

SZERVEZETEK ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉSEK A MIGRÁCIÓKEZELÉSBEN 2015 UTÁN

1. Bevezetés

A biztonsági határzár kiépítése és a 2015. évi tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetése megváltoztatta a magyarországi rendészeti szervezetek helyzetét, a Rendőrség és a Honvédség határrendészeti és határvédelmi feladataiból adódó együttműködését. Ezzel egy időben az állami és a magánszféra rendészeti együttműködése, vagyis komplementer jellege szintén átértékelődött. Felmerül a kérdés, melyek ennek a szervezeti megjelenései, valamint lehetséges fejlesztési irányai. Tanulmányomban ezt értelmezem, fókuszba helyezve, hogy Magyarországon a 2015-ös tömeges bevándorlást követően miként változott meg a migráció kezelése az arra jogosult szervezetek tekintetében. A tanulmány első részében a bevándorlás okozta válsághelyzet fogalmát tisztázom, majd a rendészeti szervezeteket tekintem át. A második részben az állami és a komplementer szervezetek lehetséges együttműködését vizsgálom. Végül külön fejezetben elemzem a koronavírus okozta veszélyhelyzetben a rendészeti szervezetek tevékenységét.

2. Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet

A fogalom tisztázásához a következő meghatározást veszem alapul. Orbán Balázs megfogalmazásában: *„Emberek meghatározott földrajzi területre történő magas intenzitású, nagy tömegű, kontrollálatlan – úgynevezett irreguláris migrációs mozgással bekövetkező – beáramlása. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet következtében a beáramlással érintett területen megnő a politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális feszültség, és jellemzően jelentős biztonságpolitikai kockázatok merülnek fel.”*¹

A következőkben a jogszabályi hátteret tekintem át. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről²: A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: menedékjogról szóló törvény) 80/A. § (2) bekezdése kimondja, hogy az országos rendőrfőkapitány és a menekültügyi hatóság vezetőjének kezdeményezésére, az idegenrendészetért és a menekültügyért felelős miniszter javaslatára a Kormány rendeletben rendelheti el a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet elrendelhető Magyarország meghatározott területére vagy egész területére. A Kormány a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról

¹ Orbán Balázs: Bevándorlási válság In: Pásztor, Péter (főszerk.): Magyar politikai enciklopédia. Mathias Corvinus Collegium. Tihanyi Alapítvány. Budapest, 2019. 71. o.

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

szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelettel – 2016. március 9-ei hatályba lépéssel – elrendelte Magyarország egész területére a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet. Magyar műszaki határzár kialakítása a szerb határon (hivatalos nevén: határőrizeti célú ideiglenes kerítés) 2015. augusztus hónapban történt meg.

A határzárhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények jogszabályait a Büntető Törvénykönyv XXXIV. Fejezete „a Közigazgatás Rendje Elleni Bűncselekmények” tartalmazza. Ezek nevesítve: Határzár tiltott átlépése (Btk. 352/A. §); Határzár megrongálása (352/B. §); Határzárral kapcsolatos építési munka akadályozása (Btk. 352/C. §); Embercsempészség (353. §); Jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása (353/A. §). E tényállások megalapozottságát a határzár kiépülése adta. A határzár nem más, mint egy fizikai akadály, melynek elsődleges feladata a Magyarország területére történő belépés megnehezítése és részbeni megakadályozása. Rendeltetése, hogy időt nyerjen a határrendészet és a rendészeti szervezetek reagálására. Az illegális átlépők visszafordítása jellemzően Szerbia irányába történik. Hautzinger Zoltán a büntetőjog és az eljárásjog felől értelmezi a határzár kiépítését: „A migrációs válsághelyzetre tekintettel létrehozott határzárral összefüggő bűncselekmények (különösen a határzár tiltott átlépése) sajátos jellegére gondolva a jogalkotó speciális eljárási rendet is megalkotott, amelynek lényege – a büntető anyagi jogi szabályok szelleméhez igazodva – annak a lehetőségnek a megteremtése volt, hogy a bűnösként elítélt külföldiek országon belüli tartózkodása minél gyorsabban megszüntethető legyen. Ezzel az általános büntetőeljárási szabályoktól eltérő rendszert alakítottak ki, amelynek alapja a külföldinek a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején megvalósított jogellenes határátlépése miatti sajátos eljárás biztosítása.”³ A határzár ellenőrzéséhez élőerős állomány kell, ez jellemzően rendőrségi szervezethez tartozó hivatásos rendőr, határrendész.

3. A migráció kezelésében részt vevő közszolgálati szervezetek

A tanulmány szempontjából fontos azoknak a szervezeteknek a beazonosítása, amelyek a migráció kezelésével foglalkoznak „A közszolgálati szervezet valóságos működési funkciókkal rendelkező, célszerűségi elven szerveződő, aktív tevékenységet folytató, jellemzően nem értéktérítő folyamatokat végrehajtó szervezet. A közszolgálati szervezetekhez soroljuk az államigazgatási, a honvédségi és a rendészeti szerveket.”⁴

Szinte nincs olyan szervezet, amelyet kisebb-nagyobb mértékben ne érne a migráció hatása, költség, kiadás, létszámgazdálkodás, jogalkotás és feladat szintjén. Azokat a szervezeteket és együttműködéseket vizsgálom, melyek a közbiztonság megteremtéséért és fenntartásáért felelősek. Elsősorban a Magyar Rendőrség és a Magyar Honvédség feladata a határ védelme, amely mellett mindkét szervezet közös nemzetközi missziókban vesz részt (ilyen például az észak-macedóniai határvédelemben történő besegítés). A Magyar Honvédség határvédelmi járőrözésben is részt vesz ötszáz fővel. Dr. Böröndi Gábor altábornagy, a Magyar Honvédség parancsnokának helyettese tájékoztatása szerint *a honvédség megkezdte a személyi állomány és a szükséges technikai eszközök átcsoportosítását. Mint fogalmazott: a korábban váltásonként ötvenfős kerettel járőröző*

³ Hautzinger Zoltán: Büntetőjogi válaszok a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetre Magyarországon. In: Tálas, Péter (szerk.) Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 77. o.

⁴ Czuprák Ottó – Kovács Gábor: A szervezetvezetés elmélete A közszolgálati szervezetek vezetésének elméleti alapjai Dialóg Campus Kiadó Budapest 2016. 179.o.

*katonák létszámát január 6-tól százra emelik, de a kiszolgáló személyzettel együtt összesen több mint 500 főre növeli a Magyar Honvédség a rendőrség támogatását.*⁵

Lényegesen eltér a honvédség a következő, elemzés alá vett szervezetektől abban, hogy nem része a települési közbiztonság megteremtésének, ilyen jellegű járőrözést nem végez. Azon rendészeti szervezetek vannak kitéve leginkább a hazánkra nehezedő migrációs nyomásnak, amelyeknek egyrészt kötelességük a védelem, mint állami feladat, másrészt az egyén tőlük várja a biztonság fenntartását. Korinek László a rendőrség kapcsán a következő megállapítást teszi: Orlando Winifield Wilson 1963-ban „a rendőrségi munka szervezését tankönyvi tekintéllyel meghatározó munkájában fejtette ki, hogy a megelőző járőrözés, valamint a segélyhívásokra adott gyors reagálás a rendőrség mindenütt jelenvalóságának a képzetét kelti az emberekben, ez által gyakorol jelentős preventív funkciót”.⁶ Az eltelt öt évtized sem tudta ezt a fajta gondolkodást megreformálni, csak a technika fejlődésével a kontroll kiszélesedett. Vagyis a reagálóképesség és a reakcióidő az, ami az állampolgárokból kialakítja a biztonságérzetet, melynek megvalósításához megfelelő létszámú köztéri járőr vagy vonulós járőr szükséges, nem lehet a személyi állományt teljesen redukálni még akkor sem, ha biztonságtechnikai eszközökkel pótolni lehet a fizikai jelenlétet

A rendőrség nem lehet ott mindenütt, léteznek a biztonság konstruálásának egyéb szereplői is. A közbiztonsági rendszer nem csak a rendőrségből áll, hanem másokból is: ezek a komplementer szervezetek. Finszter Géza felosztása szerint a közbiztonsági rendszer a következő rendszertípusokból áll⁷: a rendészeti rendszer (rendőrség, önkormányzati rendészet/közterület-felügyelet), a magánbiztonsági rendszer (magánbiztonsági szolgáltatások) és a civil önvédelmi rendszer (polgárőrség). Ezt még kiegészítik a szervezetek tevékenységi szintjei és kapcsolódásai: a rendőrség országos szinten centralizált; az önkormányzati rendészet/közterület-felügyelet települési közigazgatáshoz rendelt; a polgárőrség közösségi részvétellel, helyi szinten működik; a magánbiztonság pedig piaci résztvevők szintjén, megbízáshoz kötött. Ahhoz, hogy megkapjuk a választ arra, hogy megoldást jelenthetnek-e ezek a szervezetek a létszámhiány pótlására, kezdjük a legmarkánsabb adattal, a létszámmal. A magyar rendőrök létszáma jelenleg 48 000 (fő)⁸. A bevándorlás és a menekültek szervezeti kezelésének intézménye a 2019-ben új nevet kapott Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság⁹. A fejlődés egyenletesnek tűnik, a jogosultságok, így az állami erőszak monopóliumának megjelenése a migráció menedzselésében logikus lépésnek tekinthető. Vizsgáljuk meg, hogy a komplementer szervezeteknek milyen a létszámmegoszlása. Biztonsági őrből Magyarországon 84 094 fő, önkormányzati rendészből 1 563 fő, polgárőrből 50 000 fő van, ez összesen 183 657 fő.¹⁰ A Polgárőr Szövetség és szervezetek tevékenységüket önként, szabadidőben, díjazás nélkül végzik. Christián László így fogalmaz: „A polgárőrség mára a közbiztonság egyik fő letéteményese, a rendőrség, a rendvédelmi és rendészeti szervek, továbbá a helyi önkormányzatok

⁵ Forrás: <https://www.kormany.hu/hu/honvedelmi-miniszterium/hirek/novelik-a-katonak-letszamat-a-hataron> (Letöltés ideje: 2020.06.27.)

⁶ Korinek László: Kriminológia I. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. Budapest, 2010. 582. o.

⁷ Finszter Géza: A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer. Nemzeti Közszerzői Egyetem. Budapest, 2013. 87. o.

⁸ Szabó László András: A migráció hatása a közigazgatásra Budapest, Magyar Rendészet 2017/1. 166. o.

⁹ A migráció kezelésében a legfontosabb szereplő a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, amely 2017.01.01-jétől Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalként működött, majd 2019.07.01-jétől az eddigi közigazgatási szervezetből rendészeti szervezetté alakult át, köztisztviselőkkel pedig hivatásos rendőrök lettek.

¹⁰ Szabó László András i.m: 166.o.

*stratégiai partnere, szövetségese lett, jelentős és tevékeny részt vállalva a bűncselekmények megelőzéséből, az állampolgárok szubjektív biztonságérzetének javításából*¹¹ Az áttekintett szervezetek a bevándorlás okozta válsághelyzetben végzett tevékenységüket, valamint a határrendészeti járőrözést fizikai létszámuk végeessége miatt egyenként nem képesek maradéktalanul ellátni, ezért stratégiai szövetségeket és együttműködéseket kell kötniük más szervezetekkel.

4. Együttműködési lehetőségek

A rendészeti tevékenység része a jó közigazgatásnak, mely az adott állam belbiztonsági és nemzetközi helyzetétől is függ. Ez manapság a migráció tekintetében, így Törökország¹² szerepvállalása és a koronavírus hatása közben különösen tapasztalható. A rendészeti igazgatásnak fel kell készülnie, megfelelő védelmi tervekkel és protokollokkal kell rendelkeznie, ám ezt csak akkor tudja megvalósítani, ha megfelelő információval, létszámmal és infrastruktúrával rendelkezik. Arra a kérdésre, hogy mely szervezetek képesek egy a már előrevetített Törökország általi határmegnyitás esetében reagálni és fellépni a jelenséggel szemben, a válasz egyértelműen az, hogy a rendőrség az első ezen szervezetek sorában. A rendőrség feladata a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme, ezért a jelenkori migrációs hatás a rendőrség tevékenységére és létszámára helyezi a legnagyobb nyomást. A rendőrség találkozik nap mint nap magával a migráció jelenségével, valamint a menekültekkel és migránsokkal. A kommunikáció, a nyelvi eltérések, az ellátásban és a kezelésben a kulturális különbségek szintén komoly problémát jelentenek. Komplementer rendészet lehet a magánbiztonság, mely létszámában és fizikailag a leginkább jelen lévő szervezet, jellemző feladatai közé tartozik az élőerő személy- és vagyonvédelem (kereskedelmi objektumok, irodaházak, logisztikai központok, pénzintézetek, termelőegységek, építkezések, VIP-védelem).

Jelenleg a magánbiztonság nem stratégiai partnere a Belügyminisztériumnak, egy másik szervezet ellenben kiemelten az, ez pedig a polgárőrség. Az új polgárőr törvény alapján a polgárőr testületek tevékenységei a következőképpen kerültek meghatározásra. A polgárőrsegről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény 3. § (1) bekezdése szerint: *„A polgárőr egyesület alapfeladatként a helyi közrend és közbiztonság védelme, valamint a bűnmegelőzésben való közreműködés érdekében közterületi járőrszolgálatot, figyelőszolgálatot, a közúti baleset helyszínén, valamint bölcsőde, óvoda, általános és középiskola közvetlen közelében jelzőőri tevékenységet lát el.”* A migrációs helyzetben nagy felelősség és feladat hárul rá. Feladata a kistélepülési kamerarendszerek megfigyelő személyzetének biztosítása és a járőri tevékenységben való részvétel. A határhoz közel eső településeken az illegális és irreguláris migrációhoz kapcsolódó társ járőrszolgálat, míg az ország távolabbi településein a rendőrség létszámhiányából adódó biztonsági kockázatok megelőzése a feladata, feladatellátása során közfeladatot ellátó személynek minősül. A rendőrség részt vesz a polgárőrök képzésében, az

¹¹ Christián László : A helyi rendészeti együttműködés rendszere. Iustum Aequum Salutare, 2018/1. 45.o

¹² EU–Törökország nyilatkozat, 2016. március 18. Az Európai Tanács tagjai a mai napon találkoztak a török partnerükkel. 2015 novembere óta ez volt a harmadik olyan találkozó, amelynek témája Törökország és az EU kapcsolatainak elmélyítése és a migrációs válság kezelése volt. Törökország és az Európai Unió újfent megerősítette a 2015. november 29-én elindított közös cselekvési terv végrehajtása iránti kötelezettségvállalását. Vö. <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (Letöltés ideje: 2020.08.02.)

Országos Polgárőr Szövetség járműveket és személyes védőeszközöket kapott a Belügyminisztériumtól.

Az önkormányzatok által alapítható szervezet az Önkormányzati rendészet, melyen keresztül az önkormányzatok szintén stratégiai partnerei lehetnek a Belügyminisztériumnak a migráció kezelésében, ezzel is hozzájárulva a migrációs helyzet okozta létszámhiány enyhítéséhez.

5. A koronavírus kapcsán megjelenő feladatok a vészhelyzeti időszakban

Gömbös Sándor dandártábornok, az Országos Rendőr-főkapitányság Hivatalának vezetője szerint¹³ „munkatársainknak kellő megfontoltsággal és elővigyázatossággal kell eljárniuk az intézkedéseik során, de nemcsak a munkavégzés közben kell megfontoltnak és elővigyázatosnak lenniük, hanem a magánéletben is. Fontos az egyéni felelősségvállalás és a felelősségteljes magatartás. (...) Kettős követelménynek kell megfelelniük: egyrészt saját egészségüket is óvniuk kell, másrészt az intézkedés vagy eljárás alá vont állampolgárok egészségére is szükséges figyelniük (...) Különleges jogrend esetén a kormány rendeletben meghatározhat olyan magatartási szabályokat, amelyek érintik az állampolgárok alapvető jogait. Hatalmas a felelősség. A rendőrségnek a közrend és a közbiztonság fenntartásával összefüggő általános kötelezettsége, ami egyébként az Alaptörvényben és a rendőrségi törvényben is megjelenik, magában foglalja azt is, hogy rendkívüli helyzetekben is biztosítani kell a közrendet (...). Ami külön kihívás, hogy egy járványhelyzetben az állomány tagjai is érintettek lehetnek, a betegség felütheti a fejét a rendőrségen belül is. Ezért van hatalmas felelőssége a rendőrségnek mint munkáltatónak, és az egészségügyi ellátórendszerünknek, a járványügyi felügyelőknak, az alapellátó orvosoknak és maguknak a kollégáknak. A rendőrségnek tehát kettős feladata van, egyfelől az állomány, másfelől a lakosság védelme. (...) Merthogy szinte biztos, a rendőrség feladatai a következő időszakban jelentősen megnövekednek, figyelembe véve a migrációs nyomás fokozódását is.”

Sallai János összefoglalásában: „A rendészet tekintetében a lokális kezelés esetén a szigorú karantén és más egészségügyi rendszabályok betartása jelentkezik kiemelt feladatként, míg az utazások terén a repülőterek, kikötők, pályaudvarok és egyéb tömegközlekedési helyszínek egészségügyi rendszeti szempontból való kontrolálása ad feladatot a rendészeti és állami szervek számára.”¹⁴

6. Összegzés

Tanulmányomban a szervezetek oldaláról értelmeztem a 2015-ös évi tömeges bevándorlási válsághelyzetben a lehetséges együttműködések. Azt fontos kiemelni, hogy a Magyar Rendőrség létszámhiánya is meglapozza a törvényben meghatározott feladaton túl a határrendészeti feladatok ellátásába a Magyar Honvédség bevonását, valamint az Országos Polgárőr Szövetséggel történt stratégiai együttműködés megkötését. El kell fogadnunk, hogy ezen szervezetek még ezzel a megemelt létszámmal sem képesek mindenhol jelen

¹³<http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/zsaru-magazin/renderok-a-jarvany-arnyekaban> (Letöltés ideje: 2020.07.18.)

¹⁴ Sallai János A rendészettudomány XXI. század kihívásai In: Marton, Zsuzsanna; Németh, Kornél; Pelesz, Péter; Péter, Erzsébet (szerk.) IV. Turizmus és biztonság nemzetközi tudományos konferencia tanulmánykötet. Pannon Egyetem Nagykanizsai Kampusz, 2020. 11. o.

lenni. Így további komplementer szervezetek, mint az önkormányzati rendészet és a magánbiztonság, megfelelő törvényi háttérrel és ellenőrzéssel történő bevonása segíthet az esetleges létszámhiányos időszakokban.

A koronavírus okozta veszélyhelyzet, majd a válsághelyzet ismét egy újabb feladatot keletkeztetett a rendészeti szervezeteknél. A határrendészet esetében ez a külföldről érkezők egészségügyi állapotának felmérése terén kiemelten fontos tevékenység. A létszámhiányt a szervezetek együttműködésén kívül, mivel ezen együttműködés összesített létszáma is véges, a technológiai fejlesztések és azok megfelelő szintű felhasználása oldhatja meg. Így a következő fontos lépés a fejlesztés, hiszen megfelelő technológia kialakításával és használatával az emberi jelenlét csökkenthető. Különösen fontos a vírushelyzetben a rendészeti szervezetek tagjai egészségének megóvása, melyben a biztonságtechnika és az okos eszközök használata is segíthet. Megfelelő szervezeti együttműködésekkel és technikával a feladatok ellátása könnyebbé és biztonságosabbá válhat. Egy nagyon fontos tényező még szükséges, mégpedig az, hogy a szervezetek tagjai a technológia használatához megfelelően képzettek legyenek. Ez egy újfajta rendészeti szakértelmet is jelent, mely a jogszabályok és az eljárások ismeretén túl a technika megfelelő szintű alkalmazásának készségét is elvárja. Az új típusú rendészeti szervezet és szakértelem már az oktatás során meg kell hogy jelenjen, válaszolva a XXI. század biztonsági és rendészeti fejlesztési kihívásaira.