

A nem azonosítható személyek megjelenése a migrációrendészeti protokollban

Bevezetés

A modern kori állami rendőrség létrehozása és működtetése nem nevezhető érték illetve előzmény nélküli, ad hoc eredménynek. A rendészet, a rendőri szervek kialakulása, változása egészen az ókorig vezethető vissza. A rendészet a történelem, a jogbiztonság által már össztársadalmi szinten elítélt, elkerülendő módszertanokat felváltó, az elmúlt időszakra való visszatekintés alapján is elismert mintának értékelt legjobb gyakorlatokat alkalmazva követte a kor változó igényeit. Sallai János monográfiájában nagy részletességgel mutatja be a magyar rendőrség jelenkori állapotáig vezető utat, az elmúlt száz esztendő eseményeit megelőző társadalmi és politikai hatásokat, a jogi szabályozást, a rendészeti szakmai mintákat. Rámutat arra, hogy a pejoratívnak is értelmezhető állami kifejezés mögött a centralizációs szándék, a szakirányítás egységesítésének célja állt.¹

A fővárosi rendőrség államosítását² az 1890-es években a vidéki rendőri állomások központosításának lépései követték. 1940-től a centralizált állami rendőrség országos szinten koordinálta a bűncselekmények felderítését, az ügyészség által megvádolt bűnözők bíróság elé állítását, illetve a közbiztonsági feladatok szervezését. A tanácsrendszer 1950-ben történt bevezetésétől 1957-ig kialakult a ma is alkalmazott rendőrségi struktúra.³ A modern, demokratikus célokat kitűző, centralizált magyar állami rendőrség kialakítása egy közel 50 éves folyamat volt, amely az 1872. évi XXXVI.

¹ János Sallai: The history of law enforcement in Hungary. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2018. 9–158. o.

² Czaga Viktória, Horváth J. András, Jancsó Éva, Kollár Nóra, Rácz Lajos, Steiner Endre: A fővárosi rendőrség története I. (1914-ig). Budapesti Rendőr-főkapitányság. 1995.

³ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. Törvény 4–6.§

törvénycikkkel kezdődött, és az 5047/1919. ME rendelettel fejeződött be. Ez a norma államosította az addig széttagolt, önkormányzati irányítás alatt álló városi rendőrséget, biztosította a szakmai felelős belügyminiszter irányítási hatáskörének kiterjesztését a rendőri szervekre.⁴

Ma a belügyminiszter irányítása alá helyezett Országos Rendőr-főkapitányság a 19 megyei és a budapesti (fővárosi) rendőr-főkapitányság, továbbá 154 városi rendőrkapitányság, valamint 21 határrendészeti kirendeltség működését és feladatellátását felügyeli.⁵

Az állami rendőrség feladatrendszerében az egyik legnagyobb hatású korrekciót váltotta ki a határőrség megszüntetése és integrálása a szervezetbe⁶, amelynek következtében 2008. január 1-től az integrált rendészeti szervezet látja el a határrendészeti feladatokat.⁷ Ezt az új szervezetet és feladatrendszert állította nemzetközi figyelemmel kísért próbatétel elé a 2014–2015-ben az államhatárunkat ért irreguláris, tömeges nyugat-balkáni vándorlási hullám.

⁴ Balla Zoltán: A rendészet alapjai és egyes ágazatai. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2017. 17–19. o.

⁵ Forrás: <http://www.police.hu/hu/a-rendorsegrol/testulet/altalanosan/a-rendorseg-szervezete>

Letöltés ideje: 2020.02.14.

⁶ Ritecz György: Határőrizet a rendszerváltástól napjainkig. In: Pósnán László, Veszprémy László, Boda József, Isaszegi János (szerk.): Őrzők, vigyázatok a határra! Határvédelem, határőrizet, határvadászok a középkortól napjainkig. Zrínyi Kiadó. Budapest, 2017. 642–673. o.

⁷ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) módosításáról szóló 2007. évi XC. Törvény 1.§

A migrációról általában

A migráció, mint a globalista világra⁸ is jellemző társadalmi jelenség, annak fogalmi keretei, kutatási eredményei, a kapcsolódó elméletek, azok hatásai az elmúlt években a társadalmi együttélés szinte valamennyi színterén egyre nagyobb teret és kommunikációs felületet kaptak hazai és nemzetközi viszonylatban is.

A migráció jelenségének változó intenzitással, de összességében folyamatosan növekvő mérete miatt a magyar jogtörténet egyik legmeghatározóbb időszaka a 20. század eleje volt. Ez idő tájt a jogalkotó arra kényszerült, hogy átfogóan szabályozza a folyamatokat, a migrációban érintettek jogait, kötelezettségeit, az eljárási rendet.⁹ A „*magyar rendészettörténet atyjai*” a 20. század közepén felhívták a figyelmet a migráció jelenségének veszélyeire, kockázati tényezőire is.¹⁰ A társadalmi változások történelmi léptékét kutatók leírásaiból számos elméleti megközelítés jelent meg, amelyek mindegyike lehet helytálló a saját rendszerében és elutasítható, korrigálható egy másik téziszre épülő megközelítésben. A filozófiai alaptételek szerint viszont egy adott gondolat sokszínű megközelítése miatt egyetlen elmélet léte avagy hiánya nem zárhat ki újabb más elméleti megközelítést, tudományra támaszkodó értelmezést és magyarázatot.¹¹ A tematikus publikációk bemutatják, hogy a globalizált világra jellemző felgyorsult migráció időszakában további új kifejezések, jellemzők váltak felismerhetővé,

⁸ Giddens, Anthony: *The consequences of Modernity*. Polity Press. Cambridge, 1990. 64. o.

⁹ Sallai János: *A határrendészet első kézikönyve*. In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.): *A modernkori magyar határrendészet százötz éve*. Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozata. Budapest, 2013. 61–63. o.

¹⁰ Sallai János: *A rendészet kihívásai napjainkban*. Magyar Hadtudomány 2015/1–2. sz. Budapest. 135. o.

¹¹ Kirk, G. S., Raven, J. E., Schofield, M.: *A preszókratikus filozófusok*. Atlantisz Kiadó. Budapest, 1998. 29–37. o.

így kutathatóvá, majd leírhatóvá.¹² Ez a változó környezet, ez a bővülő tudásanyag adta saját kutatásomhoz is a lehetőséget az új migrációtípológiai elem felismeréséhez, leírásához.

A nemzetközi szinten is egyik legelismertebb lexikon szócikkének értelmezése szerint az emberi migráció a lakóhely (szokásos tartózkodási hely) állandó megváltoztatása egyén vagy csoport által. Az értelmezés kizárja a klasszikus, a nomád vándorlás, a jobb megélhetés érdekében történő, valamint a rövid időtartamú (ingázás) és a turizmus igényével történő vándorlást, amelyek mindegyike ideiglenes jellegű.¹³

A migráció modern kori, globális kontextusban történő értelmezése szerint egy személy mozgása államhatáron (nemzetközi migráció) keresztül haladó, vagy egy államon belül (belső migráció) egy évnél hosszabb ideig történő tartózkodással valósul meg. A jelenség ténye független az önkéntes vagy a kényszerű okoktól, valamint annak reguláris, illetve irreguláris típusától. Az Európai Unió által elfogadott értelmezés szerint a migráció az az emberi cselekvés, amely során valamely személynek legalább 12 hónapig a szokásos tartózkodási helye egy EU-tagállam területén van úgy, hogy korábban egy másik EU-tagállamban vagy harmadik országban tartózkodott.¹⁴

A Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) leírásában a globalista értelmezés kiterjesztésével alkalmazza a migráns, a migráció kifejezést, amely szerint az a személyek vagy azok csoportjainak államhatárokon keresztül (nemzetközi migráció), vagy egy államon belül (belső migráció) történő bármilyen mozgása, függetlenül annak időtartamától, céljától és okától. Ez a kiterjesztett meghatározás lefedi a migráció valamennyi formáját (önkéntes/kényszerű, belső/nemzetközi, hosszú/rövid távú migráció); a migráció

¹² Hautzinger Zoltán; Hegedüs Judit, Klenner Zoltán: A migráció elmélete. NKE RTK. Budapest, 2014. 7–19. o.

¹³ Forrás: <https://www.britannica.com/topic/human-migration>
Letöltés ideje: 2020.02.10.

¹⁴ Forrás: <https://bit.ly/2vH2g8W>
Letöltés ideje: 2020.02.18.

különböző motívumait (politikai üldöztetés, konfliktusok, gazdasági problémák, a környezet romlása vagy ezek kombinációja miatt bekövetkező migráció). Ez az értelmezés magába foglalja a menekülteket, a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyeket, a gazdasági migránsokat és más célokból – ideértve a családgyegetést is – mozgó személyeket egyaránt.¹⁵ Az ENSZ főtitkárának időtálló értelmezése szerint „*a migráció az egyén bátor akaratának kifejeződése a nehézségek túllépése és egy jobb élet élése felé*”¹⁶, amely tipológiailag semleges jelentésével lefedi a spontán és kényszerű migráció push, valamint pull faktorjait is.

Egységesen elfogadott értelmezés hiányában is megállapítható, hogy a migráció olyan összetett társadalmi jelenség, amelyet az egyén(ek) azok csoportja(i) által végzett különböző típusú mozgások és azok olyan jellemzői alkotnak, amelyek önmagukban és hatásaikban is eltérőek. Ez az egymástól eltérő jelenségcsoport igényli, hogy a nemzetközi migráció jelensége, az azt befolyásoló tényezők és következmények – így maga a fogalom is – az érintett országok viszonylatában képezzék önálló vizsgálat tárgyát.

A migráció alapelem volt az emberré válás fejlődésének történetében, az emberiség Földet benépesítő elterjedésében, amely folyamat jelentős változásokat okozott a migrációban érintett valamennyi ember, társadalom számára. A történelmi korszakok peregrinus, idegen, vándor (wanderer) kifejezését a társadalmi fejlődés sem hagyta módosítás nélkül.¹⁷ Munkáimban jómagam a vándor kifejezést preferálom, mivel értelmezése egyaránt fedi a reguláris és irreguláris migráció alanyait, valamint független a személy jogi státuszától. A migráció az összetettsége mellett és a globalizált jellege miatt többségében társadalmi jelenség, számos olyan kísérő jellemzővel, amelyek konfliktusok alapjait képezhetik. Amennyiben ezek a konfliktusok térben kiterjednek és időben elhúzódnak a hatékony megelőzés

¹⁵ Forrás: <https://bit.ly/2V3gyeQ>

Letöltés ideje: 2020.02.18.

¹⁶ Annan, Kofi: High-Level Dialogue of the United Nations General Assembly on International Migration and Development. New York, 2006.

Forrás: https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2006.051_1.x

¹⁷ Balogh Róbert: Migráció, mint anomália — a bevándorló-kérdéstől a bevándorló-vezélyig. Budapest, 2008. 414–426. o.

Éberhardt Gábor: A nem azonosítható személyek megjelenése a migrációrendészeti protokollban

vagy kezelés hiányában, úgy súlyos társadalmi, gazdasági feszültségeket generálhatnak¹⁸.

Magyarország rendészeti érintettsége a legújabb kori tömeges migrációban

A tömeges migráció nagy számú ember mozgásaként értelmezhető az egyik földrajzi területről a másikra. Eltér a nagy létszámú szezonális vándorlástól abban, hogy az utóbbit annak időszakossága és ismétlődése jellemzi. Jelenkori források alapján helytálló az értelmezés, amely szerint a tömeges migráció általában eseményhez¹⁹ vagy eseménysorozathoz köthető, amely akár több évig, évtizedig is fennállhat, de jellemzően annak időszaka lezárul, és általában állandó, vissza nem térő áttelepülést eredményez.²⁰ Ugyan a kifejezés általános értelmezése annak irreguláris jellegére utalhat, az megjelenhet ellenőrzött keretek között is.²¹

Nemzetünk migrációtörténeti érintettségében csak a 20. században is több olyan társadalmi jelenség zajlott, amelyek a modern kori értelmezések szerint lefedik a tömeges migráció fogalmát. Ilyen esemény volt például 1939–1944 között a lengyel menekülők érkezése, majd tovább vándorlása. Szintén a II. világháború és a zajló polgárháború miatt Görögországból ezrek menekültek hosszabb-rövidebb időre hozzánk. 1956 telén az akkori magyar lakosság 2%-a menekült külföldre, ott kérve védelmet. 1989-ben a volt Német Demokratikus Köztársaság állampolgárai a reguláris belépésüket és tartózkodásukat követően tömegesen hagyták el ellenőrzés nélkül az országot Ausztria felé. Ugyanebben az esztendőben a román polgárháború

¹⁸ Ritecz György, Sallai János: A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0 Hanns Seidel Alapítvány. Budaörs, 2016. 23–29. o.

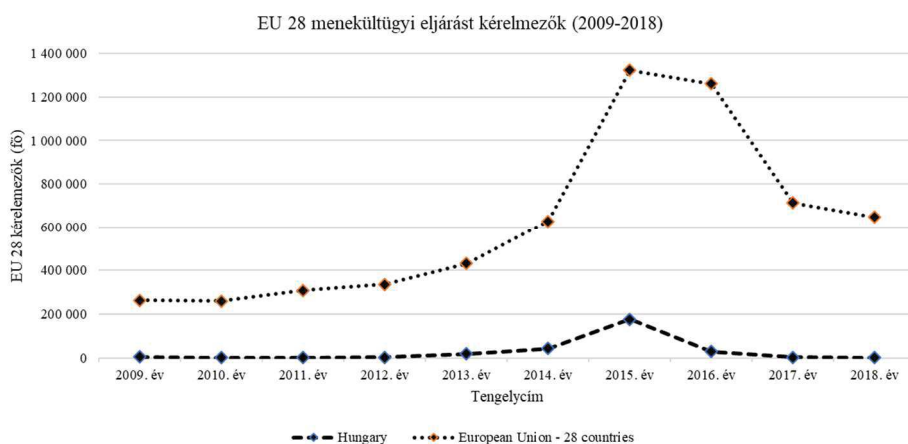
¹⁹ Ritecz György: Az Európába irányuló tömeges irreguláris migráció felfutásának és megszűnésének okai. In: *Hadtudomány* 2018/3–4. MHTT. Budapest, 2018. 66–78. o.

²⁰ Pok, Binh: Mass migration, In: *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*, First Edition. Blackwell Publishing Ltd. 2012

²¹ Éberhardt Gábor: A túlterheléses migráció kifejezésének helye a migrációelméletben. *Belügyi Szemle* 2019/10. sz. Budapest. 42–52 o.

miatt szintén tömegek kerestek védelmet Magyarországon. A volt Jugoszláviában zajlott belpolitikai események és a kiterjedő fegyveres harcok miatt 1991–1995 között százezer fő körüli személy kért és kapott a magyar államtól segítséget, ideiglenes vagy tényleges menekültügyi védelmet.

A 2014–2015 közötti időszakban zajló koszovói exodus következtében több tízezer személy kérte a magyar hatóságoktól a menekültügyi eljárás megindítását. A 2015-ben Magyarország határát elérte a nyugat-balkáni tömeges bevándorlás, amelynek tipológiájában már beazonosíthatók voltak a szervezethez jegyei²².



1. számú ábra

Az EU 28 tagállamában menekültügyi eljárást kérelmezők (2009–2018) ²³

Az 28 európai tagállamnak a 2009–2018 közötti évek viszonylatában vizsgált adatai szerint a többi országot a tömeges, menekült státusz iránti kérelemre alapuló irreguláris migráció 2015. évi kiugró csúccsal érte el. Magyarország esetében ez a nyomás már 2013-ban beazonosítható volt,

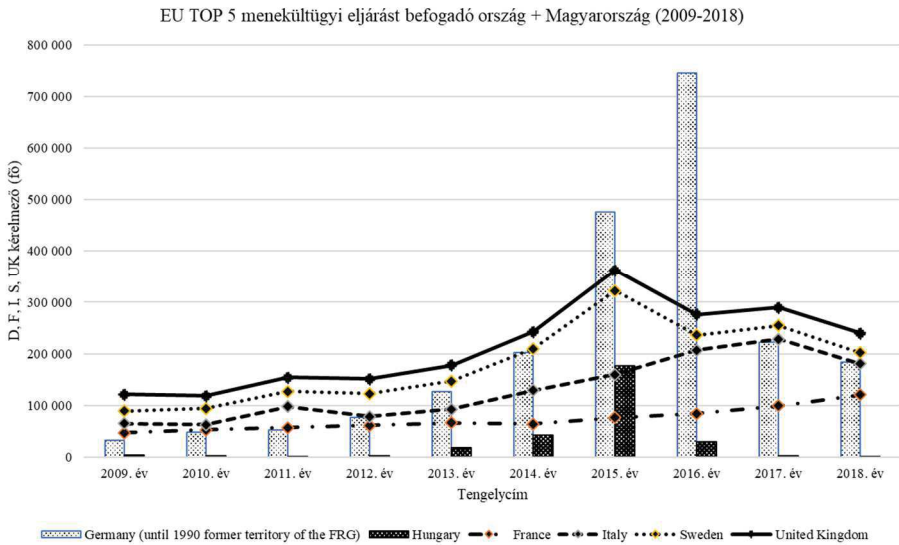
²² Uo.

²³ Forrás: <https://bit.ly/2IPmJmR>

Letöltés ideje: 2019.11.17.

Éberhardt Gábor: A nem azonosítható személyek megjelenése a migrációrendészeti protokollban

majd 2015-ben extrém kérelmezői adatokat regisztráltunk.²⁴ A 2016-os mérsékelt csökkenés után csak 2017-től érezhető további érdemi csökkenés a kérelmezők számában (1. számú ábra).



2. számú ábra

Az EU TOP 5 menekültügyi eljárást befogadó ország + Magyarország (2009–2018)²⁵

Németország fogadta az EU 28 tagállama közül ebben az időszakban a legtöbb regisztrált menekültügyi kérelmezőt. Nagy-Britanniában nyújtották be a vizsgált időszakban a második, Svédországban a harmadik legtöbb kérelmet, ahol 2013-ban kezdett emelkedni a kérelmezők száma, és a 2015-ben elért csúcstól kezdett érdemben csökkenni. Franciaország esetében az elemzett időszakban folyamatos növekedés, míg Olaszország-

²⁴ Ritecz György, Sallai János: A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei. Coroba nyomda. Budaörs, 2015. 59–75. o.

ban a 2017. évi nemzetközi intézkedések hatásaként is csökkenés tapasztalható a regisztrált menekültügyi kérelmezők számában (2. számú ábra). Magyarország esetében az 1. számú ábra által leírt folyamat érzékelhető.

Az ellenőrzött és az ellenőrizetlen migráció tipológiája, a regularitás és az irregularitás változása

A bennünket körülvevő közeli és globális elemek folyamatos változásának egyik hatásaként az államhatárok őrizetének, a határforgalom ellenőrzésének prioritásai folyamatosan idomulnak, annak súlypontjai eltolódnak. A korai, történelmi és államalakítási időszakokra jellemző katonai erőkkel és eszközökkel fenntartott rendszereket felváltották a biztonsági igényeket is garantáló, ugyanakkor a társadalom mobilitását, a kereskedelem és tőke szabad áramlását is biztosító rendészeti szervekkel és azok eszközeivel, módszereivel tevékenykedő komplex határellenőrzési rendszerek. Az újonnan jelentkező feladatok célkitűzése ugyanakkor mégsem változik, hiszen továbbra is marad a területi hozzáférés, a migrációs jog nemzeti szerv által ellenőrzött és engedélyezett rendjének biztosítása.

A nemzetállami célok a migráció light módszertanú kezelésében az ellenőrzést (controlled migration) preferálják, terelik adminisztratív és jogi eszközökkel a vándorlási típusokat az ellenőrizetlen sötét zónából (uncontrolled migration) az ellenőrzött migráció felé. Globális szinten ezt a célt négy fő területen lehet megvalósítani. A migrációt kibocsájtó területeken történő aktív nemzeti és nemzetközi támogatásokkal lehet befolyásolni, csökkenteni a negatív hatású ún. push faktorokat. Hasonló módszertannal lehetséges csökkenteni az ún. pull faktorok hatását és jellegét, illetve a migráció mértékét terelni például munkahelyteremtéssel, élelmiszer-termelési lehetőség biztosításával (encouraging migration). A medium módszertan kategóriájába tartozó elemként írható le a migrációs folyamatok folyamatos monitoringja, amely alapot képezhet az első két light és a negyedik hard protokoll nemzeti vagy nemzetközi szinten történő alkalmazására. Kéményvonalas, hard megoldásként azonosítható a migrációban ténylegesen érintett személyek esetében a klasszikus államhatalmi eszközrendszerrel

végrehajtott ellenőrzés, a krimmigráció²⁶ és szekuritizáció²⁷, amelyekkel a lakosság biztonságának veszélyeztetésére alkalmas elemeket lehetséges csökkenteni, de ezek a migráció intenzitását érdemben nem képesek befolyásolni.

A migráció jogszerűségének folyamatát elemezve helytállóan vélem azt a megállapítást, amely szerint a legálisan érkező és tartózkodó személy is válhat jogszerűtlenül tartózkodóvá, ha annak jogi feltételei megszűnnek.²⁸ Az irreguláris migráció fogalmi eleme maga a jogszerűtlenség, ami az adott országba történt vándorlás, az államhatár átlépése, vagy az országon belüli tartózkodás nem a vonatkozó jogi előírások szerinti magatartás következménye.²⁹ Az irregularitás ezekből következően egy állapot jogszerűségének a megváltozásától függ, egyben bizonytalan (uncertain), titkolt (clandestine) vagy biztonságfosztott (insecurity) migrációs helyzetet teremthet³⁰. Ezek a fajta státuszok a személyek esetében a nem azonosított és nem azonosítható személyazonossággal egyfajta előnyt (például hatósági eljárások alól ki tudja vonni magát), de egyúttal hátrányt is (például integrációs és egészségügyi juttatásokhoz való hozzáférés hiánya), az államtól érintően jellemzően hátrányt (például joggal történő visszaélés) generálhatnak.

²⁶ Stumpf, Juliet P.: The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power. *American University Law Review* Vol. 56. 2006. 367–419. o.

²⁷ Teke András: A deklarált veszélyértelmezés biztonsági kockázatai. In: Gaál Gyula - Hautzinger Zoltán (szerk.): *Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIX. 2017. 27–35. o.

²⁸ Provera, Mark: The Criminalisation of Irregular Migration in the European Union - CEPS paper in *Liberty and Security in Europe*. 2015. No. 80. 4–19. o.

²⁹ Hautzinger Zoltán: Büntetőjogi tényállások a külföldiség és a migráció vonzásában. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): *A migráció bűnügyi hatásai*. Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat. Budapest, 2016. 181–203. o.

³⁰ Stéphane de Tapia: *New patterns of irregular migration in Europe* - Centre National de la Recherche Scientifique. France, 2002. 22. o.

A vándorok regisztrációjának, annak hiányának kapcsolata a tartózkodás jogszerűségének eltérő megítélésében

A 20. század végén migrációelméleti kutatások tárgyát képezte – és több kutató, például Stump, J., Armenta, M., Griffith, K. és Wonders, N.) le is írta – az a humán migrációhoz kötődő hatás, amelyet tömegesen az Amerikai Egyesült Államok (USA) területén azonosítottak. Az „*undocumented*” migráns kifejezés az „*irregular*” és az „*unauthorized*” szinonimájaként kezdett elterjedni a kutatók és a jogalkalmazók között. Az USA Kongresszusa 1986-ban fogalmazta meg törvényi szinten a regisztráció nélküli külföldiek deportációs és az őket foglalkoztatók büntetési kötelezettségét. Az aktus ugyan a honos munkaerőpiac védelmét célozta meg, de automatikusan kriminalizálta az érintett szereplőket is. A jogszabály hatályának kikerülésére ezt követően házassági kapcsolatok létrehozásával kísérelték meg a jogszerűtlen tartózkodást legalizálni, de az állami apparátus ezeket cselekményeket szintén érdemben vizsgálta és szankcionálta.³¹ A 2006-ra a probléma erősen polarizálódott, az amerikai társadalmat is megosztotta a jelenség kezelésének rendje. A Kongresszus az államhatár biztonságáról szóló törvény módosításával viszont egyértelmű irányt határozott meg a határátlépés és tartózkodás feltételével nem rendelkezők visszatoloncolására. Ezzel a jogalkotói értelmezés deklarálta az irreguláris migráció büntetőjogi eszközökkel történő állami kezelésének feladatait, kriminalizálta a társadalmi jelenséget, annak alanyait.³²

Ismert olyan elmélet, amely arra a tényre alapoz, hogy a vándor ugyan jogszerűtlenül érkezik valamely területre, de a tartózkodásának jogszerűsége ebben az esetben is érdemi vizsgálatot igényel, amely során vizsgálni kell például a „*non-refoulement*” fennállását. Hood és Morris elméletében az ilyen migrálók azonosíthatóságára jelent meg a „*documented*” és az „*undocumented*” fogalom. Leírásuk alanyai olyan speciális helyzetben

³¹ Forrás: <https://www.congress.gov/bill/109th-congress/house-bill/4437>
Letöltés ideje: 2020.02.22.

³² Stumpf, Juliet: The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power. *American University Law Review*. 2006. 367–419. o.

Éberhardt Gábor: A nem azonosítható személyek megjelenése a migrációrendészeti protokollban

lévő nem honos állampolgárok, akiknek a társadalmi ellátórendszer által biztosított mindennapi megélhetésükhöz, a sürgősségi egészségügyi ellátásukhoz szükséges, valamint a nyilatkozattételi jogukon túlmenően semmiféle egyéb lehetőségük nincs.³³

A két hivatkozott elméleti példa rámutat arra az egymástól jelentősen eltérő értelmezési kérdéskörre, amelynek az alapja, hogy ki is a documented/undocumented vándor. A két fő irányvonal közül markáns az a megközelítés, amely úgy értelmezi a vándor helyzetét, hogy a határátlépés, a tartózkodás jogszerűségétől függetlenül tudja-e kétséget kizáróan igazolni a valós személyazonosságát (közokirattal) vagy sem? A másik megközelítés már azt az értelmezést erősíti, amelynek az a vitatott eleme, hogy az ország területén történő tartózkodása az arra illetékes állami hatóság előtt regisztrált, dokumentált-e.³⁴

Újszerű-e az okmány nélküliség problematikája? Hogyan jelenik meg az új migrációtípológiai elem?

A válasz természetesen egyértelmű – az okmány nélküliség problematikája nem újszerű, hiszen történelmi korszakok teltek el úgy, hogy nem is léteztek személyazonosságot igazoló tárgyak, okmányok, valamint a kényszerű menekülők sem képesek minden esetben az okmányaikat magukkal vinni, ha voltak is egyáltalán.

Az országok a területi határaik deklarálása idejétől kezdve alkottak olyan szabályokat, hoztak létre olyan szervezeteket, amelyek fő feladata az országhatár sérthetlenségének védelme, a szabályozott belépési korlátok ellenőrzése és azok alkalmazása, a támadólag fellépő fegyveres egységek

³³ Hood, M. V. - Morris, Irwin L: The Effects of Documented and Undocumented Migrant Context on Anglo Opinion Toward Immigration. Political Behavior 1998. Vol. 20. No 1. 2–8. o.

³⁴ Forrás: <https://migrationdataportal.org/themes/irregular-migration>
Letöltés ideje: 2020.02.22.

elrettentése, a nemzetgazdaság és kereskedelem védelme, az ország számára nemkívánatos személyek és események határon kívül tartása. Valamennyi állam monopolizálja a jogot annak meghatározására, hogy kinek és minek, milyen feltételeknek történő megfeleléssel biztosítja a lehetőséget a területéhez történő hozzáféréshez, az oda történő belépéshez, az ottani tartózkodáshoz.³⁵

Ez a komplex feltételrendszer az alapja a migráció ellenőrzésének, és a függetlenség, a biztonság garanciális alapköveinek egyike. A migráció magában rejtheti a kockázatot, ami a veszély valós, káros hatásainak bekövetkezési valószínűségéként értelmezhető.³⁶ A veszély fogalmára a rendészettudományi szaklexikon³⁷ szintén több leírást ad. Ezeknek ugyanakkor közös jellemzője a kockázat területi és/vagy időbeni közelsége, bekövetkezésének reálisan megnövekedett értéke. A veszély lehet absztrakt vagy potenciális; konkrét vagy aktuális és putatív.³⁸

2001-ben az UNHCR több alkalommal tárgyalta a tömeges migráció jelenségével összefüggésben a személyazonosság megállapíthatóságának problematikáját. A záró nyilatkozat rámutat, hogy a nemzetközi migráció társadalmi jelenségében érintett tranzit és célországok jellemzően a jog eszközeivel ideiglenes környezetet alakítanak ki a vándorok menekülti jogállás iránti kérelmének pozitív elbírálású, megelőző vélelmezése miatt. Ennek során a menekültügyi eljárás megindítására vonatkozó kérelemhez kapcsolódó nyilatkozat és a non-refoulement vizsgálat során az eljáró hatóság képviselői előzetesen elfogadják az undocumented személy (nem hi-

³⁵ Krasner, Stephen D.: Power Politics, Institutions, and Transnational Relations. in: Thomas Risse-Kappen, ed., *Bringing Transnational Relations Back*. In: *Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*. New York: Cambridge University Press, 1995., 268. o.; and Samuel P. Huntington: „Transnational Organizations in World Politics”, *World Politics*. Vol. 25. No. 3. 1973. 333–368. o.

³⁶ Teke András: A veszély kezelése és a határbiztonság. In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*. 2006. 65–91. o.

³⁷ *Rendészettudományi szaklexikon*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar. Budapest, 2018. 696. o.

³⁸ Sallai János: *Magyar Tudományos Akadémiai értekezés (kézirat)*. 2018. 28–31. o.

teles) szóbeli nyilatkozaton alapuló személyazonosságát (prima facie). Ennek birtokában a kérelmezőnek biztosítja az ország az ideiglenes védelmet, de a nemzetközileg elfogadott szabályok szerint a későbbiekben lefolytatja a tényleges menekültügyi eljárást.³⁹

Az Emberi Jogok Európai Bírósága következetesen alkalmazza az ítélezési gyakorlatában az ENSZ International Covenant on Civil and Political Rights (UN CCPR) által, Franciaországban végrehajtott törvényességi vizsgálatában rögzített eljárási aggályokra megfogalmazott ajánlásokat az undocumented személyekkel kapcsolatban. Például Case Of DE SOUZA RIBEIRO v. FRANCE (Application no. 22689/07); Case Of BIAO v. DENMARK (Application no. 38590/10).⁴⁰ Az indoklások során a Bíróság felhívja a figyelmet, hogy a részes államnak gondoskodnia kell arról, hogy a nem honos állampolgárok (ideértve a menedékkérőket is) visszairányításának indokoltságát méltányos eljárás útján értékeljék. Az eljárás során ki kell zárni annak kockázatát, hogy bárkit a visszairányítás, toloncolás alkalmazása után súlyos emberi jogi jogsértések ériék. Az undocumented menedékkérőket is megfelelő módon tájékoztatni kell, és biztosítani kell őket jogaikról, ideértve a menedékjog iránti kérelmek előterjesztésének jogát és ingyenes jogi segítség biztosítását. A részes államnak azt is biztosítania kell, hogy minden, a kitoloncolási végzés alá vont személynek megfelelő idő álljon rendelkezésre a menedékjog iránti kérelem elkészítéséhez, garantálva a tolmácsok bevonását és a felfüggesztő hatályú fellebbezési jogot.⁴¹

³⁹ UNHCR: Global consultations on international protection: report of the second meeting in the third track - EC/GC/01/15/Rev.1.

Forrás: <https://www.unhcr.org/en-ie/3b83dee64.pdf>

Letöltés ideje: 2020.02.15.

⁴⁰ Forrás: <https://bit.ly/2VHSsX9>

Letöltés ideje: 2020.02.23.

⁴¹ Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 40 Of The Covenant Concluding Observations of the Human Rights Committee FRANCE; CCPR/C/FRA/CO/4 31 July 2008. 5-6. o.

Forrás: <https://undocs.org/en/CCPR/C/FRA/CO/4>

Letöltés ideje: 2020.02.23.

A nemzetközi menekültügyi szervezet felhívta a figyelmet a hiteles személyazonossággal nem rendelkező kérelmezők esetében felmerülő kérdéskörre, amely a státusz megalapozott elbírálását, illetve a társadalom biztonságát is veszélyeztetheti.⁴² Az okmány- és így személyazonosság nélküli kérelmezőkkel kapcsolatos ajánlást az ENSZ UNHCR Hivatala által 1992-ben kiadott Kézikönyv is hivatkozza a „Nansen-útlevél” módszertanát ajánlva. A szervezet ezzel szintén a kérelmezőnek a fogadó ország területén történő tartózkodását (a belépés jogszerűségétől függetlenül), a személyazonosítását, mint az eljárás alanyának megszemélyesítését kritikus elemként, megoldást igénylő hiátusként kezeli.⁴³ Az elmúlt években felgyorsult és méreteiben megnövekedett vándorlási hullám egyik még meg nem oldott, nemzetközi szinten el nem fogadott módszertannal le nem fedett hiányossága továbbra is a közhiteles személyazonosító okmánnyal nem rendelkező vándorokkal kapcsolatos regisztráció és közhiteles személyesítés hiátusa.

Az undocumented kifejezés migrációs fogalmi körének elfogadása mellett annak kiterjesztett értelmezésének vélem azt az állapotot, amikor a vándor a személyazonosságának hiteles igazolására szolgáló okmánnyal (közokirattal) vagy nem rendelkezik, vagy igen, de azt eltitkolja az ügyében intézkedő hatóság előtt, a a hatóságot más adatok közlésével megtéveszti, személyére vonatkozóan valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz. Ezzel az értelmezéssel a személy azonosítására alkalmas okmánnyal rendelkező „documented”, illetve azzal nem rendelkező „undocumented” személyként kezelhető.

⁴² UNHCR: Protection of refugees in mass influx situations: overall protection framework - EC/GC/01/4.

Forrás: <https://bit.ly/3bAQNs9>

Letöltés ideje: 2020.02.15.

⁴³ Kézikönyv a menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről, a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv alapján. Genf, 1992. 7–10. o.

Forrás: <https://bit.ly/2o54tqZ>

Az ellenőrizhető (verifiable person) és az ellenőrizhetetlen (unverifiable person) elemként leírható migrációtíplológia mint nóvum

A hazai és nemzetközi felületeken publikált tipológiai azonosítások újszerű bővítéseként értékelem az ilyen esetekben az ellenőrizhető (verifiable person), illetve az ellenőrizhetetlen (unverifiable person) elemként leírható kategóriákat.

Tekintettel arra, hogy ha az intézkedés alá vont, a menekültügyi eljárást kérelmező személy nem rendelkezik a személyazonosságát hitelesen igazoló adathordozóval, illetve hiteles azonosítását követően rögzített biometrikus azonosítóval, úgy alapesetben a szóbeli nyilatkozatát kell elfogadni. A nyilatkozatban sorolt személyes adatok valóságának ellenőrizhetősége objektív okok miatt nem valósítható meg minden esetben (például a személy nincs rögzítve a magáénak vallott állampolgársági nyilvántartásban; a diplomáciai kapcsolatok problematikája; menekültügyi eljárás vagy egyéb jogi védelem hatálya alatt áll). Ilyenkor a vándor valós személyazonossága, a vele szemben esetlegesen (más tagállam által) foganatosított korábbi intézkedések, a benyújtott nyilatkozatainak megalapozottsága ellenőrizhetetlenek. Amennyiben hatósági eszközökkel visszaigazolást nyer a nyilatkozat szerinti vagy attól eltérő személyi adat, úgy ellenőrizhetővé válik a vizsgálat alanya.

A rendészet lehetséges válaszai, ajánlások a vándorok személyazonosítására

A túlterheléses irreguláris migráció rendészeti szervekre gyakorolt objektív hatásainak⁴⁴ egyik kritikus eleme az ország területére irregulárisan belépett, ott jogszerűtlenül tartózkodó, személyazonosságát hitelt érdemlő módon igazolni nem tudó, nem honos állampolgár előállításának kötelezett-

⁴⁴ Éberhardt, Gábor: A túlterheléses migráció kifejezésének helye a migrációelméletben. Belügyi Szemle 2019/10. sz. Budapest. 42–52 o.

sege. A jogalkotó felismerte a tömeges vándorlás okozta problémát, és például az előállítási időt módosította, kiegészítette a visszatartás jogintézményével.⁴⁵

A normatív kötelmek a PABP³⁸ módszertan részelemeinek alkalmazásával teljesíthetők, ugyanakkor a vonatkozó normatív szabályozás korrekciója továbbgondolásra javasolt a tömeges bevándorlás miatt kihirdetett válsághelyzet időszakára. Azoknál az intézkedés alá vont vándoroknál, akik nyilatkozatuk szerint kérelmezik a menekültügyi eljárásuk megindítását, a felelős hatóság érdemi meghallgatást alkalmaz, így mérlegelendő a rendőrségnél ennek a kötelezettségnek a felfüggesztése.

Jellemzően az ügyfelek többsége nem mutat fel a valós személyazonossága hiteles igazolására szolgáló közokiratot, viszont törvény rendelkezik a rendőrség irányába az ujjnyomatuk és arcképmásuk digitális rögzítésére. Követhető metódus lehet például a kérelmező magáénak vallott személyes adataihoz az első, biometrikus adatrögzítést is végrehajtó eljáró állam, szervezet, hely és időpont digitális azonosítóját kapcsolni az „*undocumented*” státusz, a menekültügyi eljárás megindítása iránti kérelem rögzítésével. Az eljárás összeegyeztethető a Nansen-útlevel-féle ajánlással, annak digitalizált megjelenítésével (például védelmi elemekkel bíró pasztikkártya kiállításával és átadása a rendőri szervnél, kvázi virtuális megszemélyesítés létrehozásával). Ennek eredményeként az EURODAC⁴⁶ rendszer bővítésével, a kötelező biometrikus adatellenőrzéssel a tagállamok területén bárhol, bármikor intézkedés alá vont személy azonosítható lehet a nyilatkozott vagy az eljáró hatóság által ellenőrzött, igazolt adatokkal⁴⁷. Amennyiben az érintett rendelkezik a személyazonosságát hitelesen igazoló közokirattal, vagy

⁴⁵ A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 67. §; A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. Rendelet 146. §

⁴⁶ Forrás: <https://www.naih.hu/eurodac-rendszer.html>
Letöltés ideje: 2020.02.23.

⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 603/2013/EU Rendelete (2013. június 26.) az ujjnyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról

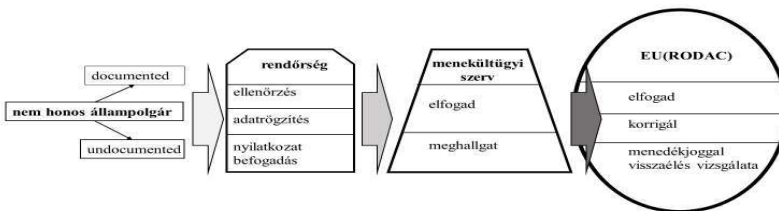
azt a vele szemben folyó eljárásban, intézkedés során bemutatja, úgy regisztrált adatai a tagállamok bármelyike által, bármikor módosíthatók, a virtuális személyesítési adatai archiválhatók.

A korrekció kialakításakor figyelembe kell venni a jogképesség nélküliek és a felnőtt kísérő nélküli gyermekkorúak esetében az adatrögzítési protokollt.

A javasolt korrekciók az emberi jogok védelme, a jogszerű eljárások, a hatékonyság fenntartása és a biztonság érvényesülése mellett érdemi lehetőséget biztosít az elsődleges intézkedéseket foganatosító rendészeti szerv terheinek csökkentésére, a Genfi Konvenció szellemiségének erősítésére. A migráció ellenőrzése mellett biztos alapot képezhet a menedékjoggal történő visszaélési kísérletek kiszűrésére a védelem és a státusz az állami támogatás arra jogosultaknak történő biztosítására.

Összegzés

A 21. évszázadban az európai határokat, így Magyarország külső határát is érintő tömeges irreguláris vándorlás újabb elemzési alapokra épülő migrációelméleti megközelítések, hatáselemzések, tipológiai elemek tudományos értékű vizsgálatát váltotta ki. Ezek a tanulmányok jelentősen hozzájárultak a széles társadalmi rétegek migrációs jelenségre vonatkozó ismereteinek bővüléséhez is.



3. számú ábra
Ajánlott rendészeti protokoll

A tudományos publikációk és a tematikus kutatási eredményeim alapján megállapítottam, hogy az ellenőrizhető (verifiable) és az ellenőrizhetetlen (unverifiable) személyt, mint migrációtípológiai elemet még nem írták le, nem publikálták. Az elem idegen- és menekültrendészeti megközelítése rámutat olyan hiátusokra, amelyek nemzetközi felületen történő jogi, eszköz- és módszertani korrekciót igényelnek a Konvenció szellemiségének erősítésére. Az ajánlás ugyanakkor lehetőséget biztosít az államok szuverenitásának védelmére oly módon, hogy az ellenőrzött folyamatok a zárt határon kapukat nyitnak a megalapozott védelmet igénylők részére.

Fontos elemként értékelem, hogy a menekültügyi eljárásra jogosultsághoz kapcsolódó személyes adatok elkülöníthetővé válnak a hontalanság jogintézményétől, valamint az eljáró hatósági szereplőknek delegált diszkrécionális jogok és a kérelmezők jogai a jogszerűség védőernyője alá kerülnek⁴⁸.

Az eljárás hatálya alatt álló személyek felől a belépés módjától függetlenül elvárja a fogadó állam az irányába történő együttműködést, a hiteles adatközlést. Ennek tipizált ellentéte, a menedéjjoggal visszaélés problematikája nemzetközi szinten ismert⁴⁹, Magyarországon 2015–2016-ban tömegjelenséggé vált⁵⁰. Ennek a negatív lehetőségnek a visszaszorítását szintén támogatni tudja az új migrációtípológiai elemre épülő, ajánlott rendészeti PABP protokoll, a normatív korrekció.

⁴⁸ Boon-Kuo, Louise: Policing Undocumented Migrants; Law, Violence and Responsibility. Routhledge, London, 2017. 181–192. o.

⁴⁹ A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK A 2010. november 8-i bizottsági nyilatkozattal összhangban a nyugat-balkáni országok tekintetében bevezetett vízumliberalizációt követő ellenőrzésről szóló negyedik jelentés. Brüsszel, 2013.11.28., COM (2013) 836 final 1-34. o.

⁵⁰ Hautzinger Zoltán: Menedéjog és a büntetőjog lehetséges kapcsolatai Magyarországon. Magyar Rendészet 2017/3. sz. Budapest. 31–46. o.