvései, és különböző kormányzati stratégiák születtek az Európai Unióhoz történő csatlakozáshoz szükséges feltételek megteremtésének végrehajtásáról és a feladatok ütemezéséről. A csatlakozási felkészülés nemcsak jogharmonizációt, hanem a migrációval foglalkozó szervek tekintetében az intézményrendszer jelentős átalakítását is előírta. Célkitűzésként fogalmazódott meg, hogy a migrációval szorosan összefüggő mindazon feladatkör, amelynek ellátása nem igényel rendészeti típusú jogalkalmazást, egy ütemezett végrehajtási folyamat eredményeként, kerüljön más közigazgatási intézmény hatáskörébe.

A Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BM BÁH) megalakítása és működése

Az 1998-ban hivatalba lépő új polgári kormány előtérbe helyezve az ország biztonságának megóvását, és figyelembe véve azt a tényt, hogy a bevándorlás kérdése az Európai Unió egyik súlyponti kérdésévé vált, a csatlakozási feltételek teljesítése érdekében a szükséges jogharmonizációs feladatok végrehajtása mellett tovább folytatta a migrációs szervezeti rendszer reformját. A migrációs feladatokat érintő törvények módosításával, elsődlegesen az illegális migráció visszaszorítása, a különböző irányítás alá tartozó, rendőrségi és határőrségi idegenrendészeti szervek egységes irányítása és összehangolt feladatellátása érdekében egy többlépcsős folyamat végrehajtásával új szervezeti kereteket kívánt megteremteni. E szervezetfejlesztési koncepció fogalmazta meg azt az igényt, hogy az idegenrendészeti és menekültügyi szervek mellett a Belügyminisztérium keretei között működő állampolgársági szerv is legyen része az új migrációval foglalkozó civil kormányzati szervnek. (Meg kell jegyezni, hogy a magyar állampolgárság megszerzésével kapcsolatos feladatok a rendszerváltásig jellemzően a rendőrség hatáskörébe tartoztak. Az ügyintézés 1989-ben került át az Országos Rendőr-főkapitányság Igazgatásrendészeti Csoportfőnökségtől a Belügyminisztérium szervezeti keretei közé. Az állampolgársági ügyintézés szervezeti hovatartozását illetően természetesen folytak viták, azonban az állampolgársági eljárások szoros kapcsolatát az idegenrendészettel senki sem vitatta. Szakmai berkekben ma is úgy tartják, hogy a honosítás előszobája a bevándorlás.

A szervezeti célkitűzések megvalósítása során első lépcsőben az idegenrendészeti, a határőrizetről és határőrségről szóló, valamint a menedékjogról szóló törvények kerültek módosításra. Ezzel egyidejűleg a kormány rendeletet alkotott a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal létrehozásáról [162/1999. (XI. 19.) Korm. rendelet],⁶ amelynek alapján az MMH bázisán, a menedékjogi ügyosztályokra és befogadóállomásokra építve, 2000. január 1-jén megkezdte működését központi államigazgatási és önállóan gazdálkodó szervként a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatala (BM BÁH), amellyel a migrációval kapcsolatos feladatrendszerek közelítése központi szinten megvalósult. Ez lényegét tekintve azt jelentette, hogy a rendőrség és a határőrség vonatkozásában megváltozott az idegenrendészeti jogorvoslati fórumrendszer, a másodfokú döntési jogosultságok és egyes jogszabályban meghatározott esetekben (például központi hatáskörbe tartozó vízumkiadás) az elsőfokú hatáskörök gyakorlásának a joga is a BM BÁH-hoz került. Az új szervezet állománya a hatásköri módosulással érintett szervezetek idegenrendészeti feladatokat ellátó állománya egy részének, illetve a beolvadó menekültügyi szervezet, valamint a Belügyminisztériumban működő Állampolgársági Főosztály teljes személyi állományának átcsoportosításával került biztosításra. Ami az állomány jogviszonyát illeti, tekintettel a rendvédelmi szervek profiltisztítását célzó akkori kormányzati szándékra, a szervezet köztisztviselői és közalkalmazotti státuszokból épült fel, ugyanakkor a joghátrányok elkerülése érdekében a hivatásos állományú rendőrök és határőrök esetében a megoldást a köztisztviselői feladatellátásra történő berendelés jelentette. Az intézmény összlétszáma mindössze 383 fő volt, amely igen rövid időn belül kevésnek bizonyult, tekintettel arra is, hogy az új intézmény a menekültügyi és az állampolgársági szervektől jelentős mennyiségű (összességében közel tizenhétezer) feldolgozatlan hatósági ügyet örökölt. A működés első két évében meg kellett teremteni az infrastrukturális feltételeket, a jogosnak tekinthető nemzetközi és hazai kritikákat figyelembe véve korszerűsíteni kellett a befogadó intézményeket, ami különösen az igen rossz állapotban lévő, korábban a békéscsabai befogadóállomás ideiglenes szállásaként, majd 1995-től az ország legnagyobb befogadóállomásaként működő debreceni befogadóállomást érintette. Stabilizálni kellett a gazdálkodást (magas volt a jogelőd MMH-tól átvett, főként az alulfinanszírozottság okán keletkezett rendezetlen adósságállomány), ki kellett építeni az együttműködési kapcsolatokat valamennyi rendvédelmi szervvel, s mindezt már az induláskor is jellemző, a migrációs trendek változásaival összefüggő, folyamatosan növekvő mértékű hatósági ügyteher mellett.

Az új szervezet kialakítása nem ment könnyen, hiszen ez az igen jelentős változás szervezeti érdekeket, személyes egzisztenciákat is érintett. A Belügyminisztérium vezetése azonban eltökélt volt az új migrációs struktúra kialakítását illetően; elősegítése érdekében jelentős költségvetési többletforrást és komoly logisztikai támogatást biztosított, sőt az intézményi reform tovább folytatása tekintetében is határozott lépéseket tett. Ebben nyilvánvalóan szerepet játszott az a tapasztalat is, hogy az első fokon eljáró idegenrendészeti hatóságok vonatkozásában, a szervezeti hierarchiában elfoglalt helyük alapján a szervezeti irányítás különbözősége akadályozta az egységes jogalkalmazási gyakorlat megvalósulását, a kormányzati migrációs politikai célkitűzések maradéktalan érvényre juttatását.

⁶ A Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal létrehozásáról szóló 162/1999. (XI. 19.) Kormányrendelet.

A BM BÁH működésének első két évében szembesült az afganisztáni háború menekültügyi hatásaival, ugyanis a régiót tekintve Ausztria mellett Magyarország fogadott be legnagyobb arányban afgán menedékkérőket. Az új intézménynek szinte a megalakulásától kezdve reagálnia kellett rendkívüli helyzetekre, amelyek főként abból adódtak, hogy a befogadó intézményekben a főhelyek gyakorlatilag megteltek, és a vallási, etnikai különbségek miatt egyre gyakoribbá váltak a rendbontások, a verekedések, a súlyos testi sértések. Az Amerikai Egyesült Államokat ért terrortámadás következtében világszerte életbe lépő szigorú biztonsági intézkedésekre tekintettel, 2001 szeptemberében kormányzati döntés született arról, hogy a szükséges ellenőrzések végrehajtása érdekében az afgán menedékkérőket egy intézményben, a Debreceni Befogadó Állomáson kell elhelyezni, amelynek megvalósítása, a rendőrség hathatós közreműködése ellenére, korántsem volt problémától mentes. (A megoldás még a későbbiek során, az új kormány 2002-ben történő hivatalba lépése után is politikai vitákat generált.) Októberben az Orbán-kormány az elhelyezési gondok megoldása, a feszültségek csökkentése érdekében Kalocsán egy korábbi katonai laktanya területén új ideiglenes szálláshely megnyitásáról döntött. Ez volt az első alkalom, amikor az ellenzéki vezetésű önkormányzat lakossági tiltakozást szervezett, aláírásgyűjtésbe fogott, majd több ezer fő részvételével tiltakozó demonstráció megtartására is sor került. Az aggodalmak utóbb feleslegesnek bizonyultak, mivel az intézmény gond nélkül működött, amiben szerepe volt annak a belügyminiszteri döntésnek is, hogy az intézményben nem afgán állampolgárok, hanem határon túli magyar menekültek kerültek elhelyezésre, igaz, ők sem hosszú ideig (a későbbi évek során többször is előfordult lakossági tiltakozás, például a Balassagyarmaton működő közösségi szállással szemben, vagy legutóbb a Vámosszabadiban megnyitott befogadóállomást érintően).

Az igazgatási rendszer második lépcsőben történő továbbfejlesztésére egyidejűleg került sor a csatlakozás érdekében még szükséges, a bel- és igazságügyi fejezetre vonatkozó, a migráció területét érintő jogharmonizációs feladatok végrehajtásával. Az Országgyűlés az úgynevezett migrációs törvénycsomag részeként új jogszabályként megalkotta a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvényt,⁷ amely a törvénycsomag valamennyi elemével együtt 2002. január 1-jén lépett hatályba. A törvény hatálybalépésével egyúttal az egységes migrációs szervezet kialakításának tovább folytatását jelentette. Ezen időponttól kezdődően jöttek létre az intézmény területi szervei, a regionális igazgatóságok és e szervek keretei között az ügyfélszolgálati irodák. A statisztikai tervezési régiók figyelembevételével kialakított hét regionális igazgatóság és a huszonhárom ügyfélszolgálati iroda a rendőrségtől teljes egészében átvette a legális migrációval kapcsolatos elsőfokú idegenrendészeti jogköröket és az illegális migrációval kapcsolatos hatáskörök döntő hányadát. Átvette továbbá a határőrségtől mindazon idegenrendészeti feladatokat, amelyek nem kapcsolódtak közvetlenül az államhatáron megjelenő jogellenes cselekményekhez. Jelentős változás következett be a bevándorlási kérelmekkel kapcsolatos ügyintézés tekintetében is, mivel a kérelmek elbírálásának elsőfokú jogköre a három és fél éves kitérő után a közigazgatási hivataloktól a BÁH területi szerveihez, azaz újra az idegenrendészethez került. E mögött

⁷ 2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról.

az a kormányzati megfontolás is szerepet játszott, miszerint a közigazgatási hivatalok nem tudták kellő hatékonysággal érvényesíteni a közbiztonság megóvásához fűződő érdekeket.

Az elsőfokú idegenrendészeti hatáskörök mellett a regionális igazgatóságok megkapták a menedékjogi eljárásokban az elsőfokú döntés jogát is, amely korábban a központi menekültügyi szerv kizárólagos hatáskörébe tartozott. Ezzel összefüggésben azonban meg kellett változtatni a jogorvoslati fórumrendszert is, ugyanis korábban a jogorvoslati kérelmek elbírálását kizárólagos illetékességgel az akkori Fővárosi Bíróság látta el, amely a hatalmas ügyteher miatt csak az eljárási határidőt jelentősen túllépve tudott az egyes ügyekben döntést hozni, és ez a külföldiek körében komoly bizonytalanságot és feszültséget okozott. A regionális igazgatóságok székhelye szerinti illetékes bíróságok közreműködése folytán jelentősen csökkent a menedékjogi eljárások lefolytatásának időtartama. A menekültügynek az ily módon történő átszervezése az akkori nem kormányzati szervek aggodalmát váltotta ki, amely azon alapult, hogy veszélyben látták az egységes szemléletű döntések meghozatalát, és tartottak az idegenrendészet „uralmától”. E félelem megalapozottságát a későbbi tapasztalatok nem igazolták. Az említett változások eredményeként a BM BÁH országos illetékességű és hatáskörű közigazgatási szervvé vált, s ezzel tulajdonképpen Magyarországon létrejött az egységes migrációs szerv.

Az intézmény összlétszáma 807 főre növekedett, azonban már az első pillanattól fogva látszott, hogy szükséges az állomány bővítése. (A jogelőd szerveknél összességében nagyobb létszámú állomány látta el a feladatokat.) Bár az új szervezet az intézményrendszer teljes kiépítéséhez, működéséhez a kellő pénzügyi támogatást megkapta, még néhány évig komoly nehézséggel küzdött. Rövid időn belül biztosítani kellett a területi szervek elhelyezését, amely egyéb lehetőségek hiányában főként rendőrségi és határőrségi objektumokban, illetőleg bérleményekben valósult meg. Nehézséget okozott az új nyilvántartási rendszerek kiépítése, figyelemmel arra, hogy azok korábban elkülönülten, a szervezeti sajátosságoknak megfelelően eltérő metodikával működtek. Súlyos gondok merültek fel a humán feltételrendszer oldaláról is. A jogelőd rendőrségi szervektől ugyanis igen jelentős, több mint huszonháromezer folyamatban lévő idegenrendészeti ügyet örökölt, amely ügyeknek a feldolgozását nagyrészt új, az egyetemről éppen csak kikerült fiatal, lelkes, ám jogalkalmazási tapasztalattal nem rendelkező állománnyal, összesen 400 új munkatárssal kellett megoldania. A hatósági munkavégzés mellett folyamatos szakmai képzések megtartását is biztosítani kellett. Az ügyhátralékok feldolgozása, emellett a világpolitikai helyzetben bekövetkezett kedvező irányú változások, valamint a magyar határőrizeti szervek embercsempészekkel szembeni szigorú fellépése 2003–2004-re lényeges csökkenést eredményezett a Magyarországra érkező illegális migránsok számában. Ez a kedvezőbb helyzet hozzájárult ahhoz, hogy a BM BÁH nagyobb lendülettel és erőáfordítással tudott készülni a közelgő európai uniós csatlakozást követő tagállami működés feltételeinek megteremtésére. Ez az informatikai nyilvántartási rendszerek fejlesztését és azoknak az európai uniós adatbázisokhoz történő kapcsolódásra való alkalmassá tételét, valamint a menekültügyi döntéshozatal területén meghatározó jelentőséggel bíró országinformációs adatbázis kialakítását, európai színvonalú befogadó intézményrendszer kiépítését és olyan szervezeti egységek létrehozását jelentette, amelyek biztosították a tagállami együttműködés kereteit. A felkészülést nagymértékben segítette az, hogy szakértők és szakmai vezetők jelentős számban vehettek részt tanulmányutakon,

tapasztalatcsere-látogatáson az egyes tagállamokban, és így lehetőség nyílt eljárások, jogalkalmazási tapasztalatok, szervezeti megoldások megismerésére.

A szervezet működése az Európai Unióhoz történő csatlakozás után

Új fejezetet nyitott a szervezet életében az Európai Unióhoz történő csatlakozás (2004) mind az idegenrendészet, mind a menekültügy vonatkozásában, tekintettel arra is, hogy a megnyíló uniós támogatási források igénybevételeivel jelentős intézményfejlesztések valósulhattak meg. Sor került a befogadó intézmények, ügyfélszolgálati irodák európai követelményeknek és színvonalnak megfelelő korszerűsítésére, a munkavégzés tárgyi feltételeinek modernizálására.

2005-ben indult meg az akkor még európai uniós összehasonlításban is példa nélkülinek tekinthető szakkonzuli hálózat kiépítése, és 2006. január 1-jétől sor került a határon túli magyarok anyaországgal való kapcsolatának erősítése érdekében bevezetett új jogintézmény, a nemzeti vízum kiadásának támogatása érdekében hét migrációs szakkonzul kihelyezésére a Kárpát-medencei külképviseletekre. Ez az intézkedés a későbbiekben folytatódott, és munkatársak sorozatos kihelyezésére került sor részint bevándorlási összekötőként, részint migrációs szakkonzulként, migrációs kockázatot jelentő kibocsátó országokba.

2006-ban nagyon fontos változást hozott az intézmény életében az új baloldali és liberális koalíciós kormány azon intézkedése, amely, szakítva a történelmi hagyományokkal, megszüntette a Belügyminisztériumot, és két tárca összevonásával létrehozta az *Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumot*. A szervezet, nevéből elhagyva a belügyminisztériumi szervezeti megjelölést, a közjogi államtitkár, illetőleg az alárendeltségében működő Migrációs Főosztály irányítása alá került. Az intézmény feladatköre csak annyiban változott, hogy az állampolgársági szakterülethez kapcsolódóan 2006-tól új feladatként ellátta a hazai anyakönyvezéssel kapcsolatos másodfokú és szakirányítási feladatokat (lényegében ez a feladatbővülés mentette meg attól, hogy az új tárca tovább folytassa az állomány létszámának amúgy is radikális mértékben megkezdett csökkentését).

Ezen időszak legfontosabb feladata volt a jogharmonizációs céllal megalkotott és 2007. július 1-jén hatályba lépő, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény⁸, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény⁹ alkalmazására, továbbá a schengeni csatlakozásra való felkészülés. Ennek keretében sor került az intézményen belül szervezeti átalakításokra is, amelyek mind az idegenrendészeti, mind a menekültügyi szakterületet érintették, és amelyek az új jogintézményekhez kapcsolódó új szervezeti egységek létrehozását (például Dublini Együttműködési Osztály), illetve meglévő funkciójának átalakítását jelentették. A befogadó intézmények terén például kialakítottak zárt intézményként egy úgynevezett előszűrő állomást Békéscsabán, amely azonban nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, ugyanis az ott nagy számban elhelyezett külföldiek

⁸ 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról.

⁹ 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról.

az intézményből több esetben is erőszakkal kitörtek, veszélyeztetve ezzel az ott dolgozók biztonságát is.

A magyar menekültügy történetében a 2007-es év emlékezetes év volt. Október hónapban az Amerikai Egyesült Államok és a magyar kormány megállapodása alapján olyan kubai menekültek érkeztek Magyarországra az amerikai haditengerészet guantánamói támaszpontjáról, akiket korábbi években a parti őrség az USA-ba tartó illegális utazás közben halászott ki a tengerből, és akiknek az USA-ba történő beutazását az amerikai bevándorlási hivatal nem engedélyezte. A 28 fős csoport hazánkban menekültstátuszt és amerikai forrásból a Nemzetközi Migrációs Szervezet közreműködésével jelentős beilleszkedési támogatást kapott, azonban a többség nagyon rövid időn belül, néhányan egy-két év múlva elhagyták hazánkat, továbbutaztak részben Spanyolországba, részben az USA-ba.

Ezekben az években számos rendkívüli eseményre került sor, köztük olyanra is, amelyre korábban még nem volt példa. 2009. január 13-án a debreceni befogadóállomáson élő, befogadottként védelmet kapott afgán menekültek 30 fős csoportja, köztük kisgyermekes családok, elfoglalták a Szent István Bazilikát, és éhségstrájkjal fenyegetődözve azt követelték, hogy a menekültügyi hatóság biztosítson részükre a genfi konvenció szerinti menekültstátuszt. E státuszra és az elismert menekülteket megillető úti okmányra lett volna szükségük ahhoz, hogy legálisan elhagyják hazánkat, és továbbutazzanak a valódi célország, Németország felé. A BÁH a rendőrség közreműködésével kezelte a helyzetet, amely végül békésen megoldódott, azonban ez az eset is rávilágított arra a már hosszabb ideje fennálló tapasztalatra, hogy a hazánkban védelmet kérő külföldiek döntő hányada számára Magyarország csak egy tranzitország, ahol azért kérelmezik a menedékjogi védelmet, hogy ezzel elhárítsák a jogellenes beutazás idegenrendészeti következményeit.

A 2010-ben az újra hatalomra kerülő polgári koalíciós kormány *Nemzeti Együttműködés* címet viselő programjából adódóan a BÁH idegenrendészeti feladatai között – most már ismételten a Belügyminisztérium ágazati irányítása alatt – legfontosabb volt a biztonsági érdekek érvényre juttatása, a jogsértő cselekmények megelőzése, visszaszorítása, és mindezek érdekében a rendvédelmi szervekkel történő együttműködés fokozása. Meg kell említeni, hogy az állampolgársági szakterületen kiemelkedő jelentőséggel bírt a határon túli magyarokat érintő egyszerűsített honosítás jogintézményének bevezetése és a honosítottak hazai anyakönyvezésével kapcsolatos nemzetpolitikai célkitűzéseknek megfelelő eljárások lefolytatása, amely évekre meghatározta nemcsak az Állampolgársági Igazgatóság, hanem a tömeges ügyintézés miatt az idegenrendészeti és a menekültügyi szakterületek munkáját is. (Ezt a feladatot a BÁH 2016. december 31-ig látta el, amikor is a hatáskör átkerült Budapest Főváros Kormányhivatalához, az ágazati felelősség pedig átkerült a Miniszterelnökséghez.) A BÁH szinte teljes állománya a napi feladatai ellátása mellett, túlórában végzett jelentős többletmunkát akár munkaszüneti napon is annak érdekében, hogy a határon túli magyarokat érintő honosítási folyamat a kormányzati elvárásoknak megfelelően haladjon. A megnövekedett szakmai teher azonban azzal is járt, hogy az állomány körében évről évre növekedett a fluktuáció, sajnos sok fiatal is elhagyta a pályát. A többi közigazgatási szervezethez képest talán nagyobb arányú pályaelhagyás már persze a korábbi éveknek is jellemzője volt, azonban ez a sajnálatos jelenség főként ezen időszak alatt csúcsosodott ki. (Volt olyan év, amikor a fluktuáció mértéke elérte a 22%-ot.) A kormány lehetővé tette a létszámbővítést, amelyhez

anyagi forrásokat is biztosított, azonban az utánpótlás felvétele és főként képzése nem volt egyszerű feladat. Ennek okán is, még inkább előtérbe került az önálló felsőfokú egyetemi képzés indításának szükségessége, amely törekvés eredményeként a 2012/2013-as tanévben a Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Karának új szervezeti elemeként Bevándorlási és Állampolgársági Tanszék kezdte meg a működését. Ez a fejlemény a későbbiek során a képzett szakemberállomány utánpótlása tekintetében kedvező következménnyel járt, de nem tudta teljesen orvosolni a fluktuációból eredő utánpótlási nehézségeket, ami a más közigazgatási szervekhez képest alacsonyabb bérezésből is fakadt. Mindemellett a tanszékkel kapcsolatban fontos megemlíteni, hogy létrehozása és működése a tagállami partnerszervek részéről fokozott érdeklődést és osztatlan elismerést váltott ki.

Az illegális migráció hatásai

A migrációs helyzetben 2013-tól kezdődően nagyon jelentős változás következett be, ugrásszerűen és kirívó mértékben nőtt az illegálisan érkező és a menedékjoggal visszaélő migránsok száma egész Európában. Az Európai Unió területére illegálisan belépők száma 2013-ban meghaladta a 430 ezret, ez a szám 2014-ben már közel 670 ezer volt, 2015-ben pedig már az előző év háromszorosát is meghaladta. Ezzel egyenes arányban a menedékkérők száma is növekedett, 2015-re 1,2 millió fölé emelkedett. Hazánkban is hasonlóan alakultak a trendek, 2015-ben több mint 400 ezer fölé emelkedett az illegális határátlépők száma, akik közül több mint 177 ezren nyújtottak be menedékjogi kérelmet. Az Európát elérő és lényegében válsághelyzetet előidéző, korábban soha nem tapasztalt mértékű vegyes migrációs áramlás egyaránt magában foglalta a gazdasági okok miatt útnak induló illegális migránsok tömegeit, valamint a háború, fegyveres konfliktus és súlyos erőszakos cselekmények miatt védelmet kereső menekültek sokaságát.

Egyértelművé vált, hogy a klasszikus határellenőrzési rendszerek nem tudják a naponta érkező és illegális belépő ezreket feltartóztatni, a menekülési útvonalon fekvő európai országok eleinte nem tudták, később már meg sem kísérelték végrehajtani a regisztrációs teendőket, ezért Magyarország vette át ezeknek a terheknek a nagy részét. Kormányzati intézkedések sora lépett életbe. Az államhatár közelében (például Kiskunhalason egy volt honvédségi laktanyában) és az ország mélységében működő egyes rendőrségi objektumokban úgynevezett regisztrációs pontok nyíltak a tömegesen érkezők ellenőrzése, adatainak az EU újjelenyomat-azonosító (*European Dactyloscopy*, EURODAC) rendszerében történő rögzítése érdekében. A BÁH fenntartásában új, ideiglenes befogadó intézmény kezdte meg működését Nagyfán, illetve a meglévő befogadóállomások kapacitásának jelentős növelésére került sor. (A regisztrációs pontok működésével kapcsolatban mindenképpen meg kell említeni, hogy Magyarország 2015-ben azzal, hogy gyakorlatilag minden jogellenesen belépőt és menedékkérőt regisztrált, és az adatokat rögzítette az EURODAC-rendszerben, példa nélküli intézkedést hajtott végre. Ezt elismeréssel illették még azok az országok és szervezetek is, amelyek más kormányzati intézkedések fő bírálói voltak.)

Megépült a déli határszakaszon a műszaki határzár, amely büntetőjogi védelem alá került, létrejöttek a szerb és a horvát határszakaszon a tranzitónák azzal a céllal, hogy a menedék-

kérők ott terjesszék elő a nemzetközi védelem iránti igényüket, és csak azok léphessenek be az ország területére, akiknek a menekültügyi hatóság valamilyen szintű védelmi státuszt biztosított. A tranzitzőnakkal kapcsolatban érdemes felidézni azt, hogy 2015. szeptember 16-án – tehát egy nappal a menedékkérők számára kialakított röszkei tranzitzőna megnyitása után – illegális migránsok százai rohamozták meg szervezeten a lezárt határ-átkelőhelyet, és döntötték be a kaput. A rendkívül erőszakosan végrehajtott jogsértést csak a határozottan intézkedő rendőri erővel lehetett visszaszorítani. Az ott elkövetett erőszakos cselekményeknek büntetőjogi következménye is lett.

A migrációs helyzet alakulására tekintettel folyamatosan került sor jogszabályok módosítására, és új migrációs törvénycsomag is készült, amelynek elemei közül az intézményre gyakorolt hatását tekintve legjelentősebb a határon lefolytatott menekültügyi eljárás széles körben való alkalmazhatóságának megvalósításához szükséges törvények módosításáról szóló 2016. évi XCIV. törvény.¹⁰ A törvény hatálybalépésével bevezetésre került a határon lefolytatott eljárás szabályrendszere, valamint a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet jogi kategóriája. A tranzitzőnák, amelyek különösen a szerb határszakaszon jelentős menekültügyi feladatokat, emellett komoly közbiztonsági ellenőrzési feladatokat láttak el, már kezdetektől fogva éles kritikák kereszttüzében álltak. Működésüket nemcsak hazai civil szervezetek, hanem az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága mellett más európai intézmények is bírálták, annak a véleménynek hangot adva, hogy ott a menedékkérők őrizete valósul meg, ráadásul szörnyű elhelyezési feltételek közepette. Ezek a vélemények nem voltak figyelemmel arra a tényre, hogy a tranzitzőnák kifelé nyitottak voltak, tehát azt külföldiek saját akaratukból Szerbia irányába bármikor elhagyhatták, amelyre volt számos példa is. Arra sem voltak tekintettel, hogy az elhelyezés körülményei megegyeztek bármely nemcsak magyar, hanem más európai uniós tagállam befogadó intézményeivel, sőt néhány tagállammal történt összehasonlításban a feltételrendszer sokkal jobbnak is bizonyult. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ez utóbbi tekintetében nem osztotta a több ügyben is keresetet benyújtó magyar civil szervezet véleményét, de tény, hogy kifogásolta a vonatkozó jogszabályi környezet hiányosságát. A tranzitzőnák működésével kapcsolatban meg kell említeni azt is, hogy az elutasított menedékkérők, nagyon kevés számú kivételtől eltekintve, hatósági kötelezés ellenére megtagadták a Szerbiába történő visszatérést. Azok a személyek, akiknek sérülékeny csoportba tartozása folytán (például kisgyermekes családok) sor került az országba történő beléptetésére és befogadó intézményben történő elhelyezésére, illegális módon, akár többszöri kísérlet után szinte kivétel nélkül Ausztria felé távoztak.

A kormányzati intézkedések és a szigorúbb jogi környezet, valamint az a körülmény, hogy a szomszédos országok is szigorították szabályrendszereiket, és megerősítették határaik védelmét, továbbá, hogy politikai döntések alapján, a nyugat-balkáni útvonalon feltorlódott menekülttömeg előtt 2015 nyarán megnyíltak a határok, és szabad lett az út Németország felé, csökkentette az országra háruló migrációs nyomást. A tranzitzőnák működésével az ország mélységében meglévő befogadó intézményekben jelentősen visszaesett az ott elhelyezett külföldiek száma. Kormányzati döntés született ezért a Befogadó Állomás és Menekültügyi

¹⁰ 2016. évi XCIV. törvény a határon lefolytatott menekültügyi eljárás széles körben való alkalmazhatóságának megvalósításához szükséges törvények módosításáról.

Őrzött Központ debreceni telephelyének 2015. december 15-én történő bezárásáról, majd az ideiglenes telephelyek megszüntetéséről, végül bezárta kapuit 2016. év végén a Bicskei Befogadó Állomás is. A kiutasított külföldiek elhelyezése érdekében európai uniós támogatással 2016 nyarán, Kiskunhalason egy korszerű, a követelményeknek teljes mértékben megfelelő menekültügyi őrzött szállás kezdte meg a működését, amely azonban nem volt hosszú életű, mivel az ingatlan néhány évvel később a büntetés-végrehajtás kezelésébe került.

2016 nyarán kormányzati döntés született az állampolgársági és névváltoztatási feladatoknak a Budapest Főváros Kormányhivatalához 2016. december 31-ig történő átadásáról, amelynek előkészítése és végrehajtása jelentős mértékben befolyásolta az egész intézmény 2016. évi tevékenységét. A hatáskör átadása azt eredményezte, hogy 142 fővel csökkent az állomány létszáma, továbbá 2017. január 1-jétől már Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (BMH) elnevezéssel működött tovább az intézmény. A 2010-es évek második felétől az idegenrendészeti tevékenységben jelentős arányt képviselt a legális migráció keretében Magyarországon növekvő számban tartózkodni kívánó külföldiekkel kapcsolatos munka. A kérelmezők között különösen a munkavállaló és a tanulmányokat folytató harmadik országbeli állampolgárok aránya növekedett.

2018-ban már 113 országból érkeztek külföldiek hazánkba, és minden jel arra mutatott, és mutat jelenleg is, hogy ez a tendencia tartósan növekedni fog. A gördülékeny és gyorsabb hatósági tevékenység folytatásával, az elektronikus ügyintézés feltételrendszerének biztosításával kapcsolatos célkitűzés megvalósítása előtérbe helyezte a korábbi időszakban már megkezdett és ütemesen haladó informatikai fejlesztések kérdését, amely területen a BMH jelentős sikereket ért el. A legális migráció területén is felmerültek olyan kockázatok, a jogi lehetőségekkel való visszaélések, amelyek más rendvédelmi szervekkel és a munkatügyi hatóságokkal történő együttműködések keretében a fokozottabb és rendszeresebb ellenőrzések lefolytatását tették szükségessé. A szigorú intézkedéseknek köszönhetően 2019-re csökkent a jogsértő külföldiek száma, azonban a nemzetközi migrációs helyzet alakulásának kedvezőtlen kilátásai előre vetítették azt, hogy az ország veszélyeztetettségének fennállásával hosszabb távon kell számolni, és a terrorizmus elleni küzdelem is további erőfeszítéseket igényel. Az ország biztonságának megóvásához fűződő érdek fokozottabb érvényesítése az intézmény jogállása megváltoztatásának kormányzati igényét vetette fel.

2018 nyarán döntés született a BMH rendvédelmi szervvé történő át-, vagy úgy is fogalmazhatunk, hogy visszaalakításáról. A döntéssel szemben különösen a civil szervezetek és ellenzéki politikusok fogalmaztak meg ellenvéleményt, többen a menekültekkel kapcsolatos feladatkör további háttérbe szorítását vizionálták, és kevésbé vették figyelembe azt a tényt, hogy a szervezet munkájában a korábbiakhoz képest már sokkal inkább a rendészeti jellegű hatáskör és jogalkalmazás dominált még a biztonsági megfontolások érvényesítésével inkább humanitárius megközelítéssel dolgozó menekültügyi szakterület tekintetében is. Ahhoz azonban, hogy a szervezet rendvédelmi, rendőri szervként tudjon működni, *három törvény, huszonkét kormányrendelet és negyven miniszteri rendelet* módosítására volt szükség. A szervezet jogállásának megváltozása a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) tekintetében speciális átmeneti szabályok megalkotását is igényelte, ugyanis az eddig köztisztviselőként dolgozó állomány hivatásos szolgálati jogviszonyba helyezésére a Hszt. általános szabályai alapján nem volt

mód. A jogalkotó ezért hosszabb határidőt megállapítva rendelkezett a szükséges rendészeti képzések végrehajtásáról, és több kedvezményt is biztosított annak érdekében, hogy a hatósági feladatokat ellátó állomány július 1-jétől rendőrségi állományba történő kinevezésére sor kerülhessen (például a kinevezések tekintetében életkori kedvezményt állapított meg).

Az új szervezet 2019. július 1-jén kezdte meg rendőrségi szervként Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF)¹¹ elnevezéssel a munkáját. Az előírt szakképzettség megszerzése érdekében a hivatásos állomány már ősszel megkezdte tanulmányait a szaktanfolyamokon, ami a napi hatósági munkavégzés mellett embert próbáló feladatnak bizonyult. A rendészeti alapképzés követelményeinek az állomány jóval a megállapított határidő előtt, 2020. június 30-ig eleget tett. A vizsgakötelezettség összesen 382 főt érintett. Ez évben már csak a vezetői állomány egy része tekintetében, illetve a hivatásos állomány esetében besorolástól függően van képzési teendő a rendészeti szakvizsga letétele érdekében.

2021. június 30-ig kell a rendészeti igazgatási alkalmazotti jogviszonyban állóknak letennie a rendészeti alapvizsgát. Nagy kihívást jelentett az is, hogy a rendvédelmi szervhez való tartozást jelképező ruházatot és eszközöket is biztosítani kellett az állomány számára; ez szintén teljesült határidőre. Az illegális migrációval szembeni fellépés hatékonyabbá tétele érdekében belső szervezeti változtatásokra került sor, többek között a regionális igazgatóságok szervezeti keretei között kialakításra kerültek az ellenőrzési osztályok, amelyek fő feladata a jogsértő külföldiek kiszűrése, az idegenrendészeti szabályok betartatása.

Új fejlemény az OIF életében, hogy 2020. május 14-én az Európai Bíróság határozatában kimondta, hogy a menedékkérők tranzitónákban történő elhelyezése, figyelemmel a jogi garanciák hiányára, jogellenes őrizetnek minősül. Az Európai Bíróság döntésére tekintettel a Kormány határozott a tranzitónák azonnali bezárásáról, és előírta azt, hogy ezt követően menedékjogi kérelmet benyújtani, illetőleg a kérelem benyújtására vonatkozóan szándéknyilatkozatot tenni, csak egyes szomszédos országokban (Szerbiában és Ukrajnában) működő magyar külképviseleten lehet. Ez a kormányzati döntés nyilvánvalóan jelentős hatással van a menekültügyi szakterület munkájára. Nem könnyíti meg a helyzetet, hogy a megváltozott eljárási rend miatt az Európai Unió kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben arra hivatkozással, hogy hazánkban sérül a menekültek hozzáférése a menedékjoghoz. Ez a körülmény vélhetően a kérdés újragondolását, esetleg más megoldás megfontolását teszi szükségessé.

Az átalakult intézménnyel kapcsolatos kormányzati elvárásként fogalmazódott meg az, hogy rendőrségi szervként az ország érdekeinek szem előtt tartásával határozottan lépjen fel az illegális migránsokkal, a joggal visszaélőkkel szemben, és járuljon hozzá az ország biztonságának erősítéséhez. Alig több mint másfél éves működése során az OIF bizonyította azt, hogy a jelentősen megváltozott körülmények ellenére is képes a követelményeknek megfelelő feladatellátásra. Képessé vált arra is, hogy bekapcsolódva a rendvédelmi szervek nagy családjába, a konkrét feladatkörén túlmutatóan is tevékenykedjen, és segítséget nyújtson többek között az általános rendvédelmi feladatokat ellátó rendőri szerv munkájához, amire jó példa a koronavírus okozta válsághelyzetben történő együttműködés.

¹¹ 126/2019. (V. 30.) Korm. rendelet az idegenrendészeti szerv kijelöléséről és hatásköréről.

Befejezés

Az egységes migrációs szerv létrehozásától az intézmény rendvédelmi szervvé történő átalakulásáig hosszú út vezetett. A szervezet számos jogszabályi változást és strukturális átalakítást élt meg. Megbirkózott az évente több százszázalékos nagyságrendben jelentkező hatósági ügyekkel, és megküzdött a migrációs válsághelyzet legnagyobb kihívásaival, civil közigazgatási szervként is kellő erőt mutatott fel a jogszabályokat megsértő külföldiekkel szemben. A bevezető gondolatokban utaltam arra, hogy a nemzetközi migráció jelensége nem fog megszűnni, és aligha fog belátható időn belül csökkenni a migráció szempontjából befogadó vagy tranzitországokat, így hazánkat is érintő kedvezőtlen biztonságpolitikai hatás. Bizonyossággal állítható ezért, hogy a jövőben is lesz bőven feladata a rendvédelmi szervezetek között az idegrendészeti szerveknek, karöltve a menekültügyi szervezettel, amely szervek most már kibővült eszköztár birtokában tudják biztosítani hatósági eljárásaik, intézkedéseik során a nemzeti érdekeinknek megfelelő törvényes és magas szintű jogalkalmazást, és határozottan fognak cselekedni hazánk és egész Európa biztonságának megóvása érdekében.

Felhasznált jogszabályok

1989. évi XXIX. törvény a kivándorlásról. Online: www.jogiportal.hu/index.php?id=mbllx8r0rc18oz5n7&state=20070701&menu=view
1993. évi LXXXVI. törvény a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról. Online: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300086.TV>
1997. évi CXXXIX. törvény a menedéjogról. Online: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700139.TV>
2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról. Online: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A0100039.TV>
2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700001.tv>
2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A0700002.TV>
2016. évi XCIV. törvény a határon lefolytatott menekültügyi eljárás széles körben való alkalmazhatóságának megvalósításához szükséges törvények módosításáról. Online: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1600094.TV>
1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről. Online: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=10809
- A Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal létrehozásáról szóló 162/1999. (XI. 19.) Kormányrendelet. Online: www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&id=267&Itemid=1016&lang=hu
- 126/2019. (V. 30.) Korm. rendelet az idegrendészeti szerv kijelöléséről és hatásköréről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?dbnum=1&docid=A1900126.KOR&mahu=1>