



**IDEGENRENDSZET
ÉS
VÁLSÁGKEZELÉS**

IDEGENRENDESZET ÉS VÁLSÁGKEZELÉS

Szerkesztette

Hautzinger Zoltán

Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat

Budapest, 2026

Szerkesztette

Hautzinger Zoltán

Lektorálta

Seres József

Szerzők

Fodor-Jagadics Tünde

Hautzinger Zoltán

Sárosi Gábor Zsolt

Szabó Zoltán

Kézirat lezárásának ideje: 2026.01.30.

Kiadja: Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat

Felelős kiadó: Dr. Borsa Csaba r. ezredes, az MRTT Migrációs Tagozat elnöke

Székhely: 1117 Budapest, Budafoki út 60.

ISBN 978-615-6456-52-6

© A szerzők, 2026

© A szerkesztő

© A kiadó, 2026

Minden jog védve

TARTALOMJEGYZÉK

Tartalomjegyzék.....	4
I. Az idegenrendészeti és a menekültügyi válságkezelés mechanizmusának alapjai ..	7
1.1. Az idegenrendészeti és menedékjogi szabályozás fejlődése Magyarországon	7
1.2. A külföldiekkel összefüggő válságkezelés egyes történeti példái Magyarországon	9
1.3. Védelmi és biztonsági igazgatási aspektus a tömegek ellenőrizetlen mozgásával kapcsolatos feladatok végrehajtása során	14
1.4. Összegzés.....	17
II. Menekültügyi és Migrációs Válságkezelés	20
2.1. Az általános idegenrendészeti hatóság válságkezelésben történő közreműködésének jogszabályi alapjai.....	20
2.2. A migráció fogalma, típusai	21
2.3. A migráció alanyai	23
2.3.1. A migráns	23
2.3.2. A menedékjog alanyai.....	24
2.4. A migrációval összefüggő válsághelyzetek típusai	27
2.4.1 Tömegek ellenőrizetlen mozgása	27
2.4.2. Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet	27
2.4.3. Menekültválság.....	29
2.5. A migrációval összefüggő válsághelyzet kezelésével összefüggő jogszabályi háttér, illetve az ebből kialakuló tervrendszer	31
2.6. A gazdasági és anyagi szolgáltatások kérdése	33
2.7. Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság különös feladatai és a társszervekkel való együttműködés a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben	34
2.8. Összegzés.....	36
III. Az OIF honvédelemmel és katasztrófavédelemmel kapcsolatos tevékenysége ...	38
3.1. Az OIF értesítési feladatai	39
3.1.1. Harcérték Modul.....	40
3.1.3. Manuális kiértesítés távközlési rendszeren keresztül	41

3.1.4. Személyes kiértesítés	41
3.1.5. Mentességi kategóriák	42
3.2. Veszélyelhárítási feladatrendszer	44
3.2.1. Az OIF működési rendje kiterjedt káresemény esetén	44
3.2.2. Vezetési rend	44
3.2.3. A beavatkozó állomány feladatai	45
3.2.4. A katasztrófavédelmi feladatok végrehajtásához rendelt eszközpark	46
3.3. Járványügyi feladatrendszer	46
3.3.1. Az OIF általános közegészségügyi feladatai	47
3.3.2. Az OIF által fenntartott intézményekkel, valamint az őrzött szállással kapcsolatos speciális közegészségügyi feladatok	47
3.3.3. Az OIF szervezeti egységeivel kapcsolatos eljárásrend	48
3.4. Objektumvédelem	49
3.4.1. Az OIF objektumaiba történő be-és kilépés rendje	49
3.4.2. Az épületekben való tartózkodás szabályai	50
3.5. Honvédelmi Intézkedési Terv	51
3.5.1. Az OIF általános feladatai honvédelmi típusú különleges jogrendben és válsághelyzetben	52
3.6. A védelmi és biztonsági igazgatási tevékenységet támogató informatikai rendszerek, technikai eszközök	53
3.6.1. Automatikus Kiértesítési Rendszer (AKR)	53
3.6.2. Marathon Terra rendszer	54
3.6.3. Egységes Digitális Rádiórendszer (EDR) eszközpark	54
3.6.4. Diszpécserállomás	54
3.6.5. Védett Vezetési Pont	55
3.6.6. Ügyfélszolgálati busz	55
3.7. Összegzés	55
IV. Az OIF helye és szerepe a nemzetközi válságkezelésben	57
4.1. NATO válságreakálási rendszere	57
4.1.1 NATO szerepvállalása a migráció kezelésében, a NATO Reagálási Rendszere	59
4.2. Az Európai Unió válságreakálási rendszere és a válságkezelési gyakorlatok	61

4.2.1. Az OIF tapasztalatai az EU által szervezett gyakorlatokról	62
4.3. Összegzés.....	62

I. Az idegenrendészeti és a menekültügyi válságkezelés mechanizmusának alapjai

1.1. Az idegenrendészeti és menedékjogi szabályozás fejlődése Magyarországon

A legális és az irreguláris migrációval, különösen és tömeges méretű emberi vándorlás ellenőrizetlen típusaival összefüggő, rendkívüli (ti. válságkezelési és védelmi) igazgatási feladatok szervesen összefüggenek a külföldiek igazgatásával és rendészetével (idegenrendészeti), valamint a nemzetközi védelem biztosításával kapcsolatos (menekültügyi) feladatok ellátásával.

A Magyarországon tartózkodó külföldiekkel összefüggő válságkezeléséért a külföldiek rendészetéért a Rendőrség, majd idegenrendészeti és menekültügyi hatóságként 2000. január 1-jétől a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: BÁH), jogutódja a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, illetve 2019. július 1-jétől, különös rendőrségi szervezetként, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (a továbbiakban: OIF) az elsődlegesen felelős.

A magyar jogtörténeti fejlődésben az első úgynevezett idegenrendészeti törvény a külföldieknek a magyar korona országai területén való lakhatásáról szóló 1903. évi V. törvénycikk volt, amely a magyar jog évszázados jogi fejlődése eredményeként azt a küldetést töltötte be, hogy az addig a külföldiekre vonatkozó, más-más jogszabályokban meglévő szabályozási területeket egy törvénybe egyesített módon adja közre. E törvény rendelkezései – ide értve annak átfogó módosítását jelentő, egyben a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóságot létrehozó törvény rendelkezései is – több évtizeden keresztül voltak életben, és csak az 1950-es évek derekán, a szocialista jogalkotás sajátos eszközeként megalkotott, a külföldiek be- és kiutazásáról, valamint az ország területén való tartózkodásról szóló 17/1954. (III. 10.) sz. MT rendelettel vesz-tették hatályukat.

Az ötvenes évek szigorú idegenrendészeti szabályozása bő egy évtized elteltével némileg enyhült, sőt egy-két alapjogi szabály is megfogalmazásra került. A rendeleti

jogalkotás magasabb szintjét – igaz, a törvényi jogforrási minőséget el nem érő, de az adott korban magasabb jogszabálynak minősülő – a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa által megalkotott, a külföldiek magyarországi tartózkodásáról szóló 1982. évi 19. törvényerejű rendelet jelentette.

A külföldiek beutazására vonatkozó jogi szabályozás törvényi formájának ismételt megválasztására a rendszerváltoztatás évétől került sor. Ennek első futára a ki- és bevándorlásról szóló 1989. évi XXIX. törvény volt, amely esetében már megalkotásakor látható volt, hogy – az 1982. évi tvr. hatályban maradása mellett – rendszertanilag indokolatlan módon foglalkozik a kivándorlás mellett a külföldiek bevándorlására vonatkozó részletszabályokkal. Emiatt vált szükségessé, viszonylag rövid időn belül, egy integrált kódex, a külföldiek be-utazásáról, magyarországi tartózkodásáról és a bevándorlásról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény megalkotása. A külföldieket érintő 1990-es jogalkotás az idegenrendészeti területen túlmenően magával hozta a menedékjogi szabályok első törvényi kodifikálását (1997. évi CXXXIX. törvény) is, valamint – az évszázad végén – közel hetven év elteltével az általános idegenrendészeti hatóság újraértelmezését is.

A jogi és intézményi fejlődés eredményeként az 1993. évi idegenrendészeti szabályozás sem volt hosszú ideig hatályban. Ennek oka többek között a BÁH mint egységes idegenrendészeti és menekültügyi feladatok ellátásért felelős szervezet kialakítása volt, amely a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény elfogadásával, valamint a menedékjogi törvény módosításával nyerte el komplex, a nem magyar állampolgárok beutazása és tartózkodása valamennyi idegenjogi szakigazgatási szegmensére kiterjedő hatósági jellegét. Magyarország európai uniós integrációja, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező, illetve az úgynevezett harmadik országbeli állampolgárok beutazásának és tartózkodására vonatkozó eltérő jogi környezetének igénye ugyanakkor a 21. század első évében megalkotott törvényi szabályozást sem hagyta sokáig életben.

2007-ben – Magyarországon első ízben, de azóta is meglévő módon – a külföldiekre vonatkozó idegenrendészeti jogi tartalom differenciáltan, két külön törvényben került kihirdetésre: a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvényben (továbbiakban: Szmvtv.), illetve a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló

2007. évi II. törvényben, melynek helyébe lépett 2024. január 01-i hatállyal a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló 2023. évi XC. törvény (a továbbiakban: Btátv.). Szintén a 2007. évben alkották meg a napjainkban is hatályos menedékjogi törvényt, a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.).

1.2. A külföldiekkel összefüggő válságkezelés egyes történeti példái Magyarországon

Ahogy az emberek tartózkodási helyük tudatos megválasztása és az ebből eredő vándorlás, úgy az ennek során megvalósuló migrációhoz közvetlenül társuló válságkezelés is egyidős az emberiséggel. Mindezek a nemzetállamok kialakulását követően intézményesedtek, azaz a migráció igazgatása, és annak hatásainak kezelése a civilizált társadalmi struktúrák jogi keretei, különösen az e társadalmakba történő, eltérő honosságú személyek belépésének és tartózkodásának szabályai megalkotását követően keletkeztek.

Magyarországon a 19. század második felétől kezdődően a migrációs igazgatás a bevándorlás tekintetében községi szinten, a külföldi huzamos tartózkodásának helye szerinti településen valósult meg. Különösebb állami beavatkozás ekkor nem is az immigráció, hanem az emigráció, azaz az ország területéről kifelé irányuló emberi vándorlás miatt vált szükségessé. Az ebben az időszakban túlnyomórészt az Amerikai Egyesült Államokba irányuló kivándorlás ugyanis olyan méreteket – és a kivándorlási ügynökségek révén olyan szervezeti kereteket – öltött (pár évtized alatt közel több százezer magyar állampolgár hagyta el az országot), hogy önálló törvényben kellett szabályozni mindazokat az eszközöket és módszereket, amelyek révén a tömeges méretű kivándorlásból eredő nemzetgazdasági károk megelőzhetőké váltak. Ahogy a kivándorlásról szóló 1903. évi IV. törvénycikk indokolásában szerepel: *„A kivándorlási ügy rendezésénél tehát oda kell törekedni: hogy a kivándorlás úgy a köz-, mint magánérdekből bizonyos esetekben korlátozható; hogy annak jellege a munkakeresés legyen, és hogy a könnyelmű kivándorlás s a kivándorlásra való ösztönzés és csábítás minden neme megátoltassék; hogy a kivándorlás oly helyekre irányítottassék, melyek úgy a kivándorlók, mint az állam érdekeiben legelőnyösebbeknek mutatkoznak és oly országoktól, melyekben a kivándorlók vagyona, vagy egészsége veszélyeztetik, a kivándorlás eltereltessék; hogy a kivándorlók szállításával foglalkozó vállalkozók és*

ügynökeik a hazai hatóságok által szigorú ellenőrzés alá legyenek vonhatók; hogy azoknak az államoknak, a hova a kivándorlás irányul, gazdasági, kereseti, éghajlati és egyéb viszonyairól megbízható értesülések szereztethessenek, s hogy az azokba kivándorolni szándékozók ezekről a viszonyokról már jó eleve tájékozást nyerhessenek; hogy a kivándorlók erre irányuló első lépésüktől kezdve, kivándorlásuk egész tartama alatt, sőt új letelepülésük helyén is, az állam gyámolításában, védelmében és oltalmában részesíttessenek; hogy a kivándoroltakban a magyar államhoz való tartozandóság s a hazaszeretet érzése állandóan fentartassék, végül hogy a visszavándorlás elősegíttessék.”

Magyarország modernkori történeke második migrációs válságkezelése is rendhagyó migrációs mozgásból keletkezett. A trianoni békediktátum révén elcsatolt korabeli magyarországi területekről, a magyar állampolgárság megtartása (optálása) érdekében a „csonkaországra” átvándorolni kényszerült személyek integrációs igazgatása nemcsak rendkívüli jogalkotási kötelezettséget, hanem egy dedikált migrációs szervezet, az Országos Menekültügyi Hivatal felállítását is szükségessé tette. A pár év alatt közel félmillió magyar állampolgár révén keletkezett intern migráció ugyan nem más országok területéről érkező személyek igazgatását jelentette, mégis olyan válságkezelési mechanizmust kellett működtetni, amelyek emberek beláthatatlan számának tartózkodási helye megváltoztatásából eredt.

A migrációs válságkezelés hadi természete a második világháború kitörésekor, illetve azzal szoros összefüggésben jelent meg a magyar történelemben. Kezdődött 1939-ben az országba menekült lengyel állampolgárok (civiliek és katonák) százezres létszámot is meghaladó köreinek ideiglenes befogadásával, majd folytatódott – ellenkező módon – az ország területén tartózkodó, ellenséges népeknek tekintett személyek kényszerű eltávolításával. Ez a világháborút követően a német nemzetiségű személyek kitelepítésében, valamint a szlovák-magyar lakosságcserében öltött testet. Előbbi tekintetében mintegy két-háromszázezer német nemzetiségű személyt fosztottak meg magyar állampolgárságától, és toloncoltak ki a háborús vereségtől nélkülözésekkel terhelt Németországba, míg utóbbit illetően több, mint százezer magyar nemzetiségű személyt kényszerítettek felvidéki otthonaik elhagyására, cserébe mintegy nyolcvanezer szlovák nemzetiségű magyar állampolgárnak kellett az akkori Csehszlovákia területére költöznie.

A hidegháború évtizedeiben Magyarország kezdetben az 1949. évben befejeződött görög polgárháború miatt menekülők befogadását illetően szembesült újabb fokozottabb

méretű migrációval. Ugyan a görög immigráció méreteiben messze elmaradt a korábbi népességmozgásoktól, annak állami működésben tapasztalt hatásai okán, különösen a görög menekültek elhelyezésére vonatkozó rendkívüli intézkedések váltak szükségessé. A görögök politikai menedékjogot élveztek, közel 10 ezer főre tehető létszámuk komoly logisztikai kihívás elé állította az országot. A háborús helyreállítás nem fejeződött be, elhelyezési, lakhatási nehézségek a magyar állampolgárokat is sújtotta, a külföldieket így ideiglenesen gyárakban, raktárépületekben esetleg magánszálláson helyezték el, és elsősorban „menekültügyi” szervként jött létre a Menekülteket Elhelyező Bizottság, majd az Antifasiszta Menekülteket Ellátó Osztály.

Az 1950-es években a migrációs szabályozás és jogalkalmazás sajátos megvalósulásainak működtetését az egyre embertelenebb módon fellépő politikai rezsim elől menekülő magyar állampolgárok főleg Ausztria irányába történő irreguláris kiáramlása okozta. Figyelemmel a politika motivációkra, a befogadó államok igyekeztek az integrációs szerepüket erősíteni és a visszaküldési alternatívák elenyésző szerepet kaptak. Figyelemmel arra, hogy a Szovjetunió érdekszférájába tartozó államokból nagyobb számban érkeztek külföldiek, a klasszikusnak nevezett válságkezelési, menekültellátási feladatokon túl a védelmi és biztonsági igazgatás más aspektusai – így a szolgálatok hír- és információ-szerzési, elhárítási tevékenység lehetőségei – is felértékelődtek. A „vasfüggöny” kiépítéséig az egyes államok saját válságkezelési mechanizmusa alapján, részben korlátozott erőforrásaiból igyekezett a kelet felől és kizárólag európai országokból érkező tömeges menekültek elhelyezését, ellátását és integrációját megoldani. A „vasfüggöny” megépítését és a határőrizet megszorítását követően a tömeges méretű migráció és a kísérő jelenségei megszűntek.

Az 1980-as évek végére a Szovjetunió befolyása meggyengült, a kelet-európai országokban kezdődő demokratikus folyamatok közvetlen kihatással voltak a migrációs, de ezen belül különösen a menedékjogi szabályozás jogállami követelmények szerinti kialakítására. Ennek keretében a külföldiek beutazására és tartózkodására, továbbá a velük szemben alkalmazható idegenrendészeti intézkedések fejlesztése mellett, Magyarország a menedékjog területén, különösen a menekültekre vonatkozó 1951. évi Genfi Egyezményhez csatlakozással – még ha csak korlátozott lépésekkel is – megkezdte a nemzetközi jogi követelményekhez igazodást. Mindezek alapján megállapítható, hogy a modernkori menekültügyi igazgatás és annak intézményrendszere fejlődése ebben az

időszakban indult meg. Ennek érdekében a Minisztertanács 1988. február 25-én kelt 3046/1988. MT sz. határozatában létrehozta a Magyarországon tartózkodó külföldiek ügyeivel foglalkozó Állami Tárcaközi Bizottságot, később megalapították – kezdetben a Belügyminisztériumon belül – a Menekültügyi Hivatalt.

A külföldiek igazgatásában bekövetkezett jogállami fejlődés mellett történelmileg is meghatározó társadalmi események zajlottak le. 1989. első felében május 2-án a magyar-osztrák határon megkezdődött a műszaki határzár lebontása, ezt követően több száz keletnémet állampolgár szökött át a zöld határon Ausztriába, majd onnan Nyugat-Németországba. Miután Berlin nem korlátozta a szocialista táborba történő utazásokat, sok Nyugatra vágyó keletnémet az NSZK budapesti, varsói és prágai nagykövetségein kért menedéket. Budapesten eleinte a viszonylag kicsi nyugatnémet követségen tartózkodtak a menekülők, de számuk hamarosan több ezerre duzzadt, így táborokban helyezték el őket: az első nagyobb csoportot a zugligeti Szarvas Gábor utcai templomnak a kertjében helyezték el ideiglenesen. Az ún. páneurópai piknik nemcsak a Magyarország területéről nagyszámban Ausztria irányba átlépni szándékozó külföldiek miatt került be a történelembe, de migrációs igazgatási szempontból is rendkívüli intézkedések sorozatát jelentette.

Ugyanebben a történelmi időszakban, Kelet-Európa demokratizálódásának időszakában, Romániában végbemenő erőszakos hatalomváltás okán több százezer, elsősorban magyar nemzetiségű menekült Magyarországra érkezése komoly válságkezelési mechanizmust indított el és bizonyosan hatással volt arra is, hogy hazánk 1989 márciusában csatlakozzon az ENSZ 1951-es menekültügyi egyezményéhez. A nyolcvanas évek végétől Magyarország egyszerre lett tranzit és befogadó ország is. A menekültekről való gondoskodásban az állam eleinte nem vett részt, azt a Nemzetközi Vöröskereszt, a Magyar Vöröskereszt, a Máltai Szeretetszolgálat, illetve civilek látták el. Amíg a válságkezeléshez szükséges idegenrendészeti feladatokat a Rendőrség a II. világháború végétől ellátta, a menekültügyi keretrendszer első intézményesített eleme az Állami Tárcaközi Bizottság volt.

Az 1990-es években délszláv válság okozta migrációs válság kezelése – figyelemmel a magyar államhatárhoz közeli harci cselekményekre is – már összehangolt intézményi tevékenység volt, az idegenrendészeti és menekültügyi feladatok mellett a Magyar Honvédség és a Határőrség feladataival némileg összhangban történt a

válságkezelés. A délszláv háború elől menekülők már nem homogén összetételűek voltak, a Balkán szinte valamennyi nemzetisége megtalálható volt a menekülők csoportjaiban. E jelenség miatt szervezeti átalakításokat kellett végrehajtani a menekültügyi hatóságnál, valamint széleskörű hatósági együttműködésre volt szükség a közigazgatás, a rendvédelem és a honvédelem területén. Ennek keretében kellett megszervezni az érkezők elhelyezését, illetve a hatósági munka kitelepítését a befogadó állomásokra. Ebben az időszakban többtízezer menekült azonnali fogadását és ellátását kellett megoldani.

A XXI. század első hazai rendkívüli migrációs nyomása 2013-ban szintén balkáni konfliktusra vezethető vissza. Koszovó függetlenségi háborúja nyomán teljes települések néptelenedtek el és indultak útnak, többnyire Magyarországon át Nyugat-Európába. A BÁH befogadó intézményi rendszere és a hatósági feladatellátásra irányított állománya – ekkor még civil, közigazgatási szervként – biztosította a menekültek elhelyezését, ellátását és a közigazgatási hatósági feladatok végrehajtását. Mivel ezek az elsősorban koszovói származású migránsok kifejezetten tranzit országgént tekintettek Magyarországra, a menekültügyi eljárás alatt ismeretlen helyre távoztak.

A 21. század első éveiben a migrációs válsághelyzetre felkészülés kezdeti lépései megjelentek Magyarország rendészeti igazgatásában. Minden közreműködő szervezet – idegenrendészeti és menekültügyi hatóság, rendőrség, nemzetbiztonsági szolgálatok, honvédség – önállóan, saját tervet készített a tömeges bevándorlás megjelenése során lehetségesen felmerülő feladatok végrehajtására. A 2011. évtől kezdődően, különösen az ún. arab tavasz és a szíriai polgárháború, Líbia összeomlása, valamint az Iszlám Állam terrorja következtében előállt emberi migráció a modern kor egyik legnagyobb kihívásával szembesítette az Európai Uniót. A 2015-ben Európába érkező irreguláris migráció tömeges méreteket öltött.

A kormányzat összehangolt védekezése műszaki és jogi határzár, tranzitóna kialakítása a Rendőrség és a Magyar Honvédség határőrizeti feladatainak összehangolása, Operatív Törzs felállítása 2015. év végére elérte, hogy a Balkáni útvonalon érkezőknek a déli határzár jelentse a végállomást. Így is közel félmillió irreguláris migráns jutott be az országba és így Európába. A válságkezelésben elsősorban rendvédelmi és honvédségi feladatok egymásra épülése, az idegenrendészeti szerv munkája, valamint a szállításért felelős szervek (MÁV, VOLÁN, BKV) bevonása segítette a védekezést.

A XXI. század első két évtizedét a globális válságok kihívása határozza meg, az orosz-ukrán konfliktus, a közel-keleti válság és a „Z” generáció forradalmi mind-mind hatással vannak a tömegek ellenőrizetlen mozgására, a gazdasági jólét reményében százezrek vannak úton Európa irányába. Mindezekre figyelemmel a válságkezelés már nem egy-egy kormányzati szerv önálló feladata, az csak összehangolt módon hajtható végre valamennyi állami és civil szereplő bevonásával. Ezt hivatott biztosítani elsősorban Magyarország Nemzeti Biztonsági stratégiája, a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: VBÖ), az Ország Összehangolt Védelmi Terve, a minősített Központi Alapterv (a továbbiakban: KAT), az ezekre épülő intézményi tervrendszerek és végrehajtási utasítások.

1.3. Védelmi és biztonsági igazgatási aspektus a tömegek ellenőrizetlen mozgásával kapcsolatos feladatok végrehajtása során

A védelmi és biztonsági ágazat átfogó megközelítéssel válaszol a korábban tisztán rendvédelmi kérdésnek tekintett ellenőrizetlen, tömeges, jogszerűtlen népességmozgásra, a magyar biztonságpolitika stratégiai tervezési szintjén is központi elemeként tekintenek az illegális és a tömeges migráció kérdésére.

A biztonsági helyzet változékonysága kapcsán a rendelkezésre álló információk és a biztonsági stratégiai elemzések szerint számolni kell:

- ☉ az Európát érintő biztonságpolitikai események váratlanságával, változékonyságával és összetettségével,
- ☉ a katonai és politikai hatalmi centrumok közötti növekvő versengéssel,
- ☉ a gazdasági térben a globális közjavak újraelosztásának szándékával,
- ☉ a migrációs útvonalakat érintő ún. „befagyott konfliktusokkal”,
- ☉ a védekezésre rendelkezésre álló erőforrások szűkösségével,
- ☉ a fundamentalista vallási irányzatok erősödésével és térnyerésével,

- ☉ olyan új kihívásokkal is, mint a klímaváltozás, az eltérő demográfiai trendek hatásai, a technológiai forradalom kihívásai, és az abból adódó digitális és pénzügyi sérülékenység
- ☉ az un. „Z” generáció elégedetlenségére építő, globális destabilizációs folyamatok.

A fenti események közvetlenül vezethetnek államok és régiók destabilizálódásához, ezáltal a migrációs nyomás erősödéséhez. Általános érvényű védelempolitikai megállapítás, hogy a nemzetközi rendszer stabilitására negatívan ható világméretű trendek várhatóan tartósak maradnak. Magyarország kitettsége a nyugat-balkáni kihívások esetében alapvetően meghaladja a legtöbb európai országét, ezért felelősségünk is rendkívül nagy a térség stabilizációs törekvéseinek sikeressége vonatkozásában. A tíz évvel ezelőtti krízis nyilvánvalóvá tette, hogy a váratlan, ellenőrizetlen, tömeges és illegális migráció olyan új típusú kihívás, amely akár az európai kontinens biztonságát és stabilitását is veszélyeztetheti, miközben nemzetbiztonsági, közbiztonsági és közegészségügyi kockázatok sorát rejti magában.

Az új védelmi stratégiai gondolkodás reagál a változó biztonsági környezetre és a korábbiakhoz képest számos új megállapítást tesz: deklarálja, hogy az Európába irányuló tömeges, ellenőrizetlen és illegális migráció is közvetlenül növeli a terrorveszélyt, kijelenti, hogy a két jelenség között kapcsolat van.

Magyarország számára kiemelkedően fontos, hogy az ellenőrizetlen migrációs tevékenység hatásaival szemben a nemzetközi közösség eredményesen tudjon fellépni. Kiemelt érdeknek írja le, hogy – a tagállamok önálló erőfeszítésein túl – a NATO és az EU szervezetenként is nagyobb mértékben járuljon hozzá a kibocsátó országok problémáinak rendezéséhez. Kiemelt jelentőséget kap a kibocsátó-, a tranzit- és a befogadó országokkal való együttműködés. A tranzitországok tekintetében fokozott figyelmet szentel a Nyugat-Balkán térségének. Az illegális migrációs kapcsán először került rögzítésre, hogy a tömeges bevándorlás okozta válság alkalmas arra, hogy az aszimmetrikus fenyegetés és a hibrid hadviselés során eszközként használják.

A komplexebb összefüggések kezelése új szemléletmódot, valamint újszerű, határozott és hatásos nemzeti, illetve európai és szövetségi válaszokat követel. A következmények elkerülése érdekében a biztonság egyes részterületeiért felelős állami szervezeteknek a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiában megfogalmazott

iránymutatásokkal összhangban kell megalkotniuk és felülvizsgálniuk a tevékenységükre vonatkozó szakági szabályzókat, különös tekintettel a nemzeti katonai, a rendészeti, a nemzetbiztonsági, a terrorelhárítási, a katasztrófavédelmi, a kiberbiztonsági és a migrációs területekre.

A stratégiai dokumentumok célja egy egységes, minden védelmi és biztonsági, valamint különleges jogrendi időszaki eseményre kiterjedő összehangolt felkészülési és végrehajtási feladatrendszer szakterületek szerinti összeállítása a védelmi és biztonsági igazgatási szakterület szakértőinek részvételével, bevonva valamennyi minisztériumot, kormányzati szervet, továbbá a védelmi és biztonsági igazgatási feladatok végrehajtásában közreműködő gazdasági társaságokat és civil szervezeteket. Minden szervezetnek, így az idegenrendészetért felelős szervnek is külön feladata a védelmi és biztonsági igazgatási szempontok érvényre juttatása.

Figyelemmel a növekvő biztonsági kihívásokra, a VBÖ törvény által meghatározott összkormányzati szemléletre, az OIF 2021-ben önálló szervezeti egységet hozott létre, amelynek kiemelt feladata az OIF védelmi és biztonsági igazgatási feladatainak újragondolása, a migrációs válságkezeléshez szükséges tervrendszerek összeállítása, az állomány védelmi és biztonsági igazgatási célú felkészítése. Az új szemlélet szerint „felülről-lefelé” tervezés, így alapvetően a védelmi tervezés három alapidokumentuma határozza meg, milyen feladatokkal kell számolni. Az új polgári védelmi kötelezés alapján előzetes feladat az egyeztetés a katasztrófavédelem központi és területei szerveivel, a megyei és fővárosi védelmi bizottságokkal, katasztrófa és fegyveres összeütközés időszakában irányadó polgári védelmi feladatok kidolgozása, valamint az ehhez szükséges készletképzés követelményeinek kialakítása, az OIF regionális igazgatóságok vezetőinek, mint a területi bizottságok tagjainak központi felkészítésének egyeztetése az OKF-el és a HM-el.

A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre való felkészülésre tekintettel feladatként jelentkezett a honvédelmi célú igénybevétel rendszerének egyeztetése a MH Hadkiegészítő és Toborzó Központjaival, valamint a hasonló igénybevételi hatóságokkal, a szolgáltatási igények megfogalmazása, egyeztetett igénytámasztás benyújtása érdekében.

Mindezekon túl kiemelt feladata lett az OIF-nak a tömegek ellenőrizetlen mozgásával kapcsolatos eljárások kialakítása, tervdokumentáció készítése, a végrehajtó

állomány felkészítése és a szükséges logisztika kialakítása. Az OIF szakterületére, hatáskörére, valamint alapfeladataira tekintettel a védelmi és biztonsági igazgatási szakterület elkészítette a migrációval kapcsolatos válságkezelési tervdokumentációt. A válságkezelési terv az OIF kockázatelemzései, statisztikai dokumentumai, továbbá saját belső, a védelmi és biztonsági igazgatási szakterülettel kapcsolatos intézkedései, tervei alapján készült. A válságkezelési terv kitér a migrációval kapcsolatos, alacsony bekövetkezési valószínűségű, de nagy károsodással járó kockázatok meghatározására, a megelőzés, felkészülés, valamint a válsághelyzet-kezelés feladataira, az elemző-értékelő tevékenységhez kapcsolódó dokumentumokra, a védekezésbe bevonható együttműködő szervek megjelenítésére, az anyagi-technikai feltételek meglétére, valamint a kommunikációs csatornák elérhetőségére.

1.4. Összegzés

A magyar védelmi és biztonsági igazgatás átfogó megközelítéssel reagál a korábban kizárólag rendészeti kérdésnek tekintett, ellenőrizetlen és tömeges migrációra, amelyet ma már komplex biztonsági kihívásként értelmez. A stratégiai tervezés szintjén a migráció kérdése központi szerepet kap, mivel annak hatásai nemcsak a közbiztonságra, hanem a nemzetbiztonságra, a közegészségügyre és a társadalmi stabilitásra is kiterjednek.

A biztonsági környezet kiszámíthatatlansága miatt Magyarország számol olyan tényezőkkel, mint a növekvő geopolitikai versengés, a klímaváltozás, a demográfiai különbségek, a fundamentalista mozgalmak erősödése, valamint a digitális és gazdasági sérülékenység. Ezek együttesen járulhatnak hozzá régiók destabilizációjához, ezáltal a migrációs nyomás fokozódásához.

A nemzeti biztonsági stratégia kiemeli, hogy a tömeges, illegális migráció növeli a terrorizmus kockázatát, és alkalmas lehet aszimmetrikus vagy hibrid hadviselés eszközeként felhasználni. Magyarország ezért a migrációt nemcsak humanitárius, hanem védelmi kérdésként kezeli. Fontos cél, hogy a NATO és az Európai Unió aktívabban járuljon hozzá a kibocsátó országok problémáinak kezeléséhez, valamint a Nyugat-Balkán stabilizálásához, amely hazánk biztonsági érdekeinek egyik kulcsterülete.

A biztonsági kihívásokra adott válasz összkormányzati szemléletet követel. Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF) 2021-ben önálló szervezeti egységet

hozott létre, amelynek feladata a védelmi és biztonsági igazgatási tervezés megújítása, a migrációs válságkezelési tervrendszer kidolgozása, valamint az állomány felkészítése és a szükséges logisztikai háttér megteremtése.

Az OIF válságkezelési terve a migrációval összefüggő, alacsony valószínűségű, de nagy kockázatú eseményekre is kiterjed. Meghatározza a megelőzés, felkészülés és reagálás feladatait, valamint az együttműködő szervek – például a katasztrófavédelem, a honvédség és a rendvédelmi szervek – szerepét. A terv külön figyelmet fordít az anyag- és technikai erőforrások biztosítására, a kommunikációs csatornák működtetésére, és a civil szektor bevonására.

Felhasznált és ajánlott irodalom

Hautzinger Zoltán: A külföldiekre vonatkozó magyar jogi szabályozás fejlődése és története. Szakmatörténet. Egyetemi jegyzet. Nemzeti Közzolgálati Egyetem. Budapest, 2012.

Sallai János: Egy idejét múlt korszak lenyomata. Hanns Seidel Alapítvány. Budapest, 2012. ISBN: 998-973-88484-3-7

Klenner Zoltán (szerk.): Menekültügyi ismeretek. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019. ISBN: 978-615-5920-94-3

Hautzinger Zoltán: Preambulum az idegenjogi szakigazgatás rendszerében. Belügyi Szemle 2024/7. 1167-1185. (<https://doi.org/10.38146/bsz-ajia.2024.v72.i7.pp1167-1185>)

Fejezetzáró kérdések

- ☉ Melyek a migrációs válságkezelés legfontosabb szervezetei napjainkban?
- ☉ A külföldiek beutazásának és magyarországi tartózkodásának hatósági feladataival mely szervezetek foglalkoztak az 1900-as évektől napjainkig?
- ☉ Melyik szervezet látja el napjainkban az általános idegenrendészeti hatósági feladatokat?
- ☉ Mely események említhetők migrációs válsághelyzetként a második világháború kitörése előtti időszakban?

- ☉ Milyen meghatározó migrációs események történtek Magyarországon a második világháborútól a rendszerváltoztatásig?
- ☉ A rendszerváltoztatástól napjainkig mely események miatt kellett válságkezelési rendkívüli intézkedéseket meghozni?
- ☉ Mi a BBÖ és a KAT?
- ☉ A biztonsági helyzet változékonysága kapcsán milyen tényezőkkel kell számolni?
- ☉ Az új védelmi stratégiai gondolkodás hogyan reagál a változó biztonsági környezetre?
- ☉ Melyek az OIF védelmi és biztonsági igazgatási feladatainak újragondolt sarokpontjai?
- ☉ Milyen konkrét feladatai vannak az OIF-nak a tömegek ellenőrizetlen mozgásával kapcsolatban?

II. MENEKÜLTÜGYI ÉS MIGRÁCIÓS VÁLSÁGKEZELÉS

2.1. Az általános idegenrendészeti hatóság válságkezelésben történő közreműködésének jogszabályi alapjai

Az OIF mint rendvédelmi szerv a VBÖ és a további ágazati jogszabályok alapján köteles szerepet vállalni a különleges jogrendi helyzetek, valamint a védelmi és biztonsági események kezelésében. Az eddigi tapasztalatok alapján megállapítható, hogy az OIF-ra általános idegenrendészeti hatóságként jelentős feladat hárult egy-egy válsághelyzet kezelésében. A jelenleg érvényben lévő jogszabályi környezet, valamint tervek ismeretében összegezve az OIF vagy együttműködő, vagy közreműködő szervezetként vesz részt a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerében.

Magyarország Alaptörvénye 46. § (1) bek. értelmében a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme, emellett a rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában. Ez határozza meg funkcionális értelemben az OIF alaprendeltetését, amely – a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 7/H § (1) bek. alapján –

- ☉ ellátja a jogszabályban hatáskörébe utalt idegenrendészeti, menekültügyi, vízumhatósági, valamint útleveghatósági feladatokat,
- ☉ végrehajtja a feladat- és hatáskörébe utalt nemzetközi szerződésekből adódó feladatokat, ugyanakkor
- ☉ nem gyakorol nyomozó hatósági jogkört.

2.2. A migráció fogalma, típusai

A szakirodalomban sokfajta, egymástól különböző megközelítése van a migrációnak és az azzal járó válsághelyzeteknek. Ez megmutatkozik a válsághelyzet megnevezésében (tömegek ellenőrizetlen mozgása, tömeges bevándorlás), az emberi vándorlásban közreműködő személyek megnevezésében, kategorizálásában, továbbá a migráció okozta nehézségek kezelésében is.

Az idegenrendészet és a válságkezelés kapcsolatának megértéséhez nélkülözhetetlen a migráció fogalmának és értelmezésének a tisztázása, a válságkezelés során felmerülő szakkifejezések, valamint a jelenlegi jogszabályi környezet ismertetése.

A fenti összefüggések megértése után lehet közelebről elemezni az OIF konkrét idegenrendészeti és menekültügyi feladatait, valamint a válságkezelésben betöltött szerepét. A migrációban résztvevő harmadik országbeli külföldi személyek állampolgárságától, nyilatkozatától és státuszától függ, hogy idegenrendészeti vagy menekültügyi feladatok ellátása fog megvalósulni az esetükben.

A migráció szó a latin migratio-ból ered, jelentése költözik, vándorol. Ebből is érződik, hogy ez egy természetes folyamat, ami az emberi társadalmak egyik legősibb és legmeghatározóbb jelensége, amely az egyének vagy közösségek földrajzi helyváltoztatását foglalja magában. A vándorlás folyamatai folyamatosan megfigyelhetők az emberiség történetében, ugyanakkor el kell különíteni annak jellemzőit aszerint, hogy az emberi vándorlás miként működött a nemzetállamok kialakítását megelőzően, illetve napjainkban. Amíg napjainkban maga az emberi vándorlás, mint aktív, egyénhez kötődő magatartásként értékelhető, addig a modernkort megelőző időkben a migráció egyet jelentett az egyes nagyobb emberi csoportok helykeresésével, illetve az ezzel együtt járó konfliktusok következményeivel. Ilyen értelemben, napjainkban – még a legnagyobb tömegeket megmozgató helyváltoztatás esetében – sem beszélhetünk népek vándorlásáról, sokkal inkább olyan egyéni döntések valóságban történő megjelenésének összességéről, amelyek mind globális, mind makrókörnyezetben jól megfigyelhető következményeket vonnak maguk után.

A védelmi és biztonsági igazgatás az állami biztonság, a közrend szempontjából vizsgálja a migrációt, amely az állam szuverenitásának és közrendjének megőrzését

helyezi középpontba. A migráció ennél fogva egyszerre jelent kihívást és lehetőséget: miközben a társadalmi fejlődés természetes része, egyben a biztonságpolitika és az állam biztonságának egyik legösszetettebb kérdéskörévé vált.

A migrációnak, mint történeti kategóriának számos típusa alakult ki az elmúlt évszázadok során. E migrációtípusok különböző rendezőelvek szerint határozhatók meg konkrétan artikulálható rendezőelvek szerint. Így megkülönböztetünk:

- ☉ a migráció következtében esetlegesen megváltozó állami fennhatóság szerint külső (extern/nemzetközi) vagy belső (intern/nemzeti),
- ☉ a migráció iránya szerint kifelé irányuló (emigráció) vagy befelé irányuló (immigráció),
- ☉ a migrációban részt vevő személyek száma szerint egyéni, csoportos vagy tömeges,
- ☉ a migráció időtartama szerint határozott (temporális) vagy határozatlan (végleges), esetleg visszatérő (cirkulás),
- ☉ a migráció motivációs okai szerint gazdasági, politikai, ökológiai vagy kulturális,
- ☉ a migráció hajlandósága (szándéka) szerint önkéntes vagy kényszer alapú, míg
- ☉ az emberi vándorlás állami ellenőrzöttsége szerint jogszerű (legális) vagy jogszerűtlen (illegális), rendezett (reguláris) vagy rendezetlen (irreguláris), jogcímszerű (dokumentált) vagy jogcímtől eltérő (nem dokumentált)

migrációt.

Fontos megjegyezni, hogy valamennyi migrációs rendezőelvben fordulhatnak elő olyan migrációs típusok, amelyek esetében a kivándorlással vagy a bevándorlással érintett államokban kialakulhatnak nagyobb mértékű működési zavarok, és ezek indokoltá tehetik rendkívüli, válságkezelési intézkedések bevezetése és alkalmazása. Emellett a migrációval összefüggő (ti. idegenrendészeti, illetve menekültügyi) válságkezelési feladatok felmerülhetnek a migrációtól eltérő társadalmi hatások vagy következmények esetében is. Ilyen volt például a 2020-2021. évben bekövetkezett egészségügyi válsághelyzet, amelynek során, a koronavírus járvány megfékezéséhez szükséges egyes járványügyi

intézkedések alkalmazásán túl, a külföldiek beutazásával vagy országon belüli tartózkodásával kapcsolatban is kellett rendkívüli állami intézkedéseket fogantatosítani.

2.3. A migráció alanyai

2.3.1. A migráns

A magyar jogrendszerben a migránsnak nincs deklarált jogi fogalma, annak meghatározása ennél fogva a migráció különböző, fogalmi, történeti, köznapi, illetve tudományos értelmezéséből vezethető le.

A migráció fogalmából eredően legtágabb értelemben migráns az a természetes személy, aki nem a származási országában tartózkodik. Ez az értelmezés ugyanakkor meglehetősen elnagyolt, hiszen így ugyanúgy migráns lehet az, aki jogszerűen konkrétan meghatározható tartózkodási jogcímmel tartózkodik valamelyik másik államban, illetve az a személy is, aki ellenőrizetlen körülmények között, menedékkérőként vagy más irreguláris módon érkezik egy, nem az állampolgársága szerinti országba.

Ha a migráns fogalmát történeti értelmezés keretében vizsgáljuk, látnunk kell, hogy a migráns kifejezés a modernkori történelem része. A nemzetállamok kialakulását követően azonban, különösen nagyobb területű államok esetében a migráns személye országon belül is értelmezhetővé vált. Emiatt migráns lehet az, aki nem a származási helyén tartózkodik, és ha a származási területről történő elvándorlás nem jár együtt más országba történő bevándorlással, ún. belső migránsról is beszélhetünk. Ahogy a fentiekben már láthattuk, a belső migráció is okozhat válsághelyzetet, ilyen volt Magyarország történelmében a trianoni békediktátum idején bekövetkezett népességvándorlás is.

A migráns köznapi értelmezése lényegében az előző két fogalmi értelmezés kumulációjából adódik. Eszerint migráns minden olyan természetes személy, akinek a tartózkodása – állampolgárságtól függetlenül – a származási helyétől eltérő helyen történik. Emellett migráns lehet az is, aki ugyan a származási helyén tartózkodik, de oda lényegében visszatérőként, korábbi szokásos tartózkodási helye ismételt megváltoztatása révén telepedett le újra. Fontos megjegyezni, hogy – különösen az utóbbi egy évtizedben – a migráns fogalma egyfelől túlpolitizálódott, másfelől negatív tartalommal bővült. Ezért

is lenne üdvözítő a jövőre vonatkozóan, ha a migráns kifejezést érintően jogszabályban meghatározott fogalom állna rendelkezésre.

Jogi fogalom hiányában nagy felelősség hárul az egyes tudományterületekre, hogy a migráns fogalma behatárolható legyen. Ugyan mind a társadalomtudomány, a szociológia, a közgazdaságtudomány vagy éppen a rendészettudomány is rendelkezik egyfajta értelmezéssel a migráns kifejezést illetően, ez korántsem jelent általános elfogadott fogalmat. A rendészettudományban fellelhető migráns fogalom esetében is célszerű pusztán fogalmi elemeket megemlíteni. Így migráns az a természetes, rendszerint eltérő (ún. harmadik országbeli) állampolgárságú, természetes személy, aki nem a származási helyén, hanem azt elhagyva, életvitelszerűen tartózkodik. A migráns fogalma, a személy tartózkodási státuszánál fogva, különböző jelzőkkel egészíthető ki. Így a migráns lehet

- ☉ irreguláris-, ha a beutazása vagy tartózkodása rendezetlen körülmények között történt,
- ☉ gazdasági-, ha a beutazása vagy tartózkodása önkéntes elhatározás révén, elsősorban a jobb megélhetés érdekében történt, illetve
- ☉ politikai-, ha a beutazása és tartózkodása amiatt vált indokolttá, mert a származási országában előforduló társadalmi helyzet korlátozza valamely emberi vagy állampolgári jogainak gyakorlását, végül
- ☉ klíma-, ha a származási helyét az ott tapasztalható kedvezőtlen éghajlati viszonyok okozta társadalmi nélkülözés miatt hagyta el.

2.3.2. A menedékjog alanyai

A migráns – előző pontban említett – lehetséges típusai közül bővebb kifejtést igényelnek azok a személyek, akik származású helyüket nem önkéntes elhatározásból vezérelve, hanem üldöztetésből eredő kényszer következtében kellett, hogy elhagyják. Ők a menedékjoghoz köthető személyi kategóriákhoz tartoznak.

Az Alaptörvény XIV. cikk (4) bek. szerint *„Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük*

szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy a közvetlen üldöztetéstől való félelmük megalapozott. Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.”

A hivatkozott meghatározás szerint Magyarországon menekültügyi státuszba csak olyan személyek vehetők, akit konkrétan meghatározható ok miatt üldöznek abban az országban, ahol életvitelszerűen tartózkodnak, és ott nem számíthatnak érdemi védelemre. Ebből fakadóan a menedékjogi státuszok nem kérelmezhetők olyan migrációs kényszer esetén, amelyek külső (pl. éghajlatváltozásból eredő élhetetlen környezet miatt előálló) vagy belső (gazdasági nélkülözésből származó megélhetési problémák okozta) kényszerből fakadnak.

Az egyes menekültügyi státuszokat külön, a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Met.) határozza meg. E szerint:

- ☉ menekült az a személy, akinek az esetében az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdés első mondatában meghatározott feltételek fennállnak. Az üldözéstől való megalapozott félelem alapulhat olyan eseményeken is, amelyek azt követően következtek be, hogy a külföldi a származási országát elhagyta, vagy a külföldi olyan tevékenységén, amelyet a származási országa elhagyását követően fejtett ki. (Met. 6. § (1)-(2) bek.)
- ☉ oltalmazott az a személy, aki nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni. A súlyos sérelemtől vagy a sérelem veszélyétől való félelem alapulhat olyan eseményeken is, amelyek azt követően következtek be, hogy a külföldi a származási országát elhagyta, vagy a külföldi olyan tevékenységén, amelyet a származási országa elhagyását követően fejtett ki. (Met. 12. § (1)-(2) bek.)
- ☉ menedékes az a személy, aki Magyarország területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozik, amelyet

- ☉ az Európai Unió Tanácsa – a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló, 2001. július 20-i, 2001/55/EK tanácsi irányelvben (a továbbiakban: 2001/55/EK irányelv) meghatározott eljárás szerint – ideiglenes védelemre jogosultként elismert, vagy
- ☉ a Kormány ideiglenes védelemre jogosultként ismert el, mivel a csoportba tartozó személyek hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód – miatt elmenekülni kényszerültek. (Met. 19. §)
- ☉ befogadott az a személy, aki nem felel meg a menekültként vagy oltalmazottként való elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén faji, illetve vallási okok, nemzeti hovatartozása, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, vagy politikai meggyőződése miatt üldöztetés veszélyének vagy az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdésében meghatározott magatartásnak lenne kitéve, és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja, illetve akinek esetében a menekültügyi hatóság idegenrendészeti eljárás során a visszaküldés tilalmát állapította meg, vagy a menedékjog iránti kérelmét elutasította, a visszaküldés tilalmának egyidejű megállapításával. (Met. 25/A-25/B. §)

2.4. A migrációval összefüggő válsághelyzetek típusai

2.4.1 Tömegek ellenőrizetlen mozgása

A tömegek ellenőrizetlen mozgása olyan rendkívüli migrációs folyamat, amely során nagyszámú, szervezetlen és hatósági ellenőrzés nélkül mozgó csoport rövid idő alatt nagy távolságot tesz meg, ezzel jelentős biztonsági, humanitárius és igazgatási terheket okozva. Ez lehet külföldi személyekből, de akár magyar állampolgárokból álló tömeg is.

Ugyanúgy tömegek ellenőrizetlen mozgásáról van szó, amennyiben katasztrófavédelmi helyzetben, akár egy árvízi helyzetben, vagy ipari katasztrófa kialakulásakor a lakosság szervezetlenül elindul egy másik településre, másik országrészre. A fogalmat elsősorban a nemzetközi szervezetek, az Európai Unió, de leginkább a NATO válságkezelési szövegekörnyezetében szokták használni (uncontrolled movements of people). Ebben az esetben a válságkezelési dokumentumokban el kell választani a belföldi és a külföldi személyekkel kapcsolatos intézkedéseket.

2.4.2. Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet jogszabályi kereteit a Met. határozza meg. (Met. 80/A. §) E szerint tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet rendelhető el, ha:

- a)* a Magyarországra érkező elismerést kérők száma
 - aa)* egy hónap átlagában a napi ötszáz főt,
 - ab)* két egymást követő hét átlagában a napi hétszázötven főt vagy
 - ac)* egy hét átlagában a napi nyolcszáz főt meghaladja,
- b)* a Magyarországon a tranzitónában tartózkodók száma – a külföldiek ellátásában közreműködő személyeket nem számítva –
 - ba)* egy hónap átlagában a napi ezer főt,
 - bb)* két egymást követő hét átlagában a napi ezerötyszáz főt vagy
 - bc)* egy hét átlagában a napi ezerhatszáz főt meghaladja,

c) az *a)* és *b)* pontban meghatározott eseteken kívül bármely olyan migrációs helyzettel összefüggő körülmény alakul ki, amely

ca) a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti magyarországi határvonal védelmét közvetlenül veszélyezteti,

cb) Magyarország területének a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti határvonaltól, illetve a határjeltől számított 60 méteres sávja, illetve valamely magyarországi település közbiztonságát, közrendjét vagy a közegészségügyet közvetlenül veszélyezteti, különösen, ha e területen, illetve az adott településen vagy annak külterületén található befogadó állomáson vagy a külföldiek elhelyezését biztosító egyéb létesítményben zavargás tör ki, vagy erőszakos cselekményeket követnek el.

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet az országos rendőrfőkapitány és a menekültügyi hatóság vezetője kezdeményezésére, a miniszter javaslatára a Kormány rendeletben rendelheti el. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész, illetve annak meghatározott területére rendelhető el.

Jelenleg Magyarországon a tömeges bevándorlási válsághelyzetről szóló kormányrendelet hatályban van. Meg kell azonban jegyezni, hogy e válsághelyzet hétköznapi megnevezése a migráció okozta válsághelyzet vagy még egyszerűbben fogalmazva a migrációs válsághelyzet. E fogalmak nem különböző jelenségekre utalnak, csak szemantikai, dogmatikai különbség lelhető fel közöttük, valamint a tömeges migráció okozta válsághelyzet kifejezés kiemeli a migráció méretét. Jelentése: a migráció okozta válsághelyzet olyan rendkívüli társadalmi, politikai, gazdasági vagy biztonsági állapot, amelyet a migrációs folyamatok hirtelen, nagymértékű vagy ellenőrizetlen intenzitása vált ki, és amely az állami, önkormányzati vagy nemzetközi intézmények működőképességét, illetve az alapvető közszolgáltatások ellátását veszélyezteti. E válsághelyzet jellemzője, hogy az állami ellenőrzés alól részben vagy teljesen kikerülő népmozgások humanitárius, közbiztonsági és nemzetbiztonsági kockázatokat idézhetnek elő, melyek kezelése összehangolt rendészeti, katasztrófavédelmi és katonai beavatkozást igényelhet.

A migráció okozta válsághelyzet nem kizárólag menekültválság, hanem ennél tágabb kategória: magában foglalja mindazon helyzeteket, amelyekben a migrációs nyomás – függetlenül annak eredetétől (háború, politikai instabilitás, klímaváltozás, gazdasági tényezők) – az állami szuverenitás, a határbiztonság és a társadalmi stabilitás fenntartását veszélyezteti.

2.4.3. Menekültválság

A menekültválság olyan összetett humanitárius és biztonságpolitikai helyzet, amelyet nagy létszámú, származási országából elvándorló népesség megjelenése idéz elő, jellemzően fegyveres konfliktusok, üldöztetés, politikai instabilitás vagy természeti katasztrófák következtében, jellemzően kiegészülve olyan személyekkel is, akik pusztán gazdasági megfontolásból, a jobb élet reményében csatlakoznak a menekülők tömegeihez. A menekültválság lényege, hogy a hirtelen és tömegesen a befogadó állam határaihoz illetve területére érkező menekülők száma meghaladja a befogadó állam vagy régió befogadóképességét, ezáltal rendszerszintű feszültséget okoznak az ellátórendszerben, közbiztonságban, szociális infrastruktúrában és társadalmi kohézióban.

A menekültválság egyaránt rendelkezik humanitárius és biztonsági dimenzióval: míg előbbi az érintett személyek életének és méltóságának védelmét hangsúlyozza, addig utóbbi az állami szuverenitás, a közrend és a határbiztonság fenntartásának szükségességére fókuszál. A nemzetközi jog értelmében a menekültek védelmét elsősorban az 1951-es Genfi Egyezmény és az 1967-es Kiegészítő Jegyzőkönyv szabályozza, amelyek meghatározzák a menekült státusz kritériumait és a visszaküldés tilalmának (non-refoulement) elvét, de ide sorolhatók az Európai Unió menekültügyi tárgyú jogszabályai is (pl. az ún. Kvalifikációs irányelv, ideiglenes védelmi irányelv és annak végrehajtási határozata, stb.).

A menekültválság tehát a migráció egy speciális megnyilvánulási formája, amely abban különbözik a tágabb értelemben vett migrációs válságtól, hogy a befogadó államot elérő migrációval érintett tömegek túlnyomó többsége ténylegesen személyes üldöztetés, fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód – miatt kényszerült elmenekülni hazájából.

Lényeges, hogy a „menekültválság” nem egy egyértelműen definiálható, kötelező jogi jelentéstartalommal bíró szakkifejezés, alapja a köznyelv. Az elnevezés fogalmilag nem is pontos, hiszen ha a fenti menekülési okok általános fennállásából indulunk ki, akkor a gyakorlatban inkább “menedékes válság” elnevezés lenne megfelelő, figyelemmel arra, hogy a fenti okokkal összefüggésben tömegesen elmenekülők védelemben részesítésére az ideiglenes védelem (menedékeskénti elismerés) jogintézménye irányadó.

A menekültválsághoz több kritériumnak meg kell felelni ahhoz, hogy – legalábbis fogalmilag – elkülönüljön a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettől. A válsághelyzet kezelésére főszabály szerint a Met. IX/A. fejezete irányadó lehet, ugyanakkor nem szükségszerűen és nem kizárólagosan: az ukrán-orosz konfliktus 2022-es kitörését követően például a Magyar Kormány számos Kormányrendeletet alkotott a menedékesek hatósági eljárásával, ellátással és támogatásával kapcsolatban, miközben a Met. IX/A. fejezete számos rendelkezésének alkalmazását kizárta.

Egy csoport ideiglenes védelemben részesítésének feltétele, hogy az a származási országban uralkodó helyzet alapján az Európai Unió Tanácsa vagy a Kormány általános jelleggel ideiglenes védelem alá helyezze az adott csoport tagjait (pl. egy ország állampolgárait).

Az értékelés a visszaküldés tilalma fennállásának általánosságán alapul az adott ország, vagy régió vonatkozásában.

Azok vonatkozásában, akik a normatív jelleggel meghatározott védelemben részesítendő csoportba nem tartoznak bele, egyéni vizsgálat alapján az individuális sérelem veszélyének értékelése szükséges. A non-refoulement fennállásához szükséges megállapítást az OIF mint menekültügyi hatóság a Dokumentációs Központ által szolgáltatott ország-információs jelentések figyelembevételével végzi, mérlegelésének alapjául szolgálhat a Külügyminisztérium (Konzuli Szolgálat) által kiadott kiemelt kockázatot rejtő országok, térségek listája is.

A menekültválság egy jogilag nem teljesen konkretizált speciális esete a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetnek, amelynek kezelése az általános válsághelyzeti szabályokat felülíró, vagy azokat kiegészítő jogszabályok hatályba léptetésével is járhat. Mindezzel együtt a rendvédelmi szervek és a társszervek közötti kommunikációban illetve a kifelé irányuló megszólalásokban a kifejezés használata megszokott és elfogadható.

2.5. A migrációval összefüggő válsághelyzet kezelésével összefüggő jogszabályi háttér, illetve az ebből kialakuló tervrendszer

A válságkezelésben Magyarországon a védelmi és biztonsági igazgatás területén 2022. november 1-jén történt jelentősebb változás, amikor is hatályba lépett az Alaptörvény kilencedik módosítása. Ez a különleges jogrendi működést írta át, illetve ezzel egy időben hatályba lépett a Vbö. is. Az addigi 5+1 különleges jogrendből 3 lett, hadiállapot, szükségállapot, veszélyhelyzet. Nyilvánvalóan mindhárom különleges jogrendi helyzetben lehet migrációval kapcsolatos helyzet is, amikor külföldi személyek nagy tömegben lépik át legálisan vagy illegálisan Magyarország határait. Azonban ezek csak részeseményei, következményei lehetnek a különleges jogrendnek. A Vbö.-ben meghatározott védelmi és biztonsági események közül találhatóak olyan események, amelyek “tisztán” illegális migrációval, bevándorlással kapcsolatos helyzetek:

- ☉ törvényben meghatározott ágazati üzemzavar, válsághelyzet vagy különleges jogrendnek nem minősülő veszélyhelyzet, illetve a lakosság ellátását, annak biztonságát vagy folytonosságát érintő súlyos esemény (met-ből, tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet);
- ☉ az államhatár rendjét és annak megóvását érintő súlyos esemény.

Más védelmi és biztonsági esemény bekövetkezte is eredhet a migrációból vagy szoros összefüggés lehet közte: a törvényes rendet, a közrendet és közbiztonságot súlyosan fenyegető esemény, az államműködés folytonosságát sértő vagy veszélyeztető súlyos esemény, terrortámadás bekövetkezése, illetve annak jelentős veszélye. Szomszédos országokban bekövetkezett természeti vagy ipari katasztrófa miatt is kialakulhat tömeges migráció Magyarország felé. A fentiekből következtethető, hogy számos védelmi és biztonsági esemény bekövetkeztek, illetve különleges jogrendi helyzetben előfordulhat, hogy az OIF-nak és az ORFK-nak nagyszámú menedékes státuszú személlyel vagy illegális bevándorlóval szemben intézkednie kell.

Az OIF az idegenrendészeti és a menekültügyi kérdésekben, az ágazati törvényben, azaz a Met.-ben és a Btátv.-ben leírtak alapján köteles intézkedni egy válsághelyzetben is.

A védelmi és biztonsági igazgatás szakterületét tekintve pedig a Vbő-n alapuló szabályozók mellett a társszervekkel közös tervrendszer az irányadó.

Az ORFK, az OIF és a Terrorelhárítási Központ közösen készített az államhatár rendjével összefüggő konfliktushelyzet és tömeges méretű migráció kezelésére vonatkozó Központi Alaptervet (a továbbiakban: KAT), ami egy minősített dokumentum.

KAT célja a Magyarországot érintő migrációval összefüggő válsághelyzetek (különleges jogrend, védelmi és biztonsági események) esetén a rendvédelmi és a velük együttműködő más résztvevő társszervek összehangolt tevékenységének biztosítása az adott válsághelyzet elhárításában.

A KAT egy átfogó, komplex terv, amely tartalmazza többek között:

- ☉ a nemzetközi és különösen szomszédos országok biztonságpolitikai helyzetét,
- ☉ a rendőri szervek felkészítésének feladatait,
- ☉ a rendőri szervek tevékenységének elgondolását és azok fő irányait,
- ☉ a megerősítő erők alkalmazását, az együttműködés rendjét,
- ☉ a tevékenység logisztikai biztosításának megszervezését,
- ☉ a vezetés rendjét.

A KAT-ban foglalt intézkedések végrehajtására szükségessé vált egy, az OIF szervezeti elemeinek feladatait szabályozó Központi Végrehajtási Terv (nem nyilvános dokumentum) megalkotása. A Központi Végrehajtási Terv elsődleges célja az OIF személyi állományának előzetes felkészítése érdekében a válsághelyzet kezeléshez szükséges működési rend meghatározása, a válsághelyzet kezelésében résztvevő rendvédelmi szervekkel történő együttműködés kialakítása és a válsághelyzettel összefüggő logisztikai biztosítási feladatok meghatározása.

2.6. A gazdasági és anyagi szolgáltatások kérdése

A Vbő egyik nagy újítása a gazdasági és anyagi szolgáltatásokról szóló fejezete, ami egy keretet nyújt arra, hogy milyen helyzetekben, milyen feltételekkel lehet igénybe venni a gazdasági szolgáltatásokat.

A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség szabályairól szóló 428/2022. (X. 28.) Kormányrendelet szabályozza részletesen a fentiekben leírtakat, amik csak katasztrófavédelmi helyzetben és honvédelmi helyzetben alkalmazhatóak kizárólagosan. Tehát a többi típusú védelmi és biztonsági helyzetben a gazdasági és anyagi szolgáltatások rendszerének az igénybe vétele nem lehetséges, így a rendvédelmi szerveknek a migráció okozta válsághelyzetekben (természetesen a honvédelmi vagy a katasztrófavédelmi helyzetből adódó migrációs helyzetekre ez nem vonatkozik) más módon szükséges megoldani a szállást, étkeztetést, mosást, utaztatást. Az OIF-nak természetesen vannak lehetőségei a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben eszközök, szolgáltatások igénybe vételére, azonban korlátozottabb formában, mint a gazdasági és anyagi szolgáltatások rendszere.

A Met. 80/B. és a 80/C. §-a kimondja, hogy tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején az állam, az önkormányzat, valamint az állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok ingó és ingatlan vagyonát a válságkezelésben részt vevő szervek ideiglenesen, legfeljebb hat hónapra igénybe vehetik.

Az igénybevétel célja, hogy a válságkezeléshez szükséges intézkedéseket a hatóságok akkor is végre tudják hajtani, ha erre saját erőforrásból aránytalanul nagy költséggel vagy késedelemmel lennének képesek. Az igénybevétel kártalanítás ellenében történik, és az érintett tulajdonosokat vagy vagyonkezelőket erről előzetesen tájékoztatni kell, amennyiben erre lehetőség van.

Az igénybevétel előtt és után jegyzőkönyvet kell felvenni az állapot rögzítésére, hogy a későbbi kártalanítás pontosan megállapítható legyen. Az igénybe vett vagyont a válsághelyzet megszűnése után 15 napon belül vissza kell szolgáltatni, az eredeti állapot helyreállításával.

A kártalanítás összegét az állam fizeti, és annak megállapítása a vármegyei vagy fővárosi kormányhivatal feladata. A kártalanítás mértékének megállapításakor figyelembe kell venni:

- ☉ a szokásos piaci díjat,
- ☉ a használat során keletkezett értékcsökkenést,
- ☉ a helyreállítás költségeit,
- ☉ a megsemmisült vagyon forgalmi értékét
- ☉ valamint az elmaradt vagyoni előnyt.

Az ideiglenes igénybevétel összegezve kevesebb lehetőséget biztosít, mint a gazdasági és anyagi szolgáltatások rendszere, mivel kizárólag állami és önkormányzati tulajdonú szálláshelyeknél (például: kollégium), éttermeknél stb. lehet alkalmazni az igénybevételt. Természetesen az OIF saját költségvetéséből is köthet szerződést nem állami szereplőkkel, ami a szálláshelyek, étkeztetés lebiztosítását tartalmazza. Ez a megoldás elsősorban a szolgálatot teljesítő állomány elhelyezését, ellátását biztosítja.

2.7. Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság különös feladatai és a társszervekkel való együttműködés a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben

Ilyen típusú válságok esetén többlet feladatok keletkeznek az idegenrendészeti és/vagy a menekültügyi hatósági területen. Nemcsak a szolgálati helyen, hanem a gyűjtőpontokon is szükség van az OIF munkatársaira. A gyűjtőpontok az államhatár közelében kerülnek kialakításra az ORFK-val szoros együttműködésen. Ebben az esetben az OIF védelmi és biztonsági igazgatás szakterületének (Ügyeleti és Védelmi Igazgatási Osztály) a feladata a logisztika megszervezése, valamint a szervezeti struktúra “vélszhelyzeti” állapotába történő felkészítése és átalakítása. A felkészítés tekintetében kiemelt feladat a személyi állomány képzése, kiértesítési és berendelési gyakorlatok tartása, a válságkezeléshez szükséges informatikai és egyéb eszközök stratégiai tárolása, továbbá a személyi állomány bevonása a nemzetközi és a hazai válságkezelési, összkormányzati gyakorlatokba. A gyűjtőpontokra vezényelt állomány szállításának, szállásának megtervezése, az étkeztetés biztosítása tartozik bele a logisztikai feladatok körébe, ami az OIF többi szakterületével közösen kerül megszervezésre.

A válsághelyzetben az OIF Irányító Törzse (a továbbiakban: Törzs) felelős a feladatok megszervezéséért, koordinálásáért, olyan helyzetben, amikor részletesebb elemzésekre és feladat kidolgozásra van szükség, akkor a főigazgató döntése alapján az OIF Támogató Munkacsoportja is összehívásra kerülhet. A Törzs vezetője az általános főigazgató-helyettes, helyettese pedig az Ügyeleti és Védelmi Igazgatási Osztály vezetője. A Törzsnek vannak állandó és meghívható tagjai.

Állandó tagok:

- ☉ gazdasági és humán főigazgató-helyettes vagy az általa kijelölt személy
- ☉ idegenrendészeti igazgató vagy az általa kijelölt személy
- ☉ menekültügyi igazgató vagy az általa kijelölt személy
- ☉ Informatikai Főosztály vezetője vagy az általa kijelölt személy
- ☉ Személyügyi Főosztály vezetője vagy az általa kijelölt személy

A válsághelyzettől függően meghívható tagok:

- ☉ Titkársági és Kommunikációs Osztály vezetője vagy az általa kijelölt személy
- ☉ Nemzetközi Együttműködési Főosztály vezetője vagy az általa kijelölt személy
- ☉ Jogi és Adminisztrációs Igazgatóság vezetője vagy az általa kijelölt személy

A Törzsbe más szakterület vezetője is meghívható szükség szerint, az esemény jellegétől függően. Törzs jellegű szervezeti elemeken átívelő csoport regionális igazgatóságokon is összehívható. A Törzs feladata tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben az, hogy felmérje a válság komplexitását, milyen irányból, milyen méretű tömeg érkezése várható. Ezeket az információkat a Rendőrségtől, a Dokumentációs Központtól, valamint a nemzetbiztonsági szervektől kapják meg. A felmérés után az erők és eszközök megfelelő csoportosítása történik meg, továbbá a vezénylés megtervezését, a parancsok előkészítését kell végrehajtania a Törzsnek. Ezek után a konkrét szállítás megszervezése történik a gyűjtőpontokra és a további feladatok koordinálása. A

válsághelyzet feladat-végrehajtási szakaszában a Törzs folyamatosan gyűjti az információkat, a vezetési okmányokba ezek rögzítésre kerülnek. A Törzs a társszervekkel, valamint az Operatív Törzsszel történő kapcsolattartásért is felel, ahova ilyen helyzetekben az OIF is jelöl ki tagot.

A gyűjtőpontokon az OIF és a Rendőrség munkatársai együttesen végzik a külföldi személyeknek az ügyintézését, és a külföldi személyek számától függ az ügyintézés formája. Amennyiben a gyűjtőpontokon kezelhető létszám gyűlik össze, tehát egy fő ügyintézésére hosszabb időt lehet fordítani, akkor a helyszínen elvégzik a külföldi személy meghallgatását, ha valamilyen kérelem benyújtását kezdeményezik. Amennyiben nagyobb létszám kezelése válik szükségessé, az OIF ügyintézői a regisztrációt és a priorálást követően ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolványt adnak a külföldi személyeknek, amivel ezt követően a regionális igazgatóságok vagy a menekültügyi igazgatóság ügyfélszolgálatán kell jelentkezniük, a kérelmeik benyújtása illetve az eljárások lefolytatása érdekében.

2.8. Összegzés

A migrációval összefüggő válsághelyzetek kezelése napjaink biztonságpolitikai és rendvédelmi gondolkodásának egyik központi eleme. A migráció, mint összetett társadalmi, gazdasági és politikai jelenség, nem csupán humanitárius, hanem közbiztonsági és nemzetbiztonsági kihívásokat is felvet. A modern államok egyik alapvető feladata a szuverenitás és a közrend megőrzése mellett az emberi jogok tiszteletben tartása – e kettős célrendszer egyensúlya határozza meg a válságkezelés sikerességét.

Magyarországon a migrációval kapcsolatos rendkívüli helyzetek kezelése jogszabályi és szervezeti szinten is szabályozott. A védelmi és biztonsági igazgatás rendszerében az OIF központi szerepet tölt be, részt vesz mind a menekültügyi, mind az idegenrendészeti feladatok végrehajtásában. Az OIF válsághelyzeti működését a Központi Alapterv és a Központi Végrehajtási Terv határozza meg, amelyek biztosítják az egységes fellépést és a társszervekkel való összehangolt együttműködést.

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén a feladatok sokrétűek: a határrendészeti, idegenrendészeti, menekültügyi, logisztikai és humánfeladatok egymással párhuzamosan jelennek meg. A válságkezelés során kiemelt jelentőségű az erők és eszközök gyors mozgósítása, az ideiglenes infrastruktúra kialakítása, valamint az állami és önkormányzati források ideiglenes igénybevételének jogszerű biztosítása. A Met. alapján

ezek az intézkedések kártalanítás mellett, az állami erőforrások hatékony felhasználásával történnek.

A nemzetközi környezet változásai, a hibrid fenyegetések és a migrációs nyomás növekedése tovább erősítik annak szükségességét, hogy a magyar válságkezelési rendszer – ezen belül az OIF – felkészült, rugalmas és jogilag megalapozott módon reagáljon a kialakuló helyzetekre. A migrációval összefüggő válsághelyzetek kezelése így nemcsak rendészeti feladat, hanem stratégiai állami érdek, amely a közbiztonság, a nemzetbiztonság, a társadalmi stabilitás és az emberi méltóság védelmét egyaránt szolgálja.

Felhasznált és ajánlott irodalom

Hautzinger Zoltán: A fegyveres szervek rendeltetésének alaptörvényi szabályozása. In: Drinóczi Tímea (szerk.): Magyarország új alkotmányossága. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Pécs, 2011. 65-75. ISBN: 978-963-6424-37-4

Hautzinger Zoltán (szerk.): A migráció elmélete. Nemzeti Közszerzői Egyetem. Budapest, 2014. ISBN: 978-615-5305-54-2

Klenner Zoltán (szerk.): Menekültügyi ismeretek. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019. ISBN: 978-615-5920-94-3

Fejezetzáró kérdések

- ☉ Melyek az idegenrendészeti hatóság válságkezelésben történő közreműködésének jogszabályi alapjai?
- ☉ Mi a modernkori migráció meghatározása?
- ☉ Milyen migrációs típusok lehetnek?
- ☉ A migráns fogalmának milyen értelmezési keretei vannak?
- ☉ Kik lehetnek a menedékjog alanyai?
- ☉ Melyek a migrációval összefüggő válsághelyzetek típusai?
- ☉ Milyen logisztikai és támogatási feladatok jelennek meg egy migrációs válság során?
- ☉ Milyen jogszabály határozza meg a „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” kihirdetését és kezelését?
- ☉ Mi a lényege az állami vagy önkormányzati tulajdon ideiglenes igénybevételének a válsághelyzet idején?

III. AZ OIF HONVÉDELEMMEL ÉS KATASZTRÓFAVÉDELEMMEL KAPCSOLATOS TEVÉKENYSÉGE

A védelmi és biztonsági igazgatás fejlődése alapvetően az 1970-es években kezdődött, az akkori vezetés felismerte, hogy az események kezelése során egy átfogó megközelítésre van szükség, a beavatkozó szervezetek együttműködését össze kell hangolni, ugyanis nincs olyan esemény, amely során bármely beavatkozó szerv részvétele mellőzhető.

Az OIF életében először 2019-ben, a rendvédelmi szervvé történő átalakulást követően jelent meg a védelmi és biztonsági igazgatás, mint önálló szakterület. Az OIF tekintetében nem volt kérdés ekkor sem, hogy a migrációs válságkezelés áll a védelmi és biztonsági igazgatási szakterület középpontjában, az azonban már kérdéseket vetett föl, hogy rendvédelmi szervként, az addigi vonatkozó jogszabályok, valamint az újonnan megjelenő jogszabályi háttér alapján az OIF-nak milyen védelmi és biztonsági igazgatási feladatai keletkeztek. A nehézséget az jelentette, hogy a migrációs kezelése alapjaiban két önálló szakterülethez tartozik és ezen szakterületek feladatrendszerét össze kellett fésülni a védelmi és biztonsági igazgatásban résztvevő többi szerv és együttműködő feladatrendszerével, amely innentől kezdve már nemcsak a migrációs válságkezelést jelentette, hanem a honvédelmi és katasztrófavédelmi szervezetekkel történő közös együttműködést is.

Az OIF Ügyeleti és Védelmi Igazgatási Osztálya (a továbbiakban: ÜVIO) 2021-től önálló osztályként koordinálja és hajtja végre az OIF védelmi és biztonsági igazgatási feladatait. Tekintettel arra, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás megjelenésével az OIF feladatrendszere is bővült, az ÜVIO munkáját az OIF regionális igazgatóságain kijelölt védelmi tisztek támogatják, azonban nem elhanyagolható az OIF Központi Ügyeletének szerepe sem, mivel a válsághelyzeti riasztás minden esetben a Központi Ügyeleten keresztül érkezik. A Központi Ügyelet támogatja a védelmi és biztonsági igazgatási szakterület tevékenységét, képes az OIF Védett Vezetési Pontját aktiválni, értesíteni az OIF személyi állományát, valamint biztosítani az összeköttetést a beavatkozó szervek

ügyeleti szolgálataival. Éppen ezért került ugyan azon osztály (ÜVIO) alárendeltségébe az ügyeleti, és a védelmi és biztonsági igazgatási szakterület.

Az OIF honvédelemmel és katasztrófavédelemmel kapcsolatos tevékenységét az Alaptörvény, valamint a VBÖ. szabályozza. Az OIF elrendelés esetén – a migrációs válsághelyzet esetét kivéve – a különleges jogrendi, valamint védelmi és biztonsági igazgatási feladatok végrehajtásában, mint közreműködő szerv vesz részt. Válsághelyzet során az OIF alapfeladatainak ellátását nem veszélyeztetheti a védelmi és biztonsági igazgatási feladatok ellátása, ezért az OIF személyi állományának létszámára való tekintettel, a különböző válsághelyzetek kezelésére a teljes állomány maximum 30%-a vonható el, a vonatkozó tervdokumentumok ennek figyelembevételével készülnek. A feladatok végrehajtása az OIF saját belső intézkedései, tervei, valamint a vonatkozó jogszabályok és szervezetszabályozó eszközök alapján történik.

A válsághelyzetek kezelése érdekében az OIF erre kijelölt objektumában Operatív Törzs (a továbbiakban: OIF Törzs) alakul, amelynek vezetője a főigazgató vagy az általános főigazgató-helyettes. Az OIF Törzs felel többek között a védekezési feladatok irányításáért, a hatáskörébe tartozó intézkedések tekintetében önálló döntéshozatali jogkörrel rendelkezik, azonban ezzel párhuzamosan köteles a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal (a továbbiakban: VIH) által meghatározott normáknak is megfelelni.

3.1. Az OIF értesítési feladatai

A belügyi szervek értesítési feladatait a Belügyminisztérium és a belügyminiszter által irányított szervek értesítési rendjéről szóló 2/2016. (II.25.) BM utasítás (a továbbiakban: BM utasítás), valamint az OIF Értesítési Terve szabályozza. Ez utóbbi tartalmazza az értesítési feladattal kapcsolatos részletes szabályozást.

A riasztás, valamint az elrendelt feladat – néhány kivétellel - minden esetben a BM Ügyeleti Központon keresztül érkezik az OIF Központi Ügyeletére (a továbbiakban: Központi Ügyelet), amelyet a Központi Ügyelet a BM Ügyelet visszahívásával ellenőriz, majd nyugtázza a feladatot. Ezt követően a Központi Ügyelet - a főigazgató egyidejű tájékoztatása mellett - értesíti az elrendelt feladat végrehajtására kijelölt állományt. Értesítési feladat kizárólag gyakorlat, vagy éles helyzet esetén rendelhető el. A kijelölt

személyi állomány az értesítés vételét követően – az elrendelt feladat függvényében – nyugtázza a feladatot, vagy adott esetben szolgálati helyére bevonul.

3.1.1. Harcérték Modul

Az értesítési feladatok hatékony ellátását a RobotZsaru integrált ügyviteli, ügyfeldolgozó és elektronikus iratkezelő rendszer (a továbbiakban: Robotzsaru) részét képező Harcérték modul (a továbbiakban: Modul) támogatja. A Modul az OIF személyi állományának berendelhetőségi adatait tartalmazza. A sikeres kiértesítés előfeltétele a Modulban rögzített adatok, státuszok pontos vezetése. A Modul alapvető funkciója elrendelt értesítési feladat esetén az, hogy képes az adott napra rögzített Harcérték jelentés lehívására, amely alapján az ÜVIO végrehajtja a kijelölt személyi állomány értesítését. Az adatok Modulban történő rögzítése kötelező, a rögzítésért felelős személyek a Modulban rögzített adatok helyes rögzítéséért fegyelmi felelősséggel tartoznak.

Amennyiben értesítési feladat kerül elrendelésre az ÜVIO védelmi és biztonsági ügyintézői lekérlik az adott napra vonatkozó Harcérték jelentést, amely alapján megkezdik a személyi állomány kiértesítését. E Modul képes arra, hogy a megfelelő értesítési lista kiválasztását követően kizárólag azokat a személyeket listázza, akik szolgálatban vannak, és amely lista nem tartalmazza azon személyeket, akik a BM utasítás 22.§-a szerint az értesítési, valamint berendelési kötelezettség alól felmentést élveznek.

3.1.2. Automatikus Kiértesítési Rendszerrel végrehajtott értesítés

A személyi állomány kiértesítését a Központi Ügyeleten telepített Automatikus Kiértesítési Rendszeren (a továbbiakban: AKR) keresztül a Központi Ügyelet hajtja végre. A kiértesítés végrehajtására az AKR-en belül különböző kiértesítési sémák állnak rendelkezésre, így az elrendelt feladat függvényében a Központi Ügyelet a megfelelő séma kiválasztásával indítja a kiértesítést.

Elrendelt feladat esetén a Központi Ügyelet azonnal megkezdheti a kijelölt állomány kiértesítését. Első körben a vezetőket, ezt követően pedig az ÜVIO védelmi és biztonsági ügyintézőit értesíti, akik, a beérkezésüket követően átveszik a személyi állomány kiértesítését. A Központi Ügyelet napi szinten ellenőrzi az AKR megfelelő működését, és hiba esetén tájékoztatja a védelmi és biztonsági ügyintézőket, akik haladéktalanul intézkednek a hiba elhárítására.

A Központi Ügyelet értesítési feladatainak támogatása érdekében a védelmi és biztonsági ügyintézők előzetesen elkészített, úgynevezett AKR listákat hoznak létre, melyek tartalmazzák a kollégák nevét, mobiltelefonszámát, valamint szervezeti egységét.

3.1.3. Manuális kiértesítés távközlési rendszeren keresztül

A Főigazgatóság minden szervezeti egysége a BM utasítás 2. számú mellékletében meghatározott formában manuális értesítési névjegyzéket (a továbbiakban: névjegyzék) vezet. A névjegyzékre abban az esetben van szükség, amennyiben az AKR működése során technikai hiba lép fel. A szervezeti egységek névjegyzékeiben rögzített adatokban történő változást az ÜVIO felé haladéktalanul, de legkésőbb a változást követő napig jelezni kell.

A névjegyzék szerinti értesítési feladat gördülékeny végrehajtása érdekében a Főigazgatóság minden szervezeti egységénél értesítési megbízott került kijelölésre, akik – a Központi Ügyeletről érkezett értesítés vételét követően – végrehajtják saját szervezeti egységük kiértesítését távközlési rendszeren keresztül. Minden szervezeti egységnél minimum két értesítési megbízott kijelölése szükséges annak érdekében, hogy az értesítési feladat végrehajtása biztosított legyen abban az esetben is, ha az egyik kolléga rajta kívül álló okok miatt nem tudja végrehajtani az állomány kiértesítését. Rendkívüli esetben az állomány kiértesítését a Központi Ügyelet – a védelmi és biztonsági ügyintézők bevonásával – hajtja végre.

3.1.4. Személyes kiértesítés

A BM utasítás 26. §-a alapján a rendvédelmi szerveknek képesnek kell lenniük a távközlési-és informatikai rendszerek üzemen kívül kerülése esetén is a személyi állomány kiértesítésére.

Az OIF – a BM utasításban meghatározottak alapján – saját hatáskörben megszervezte a személyi állomány személyes kiértesítését. A kiértesítés végrehajtására kötelezett állomány egy részét a Készenléti Rendőrség, az állomány további tagjait a Készenléti Rendőrég által kiértesített személyek hajtják végre, akik ezt követően szolgálati helyükre bevonulnak, és szolgálati gépjárművel végrehajtják a kiértesítési feladatra kijelölt személyi állomány kiértesítését. Amennyiben az állomány tagja otthonában nem lelhető fel, úgy egy kiértesítési karton kerül elhelyezésre részére, amely tartalmazza a kiértesítés tényét, valamint az elrendelt feladatot.

3.1.5. Mentességi kategóriák

A BM utasítás bizonyos esetek vonatkozásában a kiértesítési és bevonulási kötelezettség alól felmentést ad, melyek a következők:

„22. § (1) A BM szerv vezetője mentesíti a szolgálatteljesítési vagy munkahelyre történő bevonulás alól

a) a várandós nőt a várandósság orvosi megállapításának idejétől,

b) azokat az egyedülálló szülőket, akiknek 18 éven aluli gyermekük van, ha annak felügyeletét más nem tudja ellátni,

c) azokat, akiknek gondozásra szoruló közeli hozzátartozójuk van, és annak felügyeletéről, gondozásáról más módon gondoskodni nem tudnak,

d) az egészségügyi szabadságon lévőket,

e) a rendelkezési állományban lévőket annál a szervnél, ahol rendelkezési állományban vannak,

f) az átrendeltek, az átirányítottakat, a kirendeltek és a külföldi szolgálati kiküldetésen lévőket az eredeti szolgálati vagy munkavégzési helyükön,

g) a felmentési idejüket töltőket,

h) a tartalékállományban lévőket,

i) a személyi állomány szolgálati beosztásából felfüggesztett tagját,

j) a könnyített szolgálatot ellátó hivatásos állományúakat és

k) az Alaptörvényben meghatározott különleges jogrend esetén elrendelt értesítés kivételével a különleges foglalkoztatási (senior) állományban lévőket.

(2) Ha a személyi állomány mindkét tagja BM szervnél foglalkoztatott, és 18 éven aluli gyermekük vagy gondozásra

szoruló közeli hozzátartozójuk van, és felügyeletéről más módon gondoskodni nem tudnak, az érintett szervek vagy szervezeti egységek vezetői – egyeztetést követően, a szolgálati érdek figyelembevételével – rendelkeznek arról, hogy melyik fél kötelezett a bevonulásra abban az esetben, ha mindkét BM szervnél egyidejűleg rendelkez el értesítést.

(3) * Ha a szülők egyik tagja BM szervnél, másik tagja a Honvédelmi Minisztériumnál vagy polgári nemzetbiztonsági szolgálatnál foglalkoztatott, és 18 éven aluli gyermekük vagy gondozásra szoruló közeli hozzátartozójuk van, akinek felügyeletéről más módon gondoskodni nem tudnak, a munkáltatói jogkört gyakorló vezetők – egyeztetést követően, a szolgálati érdek figyelembevételével, amennyiben az érintett minisztérium értesítési rendjéről szóló norma lehetővé teszi – rendelkeznek arról, hogy melyik fél kötelezett a bevonulásra abban az esetben, ha mindkét szervet érintően, egyidejűleg rendelkez el értesítést.”

A felsorolt kategóriák közül az alábbiakra szükséges kiemelt figyelmet fordítani.

- ☉ BM utasítás 22.§ 1) c pont: a jogszabály a) pontja mentesíti a várandós nőket, azonban a gyermek születése utáni időszakról nem rendelkezik, ezért az ÜVIO a GYES-en, illetve GYED-en, vagy bármilyen a gyermek gondozására irányuló távollét esetére a c) pont rögzítését javasolja az adott szervezeti egység értesítési névjegyzékében, valamint a Modulban. Előfordulhat olyan eset is, amikor a személyi állomány tagja idős szüleit ápolja, ebben az esetben is a c) pont rögzítése szükséges.
- ☉ BM utasítás 1) f pont: a Főigazgatóság számos állomáshelyre küld szakkonzulokat, valamint vízumtanácsadókat, illetve együttműködési megállapodás alapján a kollégák Frontex és EUAA kiküldetésen is részt vesznek. Ebben az esetben kiemelten fontos a mentességi kategória jelzése, hiszen a külföldön szolgálatot teljesítő kollégák esetében az értesítés, valamint a berendelés szintén nem releváns.

- ☉ BM utasítás 22.§ 2) és 3) bekezdés: fontos, hogy e két kategóriába eső személyek estén kizárólag abban az esetben adható mentesség, amennyiben a kollégáknak 18 éven aluli gyermekük van, illetve a két szervnél egyidejű berendelést rendeltek el.

3.2. Veszélyelhárítási feladatrendszer

Az OIF vonatkozásában a veszélyelhárítási feladatrendszer alapját a katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól szóló 62/2011. (XII.29.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet) 9.§-a pontja képezi. Korábban a BM rendelet nem tartalmazta az OIF-ra vonatkozó feladatrendszert, annak ellenére, hogy a BM rendelet hatálya az OIF-ra is kiterjed, ezért az ÜVIO kezdeményezésére a BM rendelet módosításra került.

3.2.1. Az OIF működési rendje kiterjedt káresemény esetén

Az ÜVIO, valamint az OIF Titkársági és Kommunikációs Osztálya folyamatos figyelemmel kíséri a katasztrófavédelmi szerv által kiadott riasztásokat és figyelmeztetéseket, valamint elemzi a kialakult helyzetet. Szükség esetén a védekezésbe bevont szervezeti egységek vezetői kijelölik a védekezésben résztvevő állományt, valamint a főigazgató – a belügyminiszter utasítása alapján - elrendeli a kijelölt személyi állomány készenléte helyezését. Az OIF részére elrendelt riasztás, valamint feladat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság (a továbbiakban: KKB) elnöke útján a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Központi Főügyeletétől érkezik az OIF Központi Ügyeletére. A riasztás vételét követően a Központi Ügyelet végrehajtja a készenlétes állomány kiértesítését és berendelését, akik jelentkeznek szolgálati előljárójuknál.

3.2.2. Vezetési rend

Kiterjedt káresemény esetén OIF Törzs alakul, és az OIF részt vesz az eseménnyel kapcsolatos megelőzési, kárelhárítási, valamint helyreállítási feladatok végrehajtásában, valamint szakértőt delegál a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központjába, valamint külföldiek tömeges méretű migrációja miatt bekövetkező események esetén az OIF Törzs a KKB NVK idegenrendészeti és menekültügyi védekezési munkabizottságának feladatait is ellátja. A

delegált szakértő tart kapcsolatot az OIF Központi Ügyeletével, valamint az OIF védelmi és biztonsági ügyintézőivel.

A kiterjedt káreseménnyel érintett terület szerinti illetékes regionális igazgatóság igazgatója Helyi Operatív Törzsset (a továbbiakban: HOT) hozhat létre, amelynek vezetője a regionális igazgatóság igazgatója, helyettese pedig az igazgató-helyettes. Amennyiben a kiterjedt káresemény több vármegyét vagy régiót érint, az érintett regionális igazgatóságok igazgatói Területi Operatív Törzsset (a továbbiakban: TOT) is létrehozhatnak. A HOT és a TOT tagjait az igazgatók saját hatáskörben jelölik ki. Szükség esetén az illetékes regionális igazgatóság szakértőt delegál a területi és a helyi védelmi bizottság operatív munkaszervébe.

3.2.3. A beavatkozó állomány feladatai

Az OIF kijelölt állománya közreműködik többek között a kárhelyszín zárásában, a kárhelyszínen hagyott értékek őrzésében, a kárterületre történő be-és kilépés ellenőrzésében, a lakosság tájékoztatásában, a kitelepítéssel, kimenekítéssel kapcsolatos feladatok végrehajtásában.

Kiterjedt káresemény esetén az OIF beavatkozó állománya köteles a kiterjedt káresemény védekezési feladatait irányító vezető utasításait maradéktalanul betartani és végrehajtani, továbbá részére – a közvetlen előjárójának tájékoztatása mellett – jelentést tenni.

Előfordulhat, hogy a kiterjedt káresemény az OIF valamelyik objektumát érinti, ebben az esetben – a káresemény jellegétől és kiterjedésétől függően - haladéktalanul intézkedni kell a személyi állomány kitelepítéséről, kimenekítéséről, elzárkóztatásáról.

Az OIF üzemfolytonosságának biztosítása érdekében előzetesen másodlagos munkavégzési helyszínek kerültek kialakításra, így egy esetleges kitelepítés vagy kimenekítés esetén a kitelepített személyi állomány más helyszínen folytatja alapfeladatainak végrehajtását. Azonban a másodlagos munkavégzési helyszínek nem rendelkeznek olyan befogadó kapacitással, hogy a teljes személyi állomány munkavégzését biztosítsák, így a főigazgató dönthet szolgálatmentesség, vagy szabadság kiadásának elrendeléséről azon kollégák esetében, akik a kiterjedt káreseménnyel kapcsolatos feladat-végrehajtásban nem vesznek részt.

Kiterjedt káresemény esetén – amennyiben az OIF befogadó intézményeit is érinti – intézkedni kell a befogadó intézményekben tartózkodó külföldiek kitelepítésére, kimenekítésére, elzárkóztatására, oly módon, hogy a feladat-végrehajtás során biztosítani kell a külföldiek biztonságos szállítását, ellátását, különös tekintettel a várandós anyákra, illetve gyermekekre.

3.2.4. A katasztrófavédelmi feladatok végrehajtásához rendelt eszközpark

A katasztrófavédelmi feladatok végrehajtásához szükséges eszközök beszerzését az ÜVIO kezdeményezi, az eszközök beszerzéséért az OIF Beszerzési és Projekt Osztálya, az eszközök kiadásáért az OIF Ellátási Osztálya, a beavatkozó állomány egyéni védő-és munkaeszkővel történő ellátásáért – a Közgazdasági Főosztály bevonásával – az ÜVIO felelős. A beavatkozáshoz szükséges eszközök az OIF Budafoki úti Központi Raktárában zárolt készletként kerültek elhelyezésre, amelyeket kizárólag katasztrófavédelmi feladatok esetén lehet használni, az eszközök alapfeladatok ellátására történő felhasználása kizárólag az ÜVIO vezetőjének engedélyével történhet. Amennyiben az eszközök alapfeladatok ellátására kerülnek kiadásra, és azok elhasználódnak az eszközöket pótolni kell vagy – amennyiben lehetséges – megtisztított állapotban kell visszaszolgáltatni.

Amennyiben a körülmények indokolják és engedik, a katasztrófavédelmi feladatok végrehajtása során a külföldiekkel kapcsolatos ügyintézés megkönnyítése érdekében az OIF ügyfélszolgálati busza is rendelkezésre áll.

3.3. Járványügyi feladatrendszer

Az OIF alapvető közegészségügyi feladatait az idegenrendészeti szerv által fenntartott, a menekültügyi őrizet végrehajtására szolgáló intézményre, a befogadó állomásra és a közösségi szállásra, valamint a rendőrség által fenntartott, az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtására szolgáló őrzött szállásra vonatkozó közegészségügyi követelményekről, a közegészségügyi ellenőrzésekről, valamint az egészségügyi államigazgatási szervvel való együttműködés rendjéről szóló 39/2019. (XI.15.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet), járványügyi veszélyhelyzeti működését pedig az OIF Pandémiás Terve szabályozza.

Járványügyi veszélyhelyzet esetén, a Belügyminisztérium a járvánnyal szembeni védekezés biztosítása érdekében Ügyeleti Központot működtet, amely 24 órában, 12 óras

váltással működik és ahova az OIF szakértőt delegál. A BM rendeletnek történő megfelelés érdekében az OIF mindig elegendő mennyiségű maszkot, fertőtlenítő szert, gumikesztyűt tart raktárkészleten és ebből biztosítja a személyi állomány és az ügyfelek egyéni védőeszközökkel történő ellátását.

3.3.1. Az OIF általános közegészségügyi feladatai

A BM rendelet meghatározza többek között az őrzött szállás, valamint a Főigazgatóság által fenntartott intézmények közegészségügyi-járványügyi követelményeit, az őrizetes, valamint a nem őrizetben lévő, azonban az OIF befogadó intézményeiben tartózkodó személyek fertőző megbetegedésével kapcsolatos eljárásrendet. Járványügyi veszélyhelyzet elrendelése esetén – a BM rendelet rendelkezéseit is figyelembe véve - a Pandémiás Terv rendelkezései az irányadók.

3.3.2. Az OIF által fenntartott intézményekkel, valamint az őrzött szállással kapcsolatos speciális közegészségügyi feladatok

Az OIF által fenntartott intézmények, valamint az őrzött szállás esetében alapesetben is elkülönítésre kerülnek a feltehetően fertőző személyek, azonban járványügyi veszélyhelyzet idején a fertőző személyek elkülönítése és a helyzet kezelése fokozottabb óvatosságot, figyelmet, valamint szigorúbb eljárásrend bevezetését igényli. Járványügyi elkülönítés esetén tilos az elkülönítő helyiségből étel, ital, vagy bármilyen tárgy kihozatala, továbbá az elkülönített személy más személlyel nem érintkezhet, illetve az orr-szájmaszk használatára a fertőzött személy figyelmét fel kell hívni.

Amennyiben a járványügyi eseményt nem az OIF szerződéses orvosa észleli, az eseményt észlelő személy szolgálati előjárója részére jelentést tesz, valamint szolgálati előjárója útján az OIF által fenntartott intézmény vezetője részére. Az OIF által fenntartott intézmény vezetője a járványügyi eseményről először telefonon szóban, majd ezt követően írásban tájékoztatja az őrizetet elrendelő hatóságot, valamint az OIF közegészségügyi szakorvosát, aki az esetet jelenti a beteg személy tartózkodási helye szerinti járási hivatalnak, valamint az OIF közegészségügyi felügyelőjének és a Rendőrség közegészségügyi főfelügyelőjének. A fertőzött személy elszállítását követően az OIF intézkedik a fertőzött helyiség, berendezési tárgyak, valamint textíliák fertőtlenítésére.

3.3.3. Az OIF szervezeti egységeivel kapcsolatos eljárásrend

Járványügyi veszélyhelyzet esetén az OIF objektumaiban növelni kell a napi takarítások számát, külön fertőtlenítő takarítás kerül bevezetésre, különös tekintettel a közösségi helyiségek vonatkozásában. Az egyéni védőeszközök rendelkezésre állását folyamatosan biztosítani kell, az OIF szervezeti egységeinek vezetői felelősek a szükséges védőeszközök felméréséért, biztosításáért.

A főigazgató – különösen az országos tiszti főorvos utasítása vagy ajánlása esetén - a személyi állomány védelme érdekében korlátozó és tiltó rendelkezéseket, valamint speciális magatartási szabályokat vezethet be, például:

- ☉ az előírt higiénés utasítások fokozott alkalmazása;
- ☉ tömegrendezvények látogatásának tiltása;
- ☉ megbeszélések telefonon- vagy videókonferencia keretein belül történő lebonyolítása;
- ☉ távmunka elrendelése azon munkakörök esetén, amelyek otthonról is elvégezhetőek;
- ☉ az OIF objektumaiba történő belépés korlátozása vagy tiltása;
- ☉ az ügyfélszolgálatokon egy időben tartózkodó ügyfelek számának maximálása;

További, az állomány védelmét szolgáló intézkedések lehetnek:

- ☉ bejelentési kötelezettség előírása abban az esetben, ha a személyi állomány tagjához járvány által érintett országból érkezik vendég, rokon, családtag;
- ☉ általános magatartási szabályok előírása a munkaidőn kívüli időszakokra;
- ☉ jelentés korábbi, járvány által érintett országba történő utazásról.

Járványügyi veszélyhelyzet esetén szigorításra kerülhetnek az objektumvédelmi szabályok:

- ☉ a belépési pontokon az ellenőrzés és a fertőtlenítés elrendelése;
- ☉ a belépő személyekkel kapcsolatban nyilatkozattételi kötelezettség előírása;
- ☉ az OIF-on lévő, külsős személyek által is használt étterembe történő belépés korlátozása vagy tiltása;
- ☉ az objektumba behozott eszközök fertőtlenítése;
- ☉ a vendégek, ügyfelek mozgásának korlátozása, kontrolálása, valamint az ezzel kapcsolatos előírások felülvizsgálata;

3.4. Objektumvédelem

Az OIF az állam működése, illetőleg a lakosság ellátása szempontjából kiemelten fontos létesítmények köréről szóló 24/1997. (III.26.) BM rendelet 1.§ g) pontja alapján az állam működése szempontjából kiemelt létesítménynek minősül. Erre tekintettel az OIF objektumainak védelme kiemelt feladat.

3.4.1. Az OIF objektumaiba történő be-és kilépés rendje

Az OIF rendvédelmi szervvé történő átalakulását követően az OIF objektumaiban a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény 1. § (3) bekezdése alapján fegyveres biztonsági őrök (a továbbiakban: őr) szolgálnak.

A fegyveres biztonsági őrseg tevékenységére a fenti jogszabályon kívül az OIF belső rendelkezései, valamint a helyi sajátosságokra tekintettel kiadott őrutasítások irányadóak.

Az OIF munkatársai részére a megfelelő belépési jogosultságok beállítását követően állandó mágneskártya kerül kiállításra, amellyel az objektumban szabadon közlekedhetnek. A belépőkártyát a munkatárs kilépése után le kell adni, a beállított jogosultságokat vissza kell vonni. A munkatársak gépjárművel történő behajtása a

gazdasági és humán főigazgató-helyettes, a regionális igazgatóságok vonatkozásában az igazgató előzetes engedélyéhez kötött.

Az OIF objektumaiba külső személyek kizárólag a személyazonosságuk megállapítását, a belépés jogszerűségének ellenőrzését, valamint vendégkártya kiadását követően léptethetők be, az épületekben kizárólag kísérettel mozoghatnak, és adataikat – előre tervezett látogatás esetén - az OIF Porta rendszerben rögzíteni kell. Az OIF Porta rendszert az őr követi figyelemmel, a beléptetést ennek alapján hajtja végre. Amennyiben a személy adatai az őr részére nem kerültek előzetesen leadásra, a fegyveres biztonsági őr értesíti a fogadó személyt a vendég érkezéséről. Amennyiben a fogadó személy kiléte nem ismert, a fegyveres biztonsági őr értesíti az ÜVIO vezetőjét, valamint a Központi Ügyeletet. A személy addig egyik esetben sem léptethető be, amíg a fogadó személy a kíséretet nem biztosítja. A külsős személyek gépjárművel történő belépésére is a fenti előírások vonatkoznak. Gépjárművel történő érkezés esetén az OIF porta rendszerben a gépjármű adatait is rögzíteni kell.

A társszervek képviselői a szolgálati igazolványuk felmutatása után léphetnek be az objektumba, azonban az épületben kísérettel mozoghatnak. A fegyveres biztonsági őr a be-és kilépők csomagjait, illetve a gépjárművek csomagterét ellenőrizheti.

Az OIF területén és objektumaiban kép-és hangfelvétel kizárólag a főigazgató, távolléte esetén az általános főigazgató-helyettes engedélyével készíthető. Amennyiben az őr kép-és hangfelvétel készítésére utaló magatartást észlel, köteles a személy figyelmét felhívni a hatályos szabályokra, és felszólítani a tevékenysége felhagyására.

Amennyiben a munkatárs részére küldemény érkezik, azt kizárólag az objektum bejáratánál veheti át. Küldemény szállítása céljából az OIF objektumaiba kizárólag az Állami Futárszolgálat tagja léphet be.

3.4.2. Az épületekben való tartózkodás szabályai

Az OIF objektumaiban – néhány kivétellel – elektronikus beléptető-rendszer működik. Ahol elektronikus beléptető-rendszer nem működik, a be-és kilépés rögzítése érdekében jelenléti ívet kell vezetni, amelyben rögzíteni kell a munkavégzés kezdetét és végét. Elektronikus beléptető-rendszer megléte esetén a munkatárs köteles minden be-és kilépésnél a részére kiosztott belépőkártyát használni. A belépőkártyát más személy részére átadni tilos. A belépőkártya elvesztése esetén az elvesztés tényét azonnal jelenti

közvetlen előjárója, valamint az ÜVIO vezetője részére. Ezt követően az Informatikai Főosztály intézkedik új belépőkártya kiadására, valamint az elveszett kártya tiltására.

A munkatárs a munkahelyről kizárólag közvetlen vezetője engedélyével távozhat. A munkaidő leteltét követően a munkatárs köteles meggyőződni arról, hogy az irattároló szekrényt és a nyílászárókat bezárta, az irodában található elektronikai eszközöket kikapcsolta. A munkahelyi számítógép kizárólag a munkatárs közvetlen előjárója engedélyével maradhat bekapcsolva, és az irodából utolsóként távozó munkatárs köteles meggyőződni arról, hogy a számítógép zárolása megtörtént, és az azon lévő tartalmakhoz illetéktelen személy nem férhet hozzá.

Az OIF Központi Hivatalában elektronikus kulcsszéf biztosítja az épület irodakulcsainak védelmét. A kulcsszéf belépőkártyával nyitható, amelyre előzetesen felprogramozásra kerülnek a szobai kulcsainak felvételére jogosult személyek adatai. Az OIF objektumainak irodái és kulcsai nyilvántartásának vezetéséért az ÜVIO felelős. Ahol kulcsszéf nem elérhető, ott a kulcsok tárolására kulcsdoboz kerül kiosztásra, amelyet a munkatárs saját részére kiadott negatív pecsétnyomóval kell lezárni.

Az OIF épületeiben a munkanapokon este 19:00 óra utáni, vagy a pihenő-és munkaszüneti napokon történő tartózkodást a munkatárs közvetlen előjárója egyetértése alapján az ÜVIO vezetője engedélyezi. A munkaidőn túli tartózkodásra vonatkozó dokumentumot a fegyveres biztonsági őrség részére is meg kell küldeni. A gépjárművek munkaidőn túli parkolását a gazdasági és humán főigazgató-helyettes engedélyezi.

3.5. Honvédelmi Intézkedési Terv

Az OIF a Honvédelmi Intézkedési Tervében (a továbbiakban: HIT) meghatározottak alapján biztosítja alaprendeltetése szerinti feladatait az Alaptörvény szerinti hadiállapot, szükségállapot (a továbbiakban: honvédelmi típusú különleges jogrend), valamint a Vbö. 5.§ 15. pont f) és g) alpontjai által meghatározott válsághelyzetek esetén (a továbbiakban együtt: honvédelmi típusú válsághelyzet). A HIT „Nem nyílt” minősítésű tervdokumentum, így a részletes feladat-végrehajtást kizárólag az OIF személyi állománya ismerheti meg.

3.5.1. Az OIF általános feladatai honvédelmi típusú különleges jogrendben és válsághelyzetben

Honvédelmi típusú különleges jogrend és válsághelyzet esetén az OIF főigazgatója, akadályoztatása esetén az általános főigazgató-helyettes felelős az OIF honvédelmi feladatainak megszervezéséért, valamint támogatásáért.

A riasztás honvédelmi típusú különleges jogrend esetén a Honvédelmi Minisztérium Ügyeletén, honvédelmi típusú válsághelyzetben a Belügyminisztérium Ügyeletén keresztül érkezik a Központi Ügyelet részére. Az OIF szakértőinek értesítését a Központi Ügyelet hajtja végre a 2.1.1. fejezetben leírtak alapján.

Honvédelmi típusú különleges jogrendben és válsághelyzetben az OIF főigazgatójának döntése alapján OIF Törzs és annak munkáját támogató, döntés-előkészítési feladatokat ellátó Támogató Munkacsoport (a továbbiakban: Munkacsoport) alakul. Az OIF Törzs, valamint a Munkacsoport tagjai feladataikat eredeti beosztásuk mellett látják el.

Az OIF Törzs vezetője az általános főigazgató-helyettes, helyettese az ÜVIO vezetője.

Az OIF vezetője szavazati joggal részt vesz a Honvédelmi Igazgatási Tárcaközi Koordinációs Munkacsoport (a továbbiakban: HIKOM) ülésein, valamint szakértőt delegál a HIKOM operatív szervébe, a Honvédelmi Szakértői Csoportba, valamint a Belügyminisztérium Operatív Törzsébe.

Az OIF elrendelés esetén végrehajtja a NATO kötelezettségekkel kapcsolatos válságkezelési feladatokat is.

Az OIF Meghagyási Névjegyzéket és Hadköteles nyilvántartást vezet. Tekintettel az OIF személyi állományának létszámára, az állomány minimum 75% -a, maximum 85% -a tartható meghagyásban. A Meghagyási Névjegyzék olyan munkaköröket tartalmaz, amelyek honvédelmi típusú különleges jogrendben és válsághelyzetben nélkülözhetetlenek az OIF alapfeladatainak ellátásához, így e munkakörök betöltői nem vezényelhetők honvédelmi feladatok ellátására.

Honvédelmi típusú különleges jogrendben és válsághelyzetben szigorításra kerül az objektumba történő belépés rendje, amely alapján a külsős személyek, valamint

ügyfelek mozgása folyamatos ellenőrzés mellett zajlik, továbbá fel kell készülni az OIF objektumai, valamint az általa fenntartott intézmények vonatkozásában az áthelyezés, kitelepítés, átköltöztetés végrehajtására.

Honvédelmi típusú különleges jogrendben és válsághelyzetben az OIF elsősorban a Honvédelmi Minisztérium és a Belügyminisztérium védelmi igazgatási feladatok ellátásért felelős szervezeti elemével, valamint a Védelmi Igazgatási Hivatallal tart kapcsolatot.

Honvédelmi típusú különleges jogrendben és válsághelyzetben kiemelt figyelmet kap a polgári és katonai titkosszolgálatokkal történő kapcsolattartás.

3.6. A védelmi és biztonsági igazgatási tevékenységet támogató informatikai rendszerek, technikai eszközök

3.6.1. Automatikus Kértesítési Rendszer (AKR)

Az ÜVIO Központi Ügyeletén, valamint a védelmi és biztonsági igazgatási ügyintézők részére 2023-ban telepítésre került a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat által fejlesztett AKR. Az AKR alapvetően belső üzemeltetésű, külsős fejlesztői támogatással működő rendszer. A korábbi 1.0 rendszertől eltérően az AKR 2.0 egy webes felületű, felhasználóbarát rendszer, ami alkalmas a személyi állomány telefonon keresztül történő értesítésére.

A személyi állomány értesítésére – az elrendelt feladattól függően – jelenleg hét darab séma (értesítési szöveg) áll rendelkezésre az értesítési üzenet továbbítására, azonban folyamatban van a rendelkezésre álló sémák számának bővítése. Az új értesítési sémák és az értesítés szövegének megváltoztatása is azt a célt szolgálja, hogy az állomány egyértelműen tudja, hogy az értesítés vétele után mi a teendője. A sémák, valamint az AKR egyéb részei (jogosultságok és jogosultsági körök kezelése, felhasználók kezelése, hangfájlok feltöltése és módosítása, modulok hozzáférhetősége stb.) – megfelelő admin jogosultsággal – bővíthetők, módosíthatók. A hanganyagot az ÜVIO védelmi és biztonsági ügyintézői folyamatosan bővítik.

3.6.2. Marathon Terra rendszer

A Marathon Terra az OIF ügyeleti szolgálatain, valamint a védelmi és biztonsági igazgatási ügyintézők részére 2024-ben került telepítésre. A rendszer egy védelmi és biztonsági igazgatási célú infokommunikációs rendszer, amelyet az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: OKF) működtet a védelmi és biztonsági igazgatásban résztvevő szervekkel történő katasztrófavédelmi válsághelyzeti kommunikáció biztosítása céljából. A Marathon Terra egy belső kommunikációs felület, amelyhez az OKF biztosít az OIF számára hozzáférést. A rendszer egyik fő képessége, hogy a rendszerben elérhető térképen kijelölt területen élő lakosság részére sms üzenet küldhető. Ilyenek voltak a 2013. márciusi rendkívüli időjárás során kiküldött sms üzenetek is.

3.6.3. Egységes Digitális Rádiórendszer (EDR) eszközpark

Az EDR eszközök használatát a kormányzati célú hálózatokról szóló 346/2010. (XII.28.) Korm. rendelet szabályozza, amely alapján az OIF is EDR felhasználónak minősül. EDR eszközöket alapvetően az OIF helyszíni ellenőrzésre induló kollégái használnak, ezen kívül minden vezető rendelkezik egy személyre kiadott eszközzel. Az OIF EDR eszközhasználatát az OIF rádióforgalmi rendjének kialakításáról és az Egységes Digitális Rádiórendszer alkalmazásáról szóló főigazgatói intézkedés határozza meg. Az ÜVIO felelős az EDR eszközök kiadásáért, valamint az EDR nyilvántartás vezetéséért, az eszközök beszerzését az Informatikai Főosztály bevonásával a Beszerzési és Projekt Osztály hajtja végre. Az EDR eszközök működéséhez kapcsolódó informatikai és elektronikus hírközlési szolgáltatásokat a Pro-M Zrt. biztosítja.

3.6.4. Diszpécserállomás

A Diszpécserállomás, más néven DWS3, alapvető funkciója a segélyhívásokat fogadó állomások, éjjel-nappal működő irányítóközpontok, tűzoltóságok, valamint rendőrkapitányságok munkájának támogatása. A DWS3 egy művelettámogató és irányító eszköz, amely nagyban támogatja az OIF válságkezelési mechanizmusait azáltal, hogy központi EDR összeköttetést és navigációt biztosít a válságkezelésben résztvevő csapatok számára. A rendszer képes az OIF beavatkozó csapatait más szervekkel is összekapcsolni, továbbá képes egyéni és csoportos hívásokat is kezdeményezni, valamint rendelkezik vész hívóval is.

A DWS3 az ÜVIO Központi Ügyeletén került telepítésre, és minden ügyeletes, valamint védelmi és biztonsági igazgatási ügyintéző rendelkezik jogosultsággal a dicspécsrerállomás kezeléséhez. Az ÜVIO-n elérhető az OIF valamennyi EDR hívószáma és hívóneve, amelyek feltöltésre kerültek a DWS3-ba.

Az OIF a DWS3-at élesben először 2023-ban használta a Belügyminisztérium által elrendelt személyes kiértesítési gyakorlat során.

3.6.5. Védett Vezetési Pont

Az ÜVIO önálló osztállyá történő átalakulását követően az ÜVIO-n kialakításra került egy Védett Vezetési Pont (a továbbiakban: VVP), amely az OIF Törzs technikai háttértámogatását biztosítja. A VVP rendelkezik hét darab lappal, amelyeken minden, az OIF Törzs feladatainak ellátását támogató szakrendszer és kommunikációs rendszer elérhető, és amely összekapcsolja az OIF Törzset mind a regionális igazgatóságokkal, mind pedig a válsághelyzet-kezelésben résztvevő szervekkel. A laptopok rendelkeznek megosztó panellel, amely lehetőséget biztosít a telepített LED-falon keresztül a laptopok képernyőinek megosztására, így egy időben, egy helyen az OIF Törzs minden tagja hozzáfér minden olyan információhoz, amely a válságkezeléshez szükséges.

3.6.6. Ügyfélszolgálati busz

Az OIF ügyfélszolgálati busza (mobil munkaállomás) négy darab, teljeskörűen felszerelt munkaállomással rendelkezik, amelyeken elérhetőek az OIF szakrendszerei. A busznak saját áramfejlesztője van, ezért megfelelő infrastruktúrával nem rendelkező területekre is kitelepíthető.

3.7. Összegzés

A védelmi és biztonsági igazgatás feladatrendszere a 21. században ártértékelődött, ezért minden résztvevő szervezet, így az OIF részére is egyre több feladatot határoz meg. Fentiek alapján fontos szempont az OIF reziliencia képességeinek folyamatos fejlesztése, valamint elengedhetetlen a társszervekkel történő együttműködés találkozási pontjainak felismerése, és az együttműködés kialakítása a hatékony és gördülékeny feladatvégrehajtás érdekében.

Az OIF védelmi és biztonsági igazgatási szakterülete figyelemmel követi az aktuális trendeket, a nemzeti és nemzetközi biztonsági környezet alakulását, kiemelten kezeli a 21. századi technikai megoldások alkalmazását és implementálását az OIF védelmi működésébe. A védelmi tervek a fenti szempontok alapján kerülnek kidolgozásra, aktualizálásra, figyelembe véve az OIF-ra vonatkozó jogszabályi környezetet és biztonsági követelményeket. Az OIF mindenkor képes érdemben reagálni a különböző válsághelyzetekre oly módon, hogy a válsághelyzetek kezelése mellett az alapfeladatait is ellátja

Fejezetzáró kérdések

- ☉ Mely jogszabályok vonatkoznak az OIF védelmi és biztonsági igazgatási tevékenységére?
- ☉ Mely jogszabály határozza meg az OIF értesítési feladatait?
- ☉ Az Automatikus Kierősítési Rendszer meghibásodása esetén hogyan kell az értesítést végrehajtani?
- ☉ Mi az értesítési megbízott feladata?
- ☉ Kiterjedt káresemény esetén ki irányítja az OIF katasztrófavédelmi tevékenységét?
- ☉ Mely esetben látja el az OIF a KKB NVK idegenrendészeti és menekültügyi védekezési munkabizottságának feladatait?
- ☉ Milyen speciális magatartási szabályokat vezethet be az OIF főigazgatója járványügyi veszélyhelyzet esetén?
- ☉ Mi az eljárásrend az OIF objektumaiba belépő külsős személyek esetében?
- ☉ Milyen típusú válsághelyzetek esetén kell a Honvédelmi Intézkedési Terv rendelkezéseit végrehajtani?
- ☉ Milyen minősítésű az OIF Honvédelmi Intézkedési Terve?
- ☉ Sorolja fel az OIF védelmi és biztonsági tevékenységét támogató informatikai rendszereket, technikai eszközöket.

IV. AZ OIF HELYE ÉS SZEREPE A NEMZETKÖZI VÁLSÁGKEZELÉSBEN

A rendszerváltoztatást követően Magyarország számára jelentős lépés volt az Észak-atlanti Szövetséghez (a továbbiakban: NATO) történő csatlakozás és az Európai Unió (a továbbiakban: EU) tagországi közé történő felvétel. E két integrációval kötelezettségek is járnak, amelyek az egységes válságkezelésben is megmutatkoznak.

A biztonsági kockázatok, fenyegetések a XXI. században kiszámíthatatlanná váltak, a szereplőket nem feltétlenül lehet egyértelműen beazonosítani. A válságok komplexitása is megnőtt, hiszen a globalizmus, a kölcsönös függőség és a szövetségi rendszerekben lévő gazdasági, kereskedelmi egyezmények következtében az egyes országokban bekövetkezett válságok (például: természeti, ipari katasztrófa) kihatással vannak más országokra, más régiókra. A NATO-nak és az EU-nak is fel kellett építenie egy olyan mechanizmust, amely egyfelől képes folyamatosan megújulni, másfelől pedig a tagállamok különböző reagáló rendszereit, folyamatait valamilyen szinten össze kellett hangolni (mindezt olyan módon, hogy a tagállamok szuverenitása a szerződésekben foglaltakon túl ne sérüljön).

Minthogy e két szervezetnek másfajta válságkezelési metódusok állnak a rendelkezésére és eltérő eszközök, emiatt a két szervezetről külön-külön lesz szó.

4.1. NATO válságreakálási rendszere

A hidegháborút követő időszakban a NATO számára a biztonság fogalma fokozatosan kiszélesedett: a hagyományos katonai fenyegetések mellett megjelentek a nem katonai természetű, úgynevezett aszimmetrikus kihívások, hibrid fenyegetések, mint a terrorizmus, a kibertámadások, a klímaváltozás és a migráció. A szövetség felismerte, hogy a XXI. század válságai egyre komplexebbek, a biztonsági kockázatok egymással összefüggnek, és ezek kezelése csak integrált, többdimenziós megközelítéssel lehetséges. A NATO válságmegelőző és -kezelő tevékenysége a kollektív védelem elvére épül, amelyet a Washingtoni Szerződés 5. cikke rögzít. Ennek értelmében a tagállamok közösen lépnek fel egy szövetséges elleni támadás esetén. Ugyanakkor a szövetség már a kilencvenes években felismerte, hogy a biztonsági kihívások nem kizárólag katonai

jellegűek, így a válságkezelésnek civil, politikai és humanitárius dimenziókat is magában kell foglalnia.

A válságok kezelésének módja mindig azok természetétől és súlyosságától függ. A NATO holisztikus megközelítést alkalmaz: a diplomáciai megelőzéstől a békefenntartáson és béketeremtésen át egészen a humanitárius műveletekig terjed a tevékenységi köre. A döntéshozatal politikai szinten történik, az Észak-atlanti Tanács (North Atlantic Council; NAC) és a Katonai Bizottság (Military Committee, MC) koordinálásával, biztosítva, hogy a katonai beavatkozás mindig politikai konszenzuson alapuljon. A NATO már az 1950-es évektől kezdve foglalkozik katasztrófa-elhárítással. Az 1953-as észak-európai árvizek után jött létre az első szervezett segélyezési mechanizmus, majd 1958-ban kidolgozták a tagállamok közötti segítségnyújtás részletes eljárásrendjét. Ezt a rendszert 1995-ben felülvizsgálták és kiterjesztették a partnerországokra is, így a NATO válságkezelési tevékenysége nemzetközibbé vált.

1998-ban megalakult az Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC), amely a NATO civil válságkezelésének fő koordinációs központja. Feladata, hogy katasztrófa-helyzetekben – legyen szó árvízről, földrengésről, járványról vagy menekültválságról – összehangolja a tagállamok és partnerek segítségnyújtását. Az EADRCC aktívan részt vett többek között a COVID-19 világjárvány, valamint az Ukrajna területén zajló háború idején nyújtott humanitárius és nem halálos katonai eszközök támogatásának a koordinálásában. A központ emellett rendszeres civil-védelmi gyakorlatokat szervez a reagálóképesség és a szövetségi együttműködés erősítésére.

A 2022-es madridi Stratégiai Koncepció a NATO legfrissebb irányelve, amely a szövetség céljait és feladatait az új biztonságpolitikai környezethez igazította és összefoglalta. A dokumentum hangsúlyozza a válságmegelőzés és a civil-katonai (és rendvédelmi) együttműködés fontosságát, valamint beemeli a humán biztonság és a reziliencia fogalmát a válságkezelési doktrínába. A madridi koncepció kiemeli, hogy a NATO-nak készülnie kell az olyan nem hagyományos kihívásokra is, mint a klímaváltozás, az élelmezésbiztonság hiánya, a járványok és a migráció. Ezek a tényezők a biztonsági kockázatok új dimenzióját jelentik, mivel közvetve hozzájárulhatnak regionális instabilitáshoz, fegyveres konfliktusokhoz vagy tömeges népvándorláshoz. A dokumentum ezért a válságmegelőzés holisztikus megközelítését hirdeti: a NATO nemcsak reagálni, hanem proaktívan kezelni és megelőzni kívánja a biztonsági válságok

kialakulását. A tömegek ellenőrizetlen mozgásának (migrációs szempontból) kezelése a NATO számára nem elsősorban humanitárius, hanem biztonságpolitikai kérdésként jelenik meg, ugyanakkor a humanitárius szempontok mindig integráltan érvényesülnek. A szövetség felismerte, hogy a tömeges migráció – különösen fegyveres konfliktusok vagy állami instabilitás következtében – a határbiztonságot, a belső stabilitást és a közrend fenntartását egyaránt veszélyezteti.

4.1.1 NATO szerepvállalása a migráció kezelésében, a NATO Reagálási Rendszere

A NATO több műveletben is részt vett a migrációs nyomás enyhítése érdekében. 2016-ban a szövetség tengeri műveletet indított az Égei-tengeren, amelynek célja az embercsempészet és az illegális migráció visszaszorítása volt, együttműködésben az Európai Unióval, azon belül is a Frontex-ell. A művelet során a NATO egységei felderítési és megfigyelési feladatokat láttak el, valamint adatokat szolgáltatottak az uniós és nemzeti hatóságoknak a migrációs útvonalokról. A szövetség ezen kívül a válság megelőzési dimenzióban is foglalkozik a migrációval: a madridi koncepció értelmében a NATO célja a forrásországokban és a tranzitállamokban kialakuló instabilitás kezelése, a helyi biztonsági erők képzése, valamint a regionális együttműködés erősítése. A migráció tehát a NATO értelmezésében összetett válsághelyzet, amely egyszerre igényel katonai, politikai és humanitárius válaszokat. A NATO Reagálási Rendszere (NATO Response System; a továbbiakban: NRS) keretei lehetővé teszik, hogy a szövetség – a tagállamok szuverenitásának tiszteletben tartásával – hatékonyan támogassa az ilyen típusú krízisek koordinált kezelését.

A válságkezelés strukturális alapját korábban a NATO Válságreakálási Rendszere (NATO Crisis Response System; a továbbiakban: NCRS) biztosította, amelyet 2000-es évek elején hoztak létre a gyors reagálás és a döntéshozatal egységesítése céljából. A biztonsági környezet folyamatos változása — különösen az ukrajnai háború, a hibrid hadviselés és a tömeges migrációs hullámok megjelenése — szükségessé tette a rendszer átfogó modernizációját. Ennek eredményeként a NATO 2024-ben vezette be a NATO Response Systemet (NRS), amely rugalmas és adaptív válságkezelési keretet biztosít a szövetség számára. Az NRS célja, hogy összehangolja a nemzeti és szövetségi reagálási folyamatokat, egységesítse az információáramlást, és elősegítse a gyors döntéshozatalt mind politikai, mind katonai szinten.

Az NRS az alábbi fő pillérekre épül:

- ☉ Agilitás és adaptivitás: képes a különböző típusú válságokra – legyen az katonai, politikai, humanitárius vagy migrációs – gyorsan reagálni;
- ☉ Interoperabilitás: biztosítja a NATO-parancsnoki struktúra, a nemzeti hatóságok és a civil szervezetek közötti együttműködést;
- ☉ Reziliencia és civil felkészültség: a tagállamok civil infrastruktúrájának, kommunikációs és logisztikai rendszereinek bevonásával növeli a kollektív védelem hatékonyságát;
- ☉ Folyamatos gyakorlás: rendszeres válságkezelési gyakorlatok (Crisis Management Exercises – CMX) révén teszteli a döntéshozatali lánc és az operatív reagálás hatékonyságát.

Az NRS bevezetésével a NATO célja egy olyan integrált válságkezelési architektúra létrehozása volt, amely képes a XXI. század kihívásaira – így a migrációs válságokra is – gyors, koordinált és arányos választ adni.

Az OIF az NRS által csatlakozik be ebbe a rendszerbe, hiszen azokat a feladatokat, amelyeket a NATO a tagállamok felé dedikál, azokat a hazai szerveknek kell végrehajtani. Fontos szempont a nemzetközi válságkezelésben (a hazaiakban is), hogy egy-egy fogalom, elnevezés mindenki számára ugyanazzal a jelentés tartalommal bírjon. A NATO hivatalos honlapján és a stratégiai dokumentumaiban sem fogalmaz egyértelműen a migrációval összefüggő válsághelyzetekről, hiszen néhol menekült és migráns válságként utal a helyzetre, valahol pedig irreguláris migrációként hivatkozik. Azonban a gyakorlatokon, hivatalos megkeresések esetében a tömegek ellenőrizetlen mozgása kifejezést alkalmazza, és ez alatt éri a külföldi személyek határokat átívelő mozgását és a hazai állampolgárok esetleges ellenőrizetlen mozgását is. Innentől fogva a kommunikáció egyértelmű és nem merül fel az, hogy félreértések következtében már az első lépésben rossz irányba történik a feladatvégrehajtás.

A fentiekben említett NATO CMX gyakorlat és a rövid időtartamú gyakorlatok azok, ahol a leginkább megmutatkozik a tagállamok végrehajtási szervezetei felé is, hogy mit vár el a NATO. Ezeknek a gyakorlatoknak a végrehajtási dokumentumai „NATO

Secret” minősítésűek (a hazai szabályozás szerint ez nagyjából a „titkos” minősítésnek felel meg) A NATO által szervezett és menedzselt gyakorlatok végrehajtásáért Magyarországon (az eddigi gyakorlat szerint) a Honvédelmi Minisztérium a felelős és a HIKOM együttműködésével, tájékoztatásával és néhány esetben jóváhagyásával végzi el ezt a feladatot. Az OIF, mint a HIKOM tagja tevékenyen részt vesz ezeknek a gyakorlatoknak a felkészülési és a végrehajtási szakaszában is. Ezekben az esetekben különböző munkacsoportok kerülnek felállításra, amelyeknek az OIF is tagja. A fentebb említett gyakorlatok is értesítéssel, riasztással kezdődnek, amelyet a Honvédelmi Minisztérium Ügyelete hajt végre az AKR-en keresztül.

4.2. Az Európai Unió válságreakálási rendszere és a válságkezelési gyakorlatok

Az Európai Unió válságkezelési rendszere a politikai, katonai és humanitárius eszközök összehangolt alkalmazásán alapul. Az EU válságkezelésének célja, hogy megőrizze a tagállamok biztonságát, stabilitását és társadalmi működőképességét – mind az Európai Unió határain belül, mind azon kívül.

A válságkezelés intézményi alapját az EU közös biztonság- és védelempolitikája (CSDP) képezi, amelynek keretében az Unió katonai és civil műveleteket egyaránt indíthat. Ezek célja lehet békefenntartás, humanitárius segítségnyújtás, határbiztonság erősítése vagy a helyi intézmények stabilizálása. Az ilyen műveletek irányítását a Külügyi Szolgálat (EEAS), valamint a Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC) felügyeli.

Az EU-n belüli válságokra adott válaszokat az Integrált Politikai Válságreakálási Mechanizmus (IPCR) hangolja össze, amelyet nagy horderejű események – például terrortámadás, járvány vagy migrációs válság – esetén aktiválnak. Az IPCR célja, hogy gyorsan összegyűjtse és megossza a tagállamok közötti információkat, valamint biztosítsa a közös döntéshozatalt és koordinált válaszlépéseket.

A polgári védelmi és humanitárius válasz irányítását az Európai Veszélyhelyzet-reakálási Koordinációs Központ (ERCC) látja el, amely a RescEU rendszer keretében biztosítja a sürgősségi eszközöket – például orvosi, logisztikai és tűzoltási kapacitásokat. Az ERCC az Unió tagállamaival és partnereivel együttműködve reagál természeti katasztrófákra, ipari balesetekre és egészségügyi krízisekre, valamint segíti a harmadik országok támogatását is.

A migrációs válságokat az EU a határ- és partvédelmi ügynökségen (Frontex) keresztül is kezeli, amely részt vesz a határőrizetben, a menedékjogi eljárások támogatásában és az embercsempészás elleni fellépésben. A válságkezelési tevékenységek során az EU a tagállamok szuverenitásának tiszteletben tartása mellett törekszik a közös fellépésre és a szolidaritás elvének érvényesítésére. Az uniós válságkezelési rendszer tehát integrált, több szintű és több szereplős struktúra, amely képes reagálni mind a külső konfliktusokra, mind a belső kihívásokra – a politikai döntéshozattól a terepen végzett humanitárius műveletekig.

4.2.1. Az OIF tapasztalatai az EU által szervezett gyakorlatokról

A NATO-hoz hasonlóan az EU-ban is vannak olyan válságkezelési gyakorlatok, amelyek évente vagy két évente tartanak, ezek alapvetően törzsvezetési gyakorlatok, tehát nem tartalmaznak valós végrehajtási elemeket. Az OIF az Integrated Resolve elnevezésű gyakorlatsorozatban szokott aktív részt vállalni mind a tervezési, mind a végrehajtási fázisban. A közreműködés mértéke attól is függ, hogy milyen scenáriók, milyen helyzetek kerülnek „bejátszásra”. 2022-ben voltak egyértelműen migrációval összefüggő idegenrendészeti és menekültügyi kérdések, amelyeket az adott hazai Munkacsoport az OIF részére küldött meg megválaszolásra. Az EU-s gyakorlatokban a fogalmak, elnevezések egyértelműek és többször kerül megfogalmazásra a menekült, menedékes státusz, valamint a harmadik országból származó személy elnevezés is.

4.3. Összegzés

A fentiekben foglaltak alapján megállapítható, hogy az OIF-nak vannak olyan feladatai, amelyek a nemzetközi környezetből, szövetségi rendszerből kerül a hazai irányító és/vagy vezetési hatáskörrel rendelkező szervezetektől a rendvédelmi szervekhez. Ezeket az Ügyeleti és Védelmi Igazgatási Osztály fogja össze, hiszen legtöbb esetben a védelmi és biztonsági szakterületet érinti, onnan pedig a szakmaiság érdekét és az adott feladat minősítésének a jellegét szem előtt tartva jut el a megfelelő szervezeti elemhez.

A NATO és az EU tekintetében is lényeges és kiemelő a megfelelő fogalmak, kifejezések használata, amelyben az egységesítés még pontosításra szorul, de a szervezetek sokszínűségéhez képest megfelelően működik.

Fejezetzáró kérdések

- ☉ Melyek azok a nemzetközi szervezetek, amelyekkel az OIF elsősorban együttműködik a válságkezelésben?
- ☉ A NATO mely dokumentumai azok, amelyek elsősorban irányadóak a válságreakálás terén?
- ☉ Mi a neve annak a gyakorlatsorozatnak, amelyet a NATO egy bizonyos időközönként tart?
- ☉ Melyek az NRS legfontosabb alapelvei?

